

Internationale **Spectator**

Jaargang 65 - nr 11 - november 2011



MIGRATIE: beeld, beleid, realiteit

Hervorming en modernisering:

Egypte, Marokko, Afghanistan

Obama en Amerikaanse politieke cultuur



Instituut Clingendael

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans,
P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, 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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 63,00
Instelling € 74,50
Student € 48,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 90,25
Instelling € 103,00
Student € 71,00

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

©2011, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud november 2011

COLUMN

Marc Jansen

President Poetin:
stabiliteit en stagnatie 561

ARTIKELLEN

MIGRATIE IN VOGELVLUCHT

Hein de Haas

Een halve eeuw Noord-
Afrikaanse emigratie in
perspectief 563

Michèle Morel

Klimaatvluchtelingen:
simpele term voor complex
fenomeen 569

Peter R. Rodrigues

Immigratiebeleid is geen
nationale aangelegenheid 573

HERVORMING & MODERNISERING

Roel Meijer

De Arabische revolutie
tussen Tahrir en de Hoge
Militaire Raad 577

Nina ter Laan

Onder het wakend oog van
de koning: de Februari-
beweging in Marokko 582

Jorrit Kamminga

Een eeuw lang zig-zag-
bewegingen rond moderniteit
in Afghanistan 588

Barth van Riel

De Europese Commissie en de
handhaving van het
Stabiliteits- en Groeipact 593

Julie De Smedt, Marc Hooghe & Stefaan Walgrave

De Europese Unie in de media:
een nobele onbekende 598

Gep Eisenloeffel

Obama in de greep van de
backwoodsmen-cultuur in de
Verenigde Staten 602

RESPONS

Thomas von der Dunk

Het patent op luchtkastelen 607

Peter H. Gommers

Door de Plaagbomen zie je het
Bos niet 608

Marko Bos

Bekentenissen van een eurofiel 611

REPLIEK

Jan Werts

Kritisch kijken kan geen kwaad 614

FILMRECENSIE

Yuri van Hoef over

*Ongeloof en onmacht:
102 minuten die Amerika
veranderden* 615

BOEKBESPREKINGEN

Evelien Borgman over

Migratie in stukken en brokken 617

Peter van Ham over

Tranen over intellectuelen 618

Beatrice de Graaf over

Wie een Muur bouwt ... 620

Steven Schouten over

*De waarde van een Palestijnse
Staat* 621

Wil Hout over

*Ontwikkelingslanden, globalisering
en crisis* 623

SIGNALEMENTEN

625

SUMMARIES

627

President Poetin: stabiliteit en stagnatie

De Russen moeten de komende maanden twee keer naar de stembus. Op 4 december kiezen zij een nieuwe Staatsdoema en op 4 maart 2012 een president. Van beide verkiezingen staat de uitslag al vast. Eerst zal de partij Verenigd Rusland, met het door premier Vladimir Poetin daaromheen gevormde Volksfront, een ruime meerderheid in het parlement van, naar het zich laat aanzien, zeker tweederde van de zetels behalen. Daarna zal dezelfde Poetin met overmacht tot president worden gekozen. Hij krijgt dan, na twee eerdere termijnen tussen 2000 en 2008, de formele leiding over het land terug van Dmitri Medvedev, die in wat wel een 'tandem'-constructie werd genoemd, met Poetin naast zich als premier, het presidentschap in de tussentijd heeft waargenomen. De grondwet verbiedt immers meer dan twee achtereenvolgende presidents-termijnen van een en dezelfde persoon, maar zegt niets over latere termijnen.

Hoe valt de uitslag van beide verkiezingen zo zeker te voorspellen? Is alles dan zo prima voor elkaar in Rusland? Dat zal zeker niet elke Rus beamen. Zijn Verenigd Rusland en Poetin zo populair, dat een ruime overwinning hun niet kan ontgaan? Voor Poetin lijkt dat het geval; voor zover ze hem niet steunen, zien de meeste Russen geen reëel alternatief. Verenigd Rusland is allerminst populair, vandaar het ingewikkelde gedoe met een Volksfront, waartoe enkele honderden organisaties en verenigingen zijn toegetreden, doorgaans zonder hun leden zelfs maar te informeren. Maar is Verenigd Rusland zelf zo'n tien jaar geleden ook niet opgericht als een los verbond van de machtselite om de gemeenschappelijke belangen te verdedigen? De constructie doet sterk denken aan het 'blok van communisten en partijlozen' uit de sovjet-tijd. Net als bij eerdere verkiezingen zal de leidende partij (nu met Medvedev als lijsttrekker in plaats van Poetin, hoewel geen van beiden partijlid is) sterk in het voordeel zijn in de media. Zonder zicht op een geloofwaardig alternatief weet de bevolking wat van haar wordt verwacht en handelt daar in groten getale naar. Gebruik van 'administratieve middelen', zeg maar manipulatie, zo nodig vervalsing van verkiezingsresultaten, doet de rest.

Een alternatief ontbreekt ook omdat het geen enkele kans krijgt te ontkiemen. Echte oppositiepartijen wordt registratie geweigerd, zodat ze niet eens aan verkiezingen kunnen meedoen. Maar ook pro-Kremlin-partijen worden afgeknepen, zodra ze maar een greintje onafhankelijkheid vertonen. Illustratief is het geval van de partij Rechtse Zaak, gelanceerd vanuit het Kremlin om de opkomende middenklasse te bedienen. In mei jl. ging de schatrijke oligarch Michail Prochorov ermee akkoord de leiding op zich te nemen. Hij kreeg al gauw de smaak te pakken, ontplooide zelfstandige initiatieven en sprak zelfs de ambitie uit premier te worden. Dus werd een partijcongres in september geïnfiltrerd met dissidenten, die hem als partijleider wipten – een door het Kremlin georkestreerde coup, in Prochorovs woorden. De onthoofde partij maakt nu bij de parlementsverkiezingen geen enkele kans. En toen Sergej Mironov van de Poetin-getrouwe partij Rechtvaardig Rusland af en toe een licht kritisch geluid durfde te laten horen, werd hij prompt weggewerkt als voorzitter van de Federatieraad (eerste kamer).

De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, die in de afgelopen jaren herhaaldelijk bij verkiezingen in Rusland en andere post-sovjetstaten heeft waargenomen om te beoordelen of die verkiezingen overeenkomstig de afgesproken OVSE-normen vrij en eerlijk verlopen, is door Medvedev nu al beschuldigd van een 'politieke aanpak' met 'dubbele standaarden'. Vier jaar geleden vond de organisatie het aantal waarnemers waarmee Moskou wilde instemmen onvoldoende voor een enigszins gefundeerde beoordeling, maar nu is zij toch met de beperking akkoord gegaan. Daarnaast zijn er nog een handvol waarnemers van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, en de kritiekloze vertegenwoordigers van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, die ook verkiezingen in Wit-Rusland en de Centraal-Aziatische landen steevast als vrij en eerlijk bestempelen.

Poetin werd op het congres van Verenigd Rusland op 24 september jl. gekandideerd door niemand minder dan de zittende president, alsof de opvolging een

onderonsje betref. Omdat Medvedev na Poetins aantreden op zijn beurt het premierschap van hem mag overnemen, sprak men van een 'rokade', naar analogie van de schaakzet waarbij koning en toren gewisseld worden. Ook werd gegniffeld dat 'Robin', de door Amerikaanse diplomaten in via WikiLeaks uitgelekte interne stukken aan Medvedev gegeven bijnaam, definitief had plaatsgemaakt voor 'Batman' Poetin. De beide heren verklaarden (al dan niet naar waarheid) dit alles al in 2007, toen Poetin Medvedev als tussenpresident naar voren schoof, te hebben bedisseld. Een echt onderonsje dus, waar anderen blijkbaar niets mee te maken hebben.

Medvedevs eerstvolgende daad was minister van financiën Aleksej Koedrin, alom gerespecteerd als de pijler van Ruslands financiële stabiliteit, publiekelijk (de bijeenkomst is gefilmd) de laan uit te sturen. Hij had namelijk gezegd niet onder Medvedev te willen dienen wanneer die Poetin zou opvolgen als premier, omdat de door hem aangekondigde gigantische overheidsuitgaven voor sociale uitkeringen en defensie financieel onverantwoord waren. Een merkwaardige redering van deze jarenlange Poetin-loyalist, alsof dit spenderen alleen iets van Medvedev en niet evenzeer van Poetin is. Medvedevs actie was mogelijk ingegeven door frustratie om zijn recente vernedering, terwijl Koedrin eerder een toneelstukje leek op te voeren. In Moskou wordt namelijk gefluisterd dat hij achter de hand wordt gehouden voor een belangrijke functie, misschien zelfs die van premier na Medvedev. Dat zou dan het definitieve einde van de 'tandemocratie' zijn.

Zo is Medvedevs presidentschap op een complete farce uitgelopen. Zijn speeches over hervormingen, modernisering, democratisering, meer economische en politieke competitie zijn mooie woorden gebleven, waar geen daden op zijn gevolgd. Het 'legale nihilisme' is niet teruggedrongen, de economie niet gedifferentieerd, de corruptie niet verminderd. Wel is onder zijn formele leiding oorlog gevoerd met Georgië, is Michail Chodorkovski tot een nog langere gevangenisstraf veroordeeld en is het leger versterkt. Voorts heeft hij er in de recordtijd van een paar weken een grondwetwijziging doorheen geijst, die de presidentstermijn van vier tot zes jaar verlengt (voor Poetin, naar nu is uitgekomen), de wintertijd en een paar tijdzones in Rusland afgeschaft, en inderdaad, hij heeft ook enkele functionarissen van de oude garde ontslagen, zoals Moskous burgemeester Joeri Loezjkov.

De liberaal-gezinde, op vooruitgang gerichte niet onaanzienlijke minderheid, die haar hoop op hem had gevestigd, blijft met lege handen beschaamd achter. Genadeloos karakteriseert politicoloog Lilia Sjevtsova Medvedevs rol in de geschiedenis van Poetins Rusland als geringer dan een leesteken. 'Hij kan er zelfs geen

aanspraak op maken een komma te zijn, want dat is een scheidingsteken, terwijl hij helemaal niets scheidt.'

Op zoek naar parallellen in de Russische geschiedenis, vind je eerdere leidende twee- of driemanschapen waarin een van de partners domineerde. De eerste Romanov-tsaar Michail moest in 1613 als zestienjarige voorlopig zijn vader, patriarch Filaret, de werkelijke macht gunnen. Enkele decennia eerder liet Ivan de Verschrikkelijke de bekeerde Tataarse edelman Simeon Bekboelatovitsj in zijn plaats de troon bestijgen en stelde zichzelf tevreden met de titel van 'Vorst van Moskou'; al na een jaar moest Simeon weer aftreden en kreeg hij een post in de provincie. Maar Poetins relatie met Medvedev valt misschien nog het best te vergelijken met de schertshofhouding die Peter de Grote erop na hield, waarin hij als toneelstukje de rol van onderdaan van zijn gunsteling 'keizer' Fjodor Romodanovski speelde.

Sommige *diehards* blijven geloven dat Medvedev tijdens Poetins nieuwe presidentschap als premier zijn ambities opeens zal kunnen *waarmaken*. Poetins aanhangers rekenen op stabiliteit, critici op stagnatie. De vraag is of er in 2018 wél zicht is op een normale overdracht van de macht, of in 2024, na een eventuele nieuwe tweede termijn. Zo niet, dan moet Poetin als een soort Brezjneve-reïncarnatie sterven in het Kremlin. Of komt er misschien een Russische variant van de Arabische lente tussen?

Dr Marc Jansen was tot 1 oktober verbonden aan de afdeling Russische geschiedenis van de Universiteit van Amsterdam. Thans is hij aldaar gastonderzoeker bij Europese Studies.

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Mw. Willemijn Boskma, in de periode september-december 2011 als stagiaire verbonden aan de kern- en eindredactie.

Een halve eeuw Noord-Afrikaanse emigratie in perspectief

Noord-Afrika heeft zich ontwikkeld tot het belangrijkste herkomstgebied van niet-Europese migranten naar de Europese Unie.¹ Marokko is hierbij absolute koploper. Het heeft sinds 2000 de plaats van Turkije als voornaamste herkomstland van immigranten overgenomen. Deze ontwikkeling lijkt opmerkelijk, gezien de toenemende immigratierestricties en grenscontroles die EU-lidstaten hebben doorgevoerd. Dit lijkt te duiden op het beperkte vermogen van staten om migratie te sturen. Een nadere blik op de historische en demografische omstandigheden en regionale economische ongelijkheden leert ons dat toenemende migratie vanuit Noord-Afrika welhaast onvermijdelijk was. Immigratierestricties en grenscontroles hebben deze trends dan ook niet kunnen keren, maar het Europees beleid heeft Noord-Afrikaanse immigratie wel een meer permanent en illegaal karakter gegeven.

De houding van EU-landen ten opzichte van Noord-Afrikaanse immigratie wordt al sinds jaar en dag gekenmerkt door een sterk struisvogelgehalte en angstdromen. Het wegdenken en het ontkennen van het fenomeen (en dus de illusies dat het tij te keren is) gaan gepaard met periodieke alarmkretten waarin de omvang en het 'gevaar' van Noord-Afrikaanse immigratie zwaar worden overschat.

Dit werd bijvoorbeeld duidelijk rond het uitbreken van de Arabische Lente in het vroege voorjaar van 2011. Aangewakkerd door beelden van Tunesische migranten op gammele bootjes en overvolle opvangcentra op het Zuid-Italiaanse eiland Lampedusa, speculeerden Europese politici en media er op los over de te verwachten migratie-invasie als gevolg van de politieke onrust en economische crisis in Noord-Afrika. Zo voorspelde de Italiaanse minister Maroni dat wellicht anderhalf miljoen voornamelijk sub-Saharaanse migranten in Libië klaar stonden om de oversteek naar Europa te wagen. Hij waarschuwde zelfs voor een 'Bijbelse Exodus'. Zulke schattingen werden al snel klakkeloos overgenomen in de media en gingen zodoende hun eigen leven leiden. Politici werden hierbij voornamelijk geleid door politieke motieven – het creëren van een extern (migratie) gevaar is immers een effectieve machiavelliaanse politieke methode om de

aandacht af te leiden van binnenlandse problemen – maar ze werden helaas niet geremd door hun gebrek aan kennis van zaken. We zien dan ook dat dit soort voorspellingen nooit uitkomt.

Om tegenwicht te kunnen bieden tegen ontkennen en wegdenken van het fenomeen en anderzijds tegen ongefundeerde massahysterie en losgeslagen beeldvorming, is het broodnodig een meer genuanceerd en geïnformeerd beeld te verwerven. Het is noodzakelijk Noord-Afrikaanse emigratie in een breder geografisch en historisch perspectief te plaatsen. Zo wordt het ook mogelijk recente migratietrends beter te begrijpen en inzicht te verwerven in toekomstige ontwikkelingen en de sturende rol die migratiebeleid kan spelen. Het gevaar is namelijk dat fixatie op de *impact* van migratiebeleid tot negeren en onderschatten leidt van de dominante rol van economische, politieke en sociale migratiefactoren van meer algemene, meer structurele aard.

Post-koloniale migratie en 'gastarbeiders'

Al een eeuw geleden migreerden Marokkanen, Algerijnen en Tunesiërs mondjesmaat naar Frankrijk om er te werken in de mijnen, de industrie of om te dienen in het Franse leger. Maar de arbeidsmigratie naar Europa kwam pas goed op gang in de jaren zestig, toen sterke economische groei tot grote toename in de vraag naar buitenlandse arbeidskrachten leidde. Toen begonnen Maghrebijnen ook steeds vaker naar andere landen dan Frankrijk te migreren, vooral naar België en Nederland.²

Deze diversificatie van migratiebestemmingen vond aanvankelijk voornamelijk plaats door spontane doormigratie van migranten in Frankrijk die op zoek waren naar betere werkomstandigheden in noordelijke landen, maar zij werd verder aangemoedigd door de wervingsakkoorden voor 'gastarbeiders' die landen als Nederland, België en ook Duitsland met herkomstlanden in de Maghreb (en daarnaast ook Turkije en het voormalige Joegoslavië) tekenden. Dit leidde tot een spectaculaire toename van arbeidsmigratie, met een piek begin jaren zeventig.³ Het is overigens een mythe dat de meeste migranten via de 'werving' kwa-

men. Vele migranten kwamen langs informele weg, vaak via contacten met familie of vrienden, maar dank zij legalisatieronden konden de meesten uiteindelijk verblijfspapieren bemachtigen.⁴

Terwijl Europese vakbonden en linkse politieke partijen vaak wantrouwend tegen de komst van buitenlandse arbeidskrachten aankeken omdat zij vreesden dat dit de positie en lonen van werknemers zou ondermijnen, oefenden werkgeverslobby's zware druk uit op overheden om deze migratie openlijk of oogluikend toe te staan. In Nederland en Duitsland werden deze migranten uit de Maghreb (en Turkije) officieel als 'gastarbeiders' betiteld. Zo droeg het benadrukken van de vermeende 'tijdelijkheid' bij aan het politiek acceptabel maken van deze *de facto* immigratie. Zelfs toen deze migranten hun gezin naar Europa begonnen te halen, bleef het officiële beleidsmantra dat deze migranten tijdelijk waren.

Het vasthouden aan het terugkeerdogma en het daaraan gekoppeld hardnekkig ontkennen van de realiteit dat bestemmingslanden *de facto* immigratielanden waren geworden, verklaart ook gedeeltelijk waarom er lange tijd weinig draagvlak was voor volwaardig integratie- en inburgeringsbeleid. Dit zou immers een erkenning zijn van de immigratie-realiteit. Dit leidde soms tot tamelijke curieuze vormen van beleid. Zo werd het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC) in Nederland aanvankelijk ingevoerd om de integratie van migrantenkinderen te *voorkomen* en om hen voor te bereiden op terugkeer naar huis.

Inmiddels had de Oliecrisis van 1973 een periode van economische stagnatie en economische herstructurering ingeluid, die zich vertaalde in het sluiten van mijnen en de liquidatie van hele industrietakken. Dit waren juist de sectoren waar veel Maghrebijnse en Turkse gastarbeiders werkten, en dit verklaart ook waarom zij in die periode disproportioneel werkloos en uitkeringsafhankelijk raakten. Het terugkeerdogma en het daaraan gerelateerde ontbreken van actief integratie-, herscholings- en arbeidsreïntegratiebeleid droegen bij aan langdurige uitsluiting van het arbeidsproces en situaties van sociaal-culturele uitsluiting en gebrekkige integratie van deze voormalige gastarbeiders en hun kinderen.

De relatie tussen restrictief beleid en permanente vestiging

De Oliecrisis leidde tot het definitief stopzetten van de actieve arbeidswerving vanuit de Maghreb en andere herkomstlanden. Maar dit resulteerde op middellange termijn niet in de verwachte sterke afname van immigratie. Hoewel veel migranten wel degelijk terugkeerden, besloten veel meer migranten dan verwacht in Europa te blijven. Naast de economische malaise en politieke onderdrukking en onzekerheid in veel her-

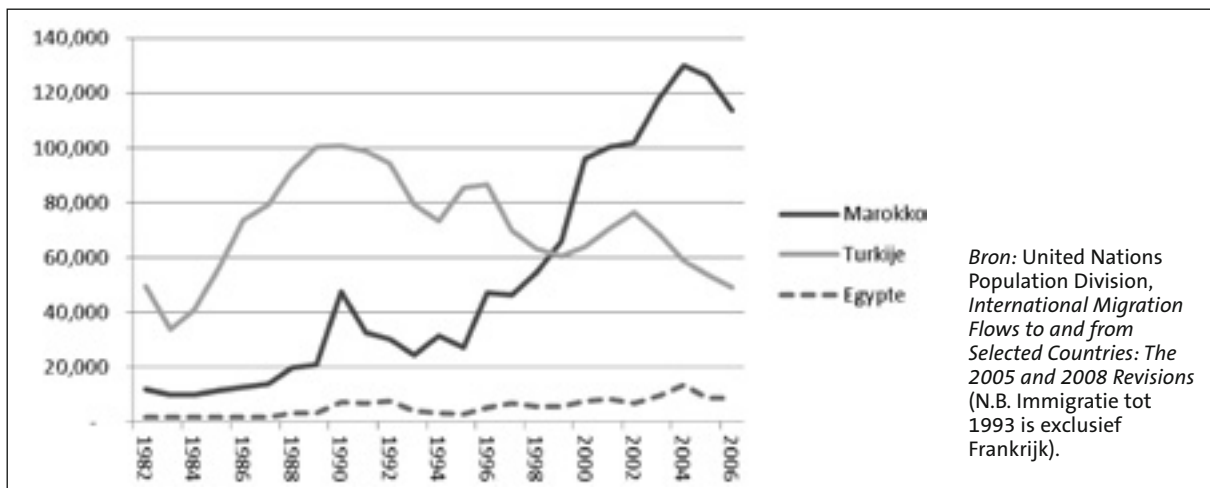
komstlanden hebben toenemende immigratierestricties de neiging tot permanente vestiging paradoxaal genoeg versterkt.⁵ Het maakte migranten huiverig om naar hun land van herkomst terug te keren, aangezien de optie om weer naar werk, familie en vrienden in Europa terug te keren steeds meer werd uitgesloten. De draaideur werd zodoende een dichtslaan-de deur.

Deze factoren verklaren gezamenlijk waarom veel migranten het (on)zekere voor het onzekere namen en zich definitief in Europa vestigden. Dit leidde tot grootschalige gezinshereniging, die de voornaamste verklaring is voor het bestendigen van de Maghrebijnse migratie naar Noordwest-Europa in de jaren tachtig. Ook liet een groot aantal migranten zich naturaliseren. In de jaren negentig werd de migratie voornamelijk bestendigd door de zogeheten secundaire gezinsmigratie, als gevolg van huwelijken tussen de 'tweede generatie' en echtgenoten in de herkomstlanden.⁶ Na de jaren 2000 begon de gezinsmigratie naar de klassieke bestemmingslanden in Noordwest-Europa af te vlakken. Mogelijk spelen maatregelen om huwelijksmigratie in te perken hierbij een rol; het is echter maar de vraag of dit de voornaamste verklaring is. Andere factoren, zoals verdergaande integratie en de hiermee gepaard gaande afnemende neiging tot 'transnationale' huwelijken, alsmede het opkomen van nieuwe migratiebestemmingen in Zuid-Europa, spelen waarschijnlijk een minstens even grote rol.

De 'illegalisering' van migratie naar Zuid-Europa

Terwijl Maghrebijnse migratie naar Frankrijk, Nederland en België steeds meer het karakter kreeg van gezinsmigratie,⁷ hebben de voormalige emigratielanden Italië en Spanje zich sinds eind jaren tachtig in rap tempo tot nieuwe bestemmingslanden van arbeidsmigranten ontwikkeld. Deze nieuwe trend heeft verder bijgedragen aan de geografische diversificatie van Maghrebijnse emigratie. Economische groei en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen in Zuid-Europa leidden er tot een sterke groei van de vraag naar arbeid in sectoren als huizenbouw, tuinbouw, horeca, en naar schoonmaak- en oppaswerk.

Totdat Italië en Spanje rond 1992 een visumplicht invoerden voor Maghrebijnen, had deze migratie vaak een circulair of seizoensgebonden karakter. Het invoeren van de visumplicht en andere immigratierestricties belemmerden dit circulaire karakter en versterkten daarmee de tendens tot meer langdurige vestiging in Zuid-Europa. Dit is een tweede voorbeeld van de manier waarop migratierestricties onbedoelde neveneffecten kunnen hebben. Hiermee begon ook de periode waarin illegale bootmigratie zich snel ontwikkelde als enige alternatief om de Zuid-Europese kusten te bereiken voor aspirant-migranten die geen contacten of



Figuur 1. Migratie van Turkije, Marokko en Egypte naar Duitsland, Frankrijk, Nederland, België, Zweden, Spanje en Italië: 1982–2006.

middelen hebben om visa of verblijfspapieren te bemachtigen.

Het is dus een misverstand te denken dat deze illegale bootmigratie een recent fenomeen zou zijn. Sinds begin jaren negentig steken jaarlijks enkele tienduizenden Noord-Afrikanen illegaal de Middellandse Zee over op zoek naar (dikwijls informeel) werk. Deze migratie werd aangemoedigd door een sterke vraag naar goedkope, buitenlandse arbeid en het ontbreken van legale migratiekanalen voor lager geschoolde arbeid.⁸

Hoewel Zuid-Europese landen, soms in samenwerking met herkomstlanden, grenscontroles hebben geïntensiveerd, heeft dit niet zozeer tot afname van illegale migratie geleid, maar eerder tot het constant verleggen van migratieroutes als gevolg van het ‘waterbedeffect’. Migratieroutes variëren elk jaar in reactie op arbeidsvraag en grenscontroles, waarbij ze zich doorgaans verleggen naar het punt met de zwakste controles. De toenemende grenscontroles hebben zo geleid tot diversificatie van oversteekpunten en een enorme uitbreiding van het te controleren gebied, dat zich nu uitstrekt over de gehele West-Atlantische en Zuid-Mediterraanse kust.⁹

Migratierestricties en geïntensiveerde grenscontroles zijn hiermee een directe oorzaak van de ‘illegalisering’ van migratie. Toenemende grenscontroles hebben geleid tot groei en professionalisering van mensensmokkel.¹⁰ Migranten zijn door die controles ook meer financiële en persoonlijke risico’s gaan nemen. Sinds 1988 zijn er minstens 17.500 migranten omgekomen bij het wagen van de oversteek.¹¹

Legalisering en permanente vestiging in Zuid-Europa

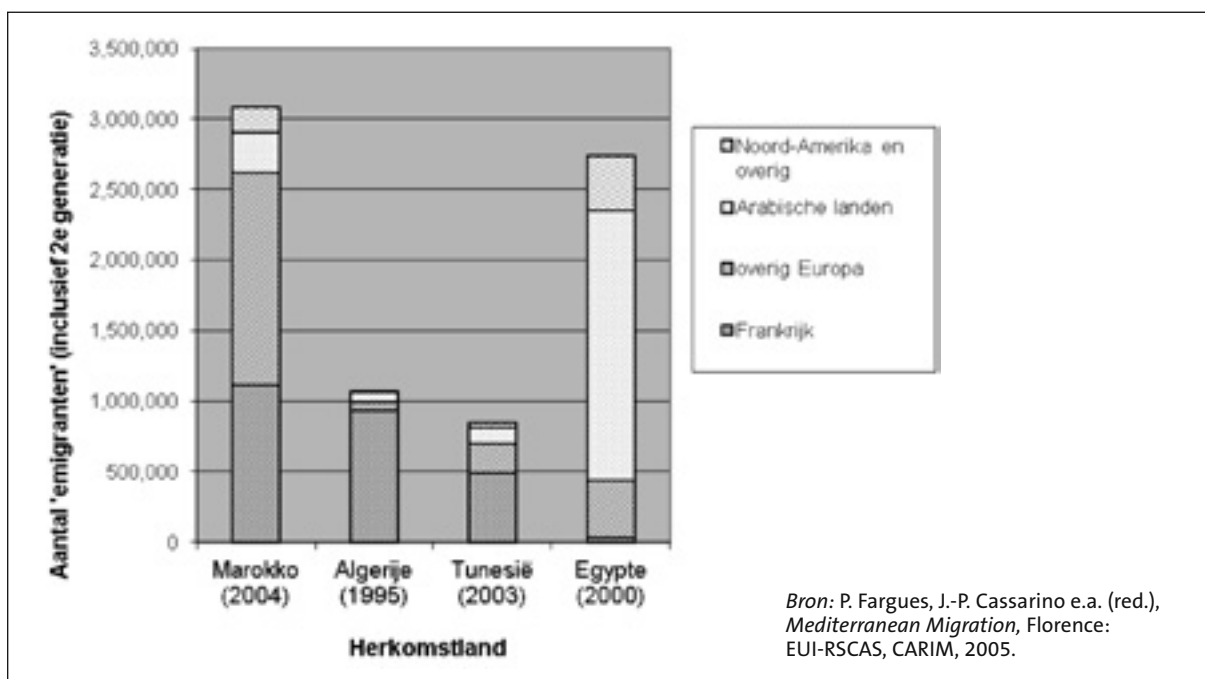
Door alle aandacht voor illegale migratie ontstaat gemakkelijk het misverstand als zou dit de voornaam-

ste bron van Noord-Afrikaanse migratie zijn. Ten eerste komen verreweg de meeste Noord-Afrikaanse migranten Europa op legale wijze binnen. Wat minder bekend is, is dat ook de meeste illegale migranten Europa op legale wijze binnenkomen, maar ze ‘worden’ illegaal wanneer ze blijven en hun visum of verblijfsvergunning is verlopen.¹² Dit is reden voor nog meer scepsis dat dit fenomeen door grenscontroles valt te bestrijden.

Door middel van grootschalige legalisatiecampagnes de afgelopen 15 jaar heeft een groot gedeelte van de Maghrebijnse migranten in Italië en Spanje een permanente verblijfsstatus gekregen; inmiddels is in die landen naar Noord-Europees voorbeeld ook het proces van gezinsmigratie op gang gekomen. Dit heeft geleid tot permanente vestiging van honderdduizenden Marokkanen en kleinere aantallen Algerijnen en Tunesiërs in Spanje en Italië.¹³

De combinatie van de hernieuwde economische groei in Europa en toenemende vraag naar goedkope migrantenarbeid in de tuinbouw, huizenbouw en informele dienstverlening, de aanhoudende gezinsmigratie en het opkomen van nieuwe migratiebestemmingen verklaren waarom – in sterke tegenstelling tot de verwachtingen en het wensdenken in de jaren zeventig en tachtig – de Noord-Afrikaanse migrantenpopulaties zijn blijven doorgroeien. Zo is de bevolking van Marokkaanse origine in de zes voornaamste bestemmingslanden (Frankrijk, Nederland, België, Duitsland, Spanje en Italië) tussen 1972 en 2010 toegenomen van ongeveer 290.000 naar circa 3 miljoen, hoewel van het laatste cijfer ongeveer de helft tot de tweede, of zelfs derde generatie behoort (zie fig. 2.)

De laatste jaren heeft de Grote Recessie tot afname van de immigratie geleid. Maar de crisis heeft niet geleid tot de door sommigen verwachte grootscha-



Figuur 2. Bestemmingsgebieden van Noord-Afrikaanse emigranten.

lige remigratie vanuit Zuid-Europa, evenmin als dat na 1973 in Noord-Europa het geval was. Wederom is de paradox dat juist onder restrictieve immigratieregimes migranten in tijden van economische of andere tegenspoed eerder pas op de plaats maken dan *en masse* terugkeren. Of de Noord-Afrikaanse emigratie naar Europa in de nabije toekomst weer zal toenemen, hangt voornamelijk af van de vraag of en hoe snel Europese economieën van de huidige recessie en de Euro-crisis zullen herstellen.

Migratiebestemming Noord-Afrika

Eurocentrische visies op migratie gaan doorgaans gepaard met een gebrekkig besef van en kennis over migratie tussen en naar herkomstlanden. Dit heeft tot het misverstand geleid dat de meeste migranten uit sub-Sahara Afrika in Noord-Afrika 'onderweg' of 'in transit' zouden zijn naar Europa. Deze veronderstelling negeert het feit dat vooral Libië, maar steeds meer ook andere Noord-Afrikaanse landen, op zichzelf staande bestemmingen voor Afrikaanse migranten zijn geworden.

De olieboom in Libië na 1973 leidde aanvankelijk tot toenemende migratie vanuit Arabische landen. Maar vooral sinds het VN-embargo dat in 1992 tegen Libië werd ingesteld, zette Kaddhafi zich steeds meer af tegen de Arabische landen en positioneerde hij zich als Afrikaans leider. In het kader van zijn pan-Afrikaanse politiek opende hij de deuren voor arbeidsmigranten vanuit de Sahel en de West-Afrikaanse zone. Dit droeg bij tot een sterke toename van trans-Saharaanse migratie richting Libië.

Sinds 2000 heeft deze trans-Saharaanse migratie zich mede onder invloed van economische stagnatie en toenemend racisme in Libië gedeeltelijk vertakt naar Algerije, Marokko en Tunesië. Vanuit Noord-Afrika hebben sub-Saharaanen zich bij de Noord-Afrikaanse bootmigranten gevoegd, waardoor er een verband tot stand kwam tussen trans-Saharaanse en trans-Mediterraanse migratiesystemen.

Het zou echter een misverstand zijn te denken dat deze landen slechts 'transit-landen' zijn. Libië en andere Maghrebijnse landen zijn in de eerste plaats bestemmingslanden voor migranten op zoek naar werk. Ook een land als Marokko voert als onderdeel van zijn regionale politiek sinds jaar en dag een beleid waarbij Afrikaanse studenten beurzen ontvangen om in Marokko te studeren. Ook buiten Libië zijn Afrikaanse arbeidsmigranten steeds zichtbaarder geworden in sectoren als huizenbouw, kleinhandel, *call centres*, toerisme, terwijl steeds meer Afrikaanse vrouwen werken als schoonmaaksters en kindermisjes ('bonnes') voor families in de midden- en hogere klassen in de grote steden van de Maghreb. Ook Noord-Afrikaanse kerken zitten steeds voller met Afrikaanse migranten.

Omdat zij vaak geen verblijfspapieren bezitten, worden deze immigranten nogal eens uitgebuit op de werkvloer. Een gedeelte van deze migranten zijn asielzoekers en vluchtelingen, en de VN-vluchtelingenorganisatie heeft de laatste jaren haar missies in Noord-Afrika uitgebreid om asielaanvragen te verwerken en om vluchtelingen te beschermen te-

gen uitzetting. Al met al begint dit op een proces van toenemende permanente vestiging in Noord-Afrika te lijken, wat de mythe verder ontkracht dat iedereen naar Europa zou willen of kunnen gaan.

De Arabische Lente

Deze analyse maakt het ook gemakkelijker de migratie-ontwikkelingen naar aanleiding van de Arabische Lente te duiden. De belangrijkste conclusie is dat er géén aanwijzingen zijn dat de Arabische Lente tot een significante toename van migratie vanuit Afrika naar Europa heeft geleid. Het idee dat het conflict in Libië tot een massale exodus zou leiden, was namelijk gestoeld op de invasiemythe, waarin Afrikaanse migranten allemaal onderweg naar Europa zouden zijn. Libië is in de eerste plaats een bestemmingsland, en de meeste migranten ontbrak het aan de ambitie, middelen en contacten om de overtocht naar Europa te maken.

We hebben dan ook gezien dat na het uitbreken van het geweld de meeste migranten in Libië huiswaarts zijn gekeerd, dikwijls via de buurlanden Egypte en Tunesië. Veel Libiërs vluchtten zelf ook de grens over, maar ze hebben zich zelden naar Europa begeven. Van het totaal aantal mensen dat Libië is ontvlucht, is er slechts een handjevol, minder dan 1 procent, dat de oversteek naar Europa heeft gemaakt. De voorspelde exodus naar Europa is daarom uitgebleven, en dit wisten we van tevoren.

Maar waar komt die *invasiemythe* dan toch vandaan? Dit valt voornamelijk te verklaren vanuit politieke motieven. Kaddhafi en vooral Italiaanse politici hebben sinds een jaar of tien op systematische wijze het idee de wereld ingebracht dat de circa anderhalf miljoen Afrikaanse migranten in Libië de eerste gelegenheid afwachten om op een gammel vissersbootje naar Europa te varen. Dit diende allereerst als een binnenlandse politieke bliksemafleider. Maar het idee is ook handig gebruikt om het opheffen van het Europese wapenembargo tegen Libië in 2004 te rechtvaardigen: als Libië niet de benodigde financiële steun en militaire *hardware* zou krijgen, dan zou Europa aanstonds overspoeld worden door een horde Afrikaanse immigranten. Kaddhafi heeft hier telkens handig op ingespeeld door bij herhaling te dreigen Europa met een 'Zwarte Invasie' te overspoelen, als het niet met meer geld over de brug kwam.

Toen zijn voormalige Europese 'bondgenoten' zich na het aannemen van VN-resolutie 1970 in februari definitief tegen hem keerden, annuleerde Kaddhafi alle migratiecontrole-verdragen die hij met Italië had gesloten en dreigde hij wederom met een invasie. Die invasie bleef uit. Het idee dat Kaddhafi eigenhandig een 'Zwarte Invasie' kon ontketenen, was even onrealistisch als kenmerkend voor zijn megalomanie.

De voorgaande analyse helpt ook om de recentelijk toegenomen bootmigratie van enkele tienduizenden Tunesiërs naar Italië in een breder perspectief te plaatsen en haar omvang enigszins te relativiseren. Hoewel een combinatie van gunstig weer, verminderen van grenscontroles en toegenomen werkloosheid tot een toename van migratie heeft geleid, is er weinig unieks aan dit verschijnsel. En hoewel de aantallen in 2011 relatief hoog waren, zijn er in het verleden soortgelijke pieken geweest.

Deze migratie moet namelijk in het licht worden gezien van het structurele fenomeen van trans-Mediterrane illegale migratie vanuit de Maghreb naar Europa, die al tientallen jaren gaande is sinds Zuid-Europese landen een visumplicht invoeren, en zij is niet een direct gevolg van de Arabische Lente. Elk jaar steken enkele tienduizenden migranten op illegale wijze de Middellandse Zee over.¹⁴ Dat zijn significante aantallen, maar op een totale EU-immigratie van ongeveer 1,5 miljoen per jaar slechts enkele procentpunten. In dit bredere perspectief is de recente illegale immigratie vanuit Tunesië niet als ongekend of massaal te betitelen.

Toekomstperspectieven: Noord-Afrika als immigratiezone?

Waarschijnlijk zal de omvangrijke Noord-Afrikaanse migratie naar Europa in de nabije toekomst aanhouden. Dit is overigens wel gebaseerd op de veronderstelling dat Europese economieën de huidige recessie te boven komen en dat de Euro-crisis zal worden opgelost. Indien en wanneer economische groei in de EU weer aantrekt, zal dat in combinatie met vergrijzing tot toenemende tekorten aan laag- en hoger geschoolde arbeid leiden. Hierdoor zal de Noord-Afrikaanse migratie in alle waarschijnlijkheid weer aantrekken.

Wel zijn er redenen waarom het emigratiepotentieel van Noord-Afrika in de toekomst wel eens zou kunnen afnemen. Onder invloed van een spectaculaire daling van geboortecijfers neemt de bevolkingsgroei in Noord-Afrika sterk af en zal vanaf het volgende decennium het aandeel jongvolwassenen (15-25 jaar) en daarmee ook het aantal nieuwelingen op de arbeidsmarkt beginnen af te nemen. Indien dit gecombineerd wordt met politieke stabiliteit en stevige economische groei, kan emigratie vanuit Tunesië maar ook Marokko en Algerije sterk gaan afnemen, zoals dat in het recente verleden ook met Turkije is gebeurd.

Het emigratiepotentieel van het volkrijke en meer onderontwikkelde Egypte lijkt nog veel groter. Waar de meeste Egyptenaren tot voor kort voornamelijk naar de Golfstaten en Libië migreerden, is de Egyptische migratie naar Zuid-Europa de laatste jaren toegenomen. Ook de migratie vanuit West-Afrikaanse landen zoals Senegal, Ghana en Nigeria is de laatste jaren

toegenomen. Ontwikkeling in armere Afrikaanse landen zal meer mensen in staat stellen te migreren en zal daarom eerder tot meer dan minder migratie leiden, zolang inkomensverschillen groot blijven. Het is daarom goed mogelijk dat de Afrikaanse migratie naar Europa op middellange termijn een steeds sterker sub-Saharaans karakter zal krijgen.

Ook Noord-Afrikaanse landen zullen zich in de meeste scenario's verder tot bestemmings- en vestigingslanden van sub-Saharaanse migranten ontwikkelen, zeker indien economische groei in Noord-Afrika zal aanhouden. Toenemende migratie naar en vestiging in Noord-Afrika kan een eerste teken aan de wand van een dergelijke migratietransitie zijn. Een toenemend aantal geschoolde Noord-Afrikanen weigert laaggeschoolde, onaantrekkelijke banen, die in toenemende mate door immigranten worden vervuld. Ook migranten die er niet in slagen naar Europa te migreren, lijken eerder de voorkeur te geven in Noord-Afrika te blijven dan terug te keren naar meer onveilige en armere herkomstlanden.

Deze analyse duidt ook op de relatief smalle marges van migratiebeleid. Bijna een halve eeuw ervaring met Noord-Afrikaanse immigratie wijst erop dat overheden nauwelijks in staat zijn deze migratie te sturen en dat restrictieve beleidsmaatregelen vaak onbedoelde, ongewenste effecten hebben gehad – vooral het aanmoedigen van permanente vestiging door het onderbreken van van nature circulaire migratiebewegingen en het ruimtelijk verleggen van migratiestromen door het waterbedeffect. Migratie van en naar Noord-Afrika wordt vooral gestuurd door de economische conjunctuur en vraag naar arbeid in bestemmingslanden en macro-politieke en economische factoren in herkomstlanden. Tegelijkertijd hebben democratische rechtsstaten slechts een beperkt vermogen gezinsmigratie terug te dringen, ook omdat het recht op gezinsleven een fundamenteel, in het internationaal recht verankerd, mensenrecht is.

Het is dan ook onrealistisch te denken dat migratie vanuit Afrika significant kan worden afgeremd zolang vraag- en aanbodfactoren en welvaartsverschillen in stand blijven. En zolang de discrepantie tussen het verschijnsel van vraag en aanbod aan migrantenarbeid enerzijds en anderzijds het ontbreken van legale immigratiekanalen voor lager geschoolden blijft bestaan, zal een substantieel deel van deze migratie een illegaal karakter blijven behouden.

Dr Hein de Haas is Co-Director van het International Migration Institute (IMI) aan de Universiteit van Oxford. Voor verdere informatie en publicaties, zie: www.imi.ox.ac.uk en www.heindehaas.com

Noten

- 1 H. de Haas, 'North-African migration systems: evolution, transformations and development linkages', in: S. Castles & R. Delgado Wise, *Migration and Development: Perspectives from the South*, Genève: International Organization for Migration, 2008.
- 2 J.J. Bonnet & R. Bossard, 'Aspects Géographiques de l'Emigration Marocaine vers l'Europe', in: *Revue de Géographie du Maroc*, nr 23-24, 1973, blz. 5-50; H. de Haas, 'Morocco's migration experience: A transitional perspective', in: *International Migration*, jrg. 45, nr. 4, 2007, blz. 39-70.
- 3 A. Fadloulah, A. Berrada, e.a., *Facteurs d'Attraction et de Répulsion des flux Migratoires Internationaux. Rapport National: Le Maroc*, Rabat: Commission Européenne, 2000; H. Obdeijn, 'Op Weg naar Werk ver van Huis: Marokkaanse Emigratie in Historisch Perspectief', in: *Migrantenstudies*, 1993, nr 4, blz. 34-47.
- 4 W.A. Shadid, *Moroccan Workers in the Netherlands*, Leiden: University of Leiden, 1979.
- 5 Vgl. H. Entzinger, 'Return Migration in Western Europe: Current policy trends and their implications, in particular for the second generation', in: *International Migration*, jrg. 23, nr. 2, 1985, blz. 263-290.
- 6 P. De Mas, *Regroupement Familial Marocain aux Pays-Bas 1968-1987: Un Aperçu Quantitatif. Le Maroc et La Hollande*, Rabat: Université Mohammed V, 1990, blz. 147-170; G. Reniers, 'The post-migration survival of traditional marriage patterns: Consanguineous marriages among Turks and Moroccans in Belgium', in: *Journal of Comparative Family Studies*, jrg. 32, nr. 1, 2001, blz. 21.
- 7 Hierbij moet worden opgemerkt dat dit slechts de juridische basis van de migratie weerspiegelt. Gezinsmigranten zijn ook potentiële arbeidskrachten; het verschijnsel kan dus vaak gezien worden als 'labour migration in disguise'.
- 8 De Haas, *a.w. noot 1*.
- 9 Voor een kaart met migratieroutes, zie: H. de Haas, *The Myth of Invasion: Irregular migration from West Africa to the Maghreb and the European Union*, Oxford: International Migration Institute, University of Oxford, 2007.
- 10 Mensensmokkel wordt vaak ten onrechte verward met mensenhandel, terwijl het hier om twee uiteenlopende fenomenen gaat. Mensensmokkelaars zijn dienstverleners die migranten tegen betaling helpen om een grens over te steken. Bij mensenhandel spelen systematisch bedrog en uitbuiting – zoals het innemen van reispapieren en verplichte tewerkstelling in bestemmingslanden – een rol. Mensenhandel speelt een te verwaarlozen rol in Noord-Afrikaanse emigratie.
- 11 Zie <http://fortresseurope.blogspot.com/p/la-strage-negata-17317-morti-ai-confini.html>
- 12 De Haas, *a.w. noot 9*.
- 13 Een andere belangrijke dimensie van de geografische diversificatie van de Maghrebijnse emigratie is de sterke toename van migratie naar Canada en de Verenigde Staten. Deze migratiebestemmingen zijn vooral aantrekkelijk voor de hoger opgeleiden, die in deze landen en in het bijzonder Canada meer welkom zijn dan in Europa.
- 14 De Haas, *a.w. noot 9*.

Klimaatvluchtelingen: simpele term voor complex fenomeen

De problematiek van de zogeheten klimaatvluchtelingen is een *hot topic* geworden. Ze hebben een plaats verworven op televisie, radio en in de krant. Politieke wetenschapslieden, juristen, antropologen, geografen en ecologen debatteren over het bestaan van klimaatvluchtelingen, hun aantal, de oorzaken van hun vlucht en het bestaande of te ontwikkelen institutioneel, beleids- en juridisch kader. Ze staan bovenaan de agenda van academici, NGO's en beleidsmakers. Zijn klimaatvluchtelingen wel een recent fenomeen? Over wie hebben we het precies? In de media worden allerlei termen naast elkaar gebruikt. Naast klimaatvluchtelingen horen we ook milieuvluchtelingen, klimaatmigranten en klimaatonthemden. Er heerst enige verwarring over de problematiek, zowel bij leken als bij deskundigen.

Migratie als reactie op negatieve veranderingen in het milieu van de mens is niet nieuw – integendeel, het verschijnsel betreft een eeuwenoude aanpassingsstrategie. Zo lagen de achtereenvolgende ijstijden die onze Aarde heeft gekend, waarvan de laatste 10.000 tot 15.000 jaar geleden eindigde, aan de basis van grote migratiestromen van het koude noorden naar het warmere zuiden. Ook droogte is in het verleden de oorzaak geweest van gedwongen migratie. De *Dust Bowl*, ook de *Dirty Thirties* genoemd, is daar een goed voorbeeld van: een periode (1930-1936) van hevige zandstormen in de Verenigde Staten en Canada, met zware ecologische en landbouwschade aan Amerikaanse en Canadese weidelanden als gevolg. Ernstige droogte was de voornaamste oorzaak van dit fenomeen, waarbij meer dan 500.000 Amerikanen het dak boven hun hoofd verloren en een goed heenkomen moesten zoeken.

Klimaatvluchtelingen zijn dus geen recent fenomeen. In 1990 stelde het Intergouvernementele Panel voor Klimaatverandering (IPCC), dat wetenschappelijke, technische en sociaal-economische informatie verzamelt over het risico van door de mens veroorzaakte klimaatverandering, in zijn *First Assessment Report* dat menselijke ontheemding een van de voornaamste gevolgen kan zijn van klimaatverandering.¹ Klimaatverandering zou leiden tot toename in inten-

siteit en schaal van milieuverstoreningen en bijgevolg tot wellicht dramatische toename van gedwongen migratie. Onder dergelijke milieuverstoreningen worden droogte en verwoestijning begrepen (met als gevolg landbouwverstoreningen en hongersnoden), geleidelijke overstromingen wegens stijging van het zeeniveau, en extreme weersomstandigheden, zoals plotselinge overstromingen en orkanen. In 2007 informeerde het IPCC de internationale gemeenschap dat klimaatverandering zich in snel tempo voortzet en dat de mens de voornaamste verantwoordelijkheid draagt.² Klimaatvluchtelingen kunnen aldus worden gedefinieerd als personen die gedwongen zijn hun plaats van herkomst te verlaten als gevolg van milieuverstoreningen die zijn veroorzaakt door klimaatverandering, en die binnenslands of voorbij internationale grenzen migreren, tijdelijk of permanent.

Aantallen

Over het aantal klimaatvluchtelingen bestaat onzekerheid. Volgens de geograaf Norman Myers (Universiteit Oxford) zouden er nu al meer dan 50 miljoen mensen op de vlucht zijn vanwege milieuveranderingen, en dat aantal zou tegen het jaar 2050 kunnen stijgen tot 250 miljoen.³ Dit zijn echter ruwe schattingen, die met voorzichtigheid moeten worden benaderd. Er bestaan allerlei statistieken over het huidige en toekomstige aantal klimaatvluchtelingen, en deze verschillen naargelang de gehanteerde definitie en de databron. Er bestaat geen overkoepelende organisatie die alle statistieken bijhoudt over gedwongen migratie veroorzaakt door klimaatverandering. De aantallen die Myers naar voren schuift, werden bekritiseerd vanwege de onmogelijkheid tot verificatie, maar ook omdat onvoldoende rekening zou zijn gehouden met toekomstige aanpassingsmogelijkheden. Hoe dan ook, alle statistieken spreken over miljoenen mensen en wijzen daarenboven op een steeds sneller groeiend probleem. Vergeleken met andere categorieën vluchtelingen, zoals oorlogsvluchtelingen of personen op de vlucht voor vervolging, liggen de geschatte aantallen klimaatvluchtelingen een heel stuk hoger.⁴

Zoals elke vorm van gedwongen migratie is ont-heemding als gevolg van klimaatverandering vanuit sociologisch-antropologisch opzicht een complexe en genuanceerde kwestie. Zo kan de mate waarin mensen tegen hun wil huis en haard verlaten vanwege milieufactoren, sterk variëren. Menselijke migratiebewegingen vinden plaats op een glijdende schaal van vrijwillige tot gedwongen situaties.⁵ Aan de ene zijde bevindt zich de categorie van personen die volledig vrijwillig migreert, bijvoorbeeld om gezinsredenen of om de levensstandaard te verhogen. Andere migratiebewegingen zijn gekenmerkt door dwang: deze personen migreren tegen hun wil. Ook binnen deze groep kan de mate van dwang sterk verschillen. Zo migreren in het geval van klimaatvluchtelingen sommigen om algemene of ernstige armoede of gezondheidsproblemen veroorzaakt door milieuverstoringen te ontvluchten, terwijl anderen vluchten louter om te overleven: vluchten of sterven dus.

Multi-causaliteit

Daarnaast moet worden gewezen op het feit dat (gedwongen) migratie in vele gevallen gekenmerkt wordt door multi-causaliteit. Mensen migreren vaak om een complexe mix van redenen waarbij het zeer moeilijk is, zo niet onmogelijk, één factor, bijvoorbeeld de milieufactor, als *enige oorzaak* van de migratiebeweging te isoleren. Er is, met andere woorden, meestal geen duidelijk causaal verband tussen klimaatverandering en migratie. Milieufactoren zijn vaak verweven met sociaal-economische elementen, bijvoorbeeld onvoldoende inkomen door een economische crisis of fysieke onveiligheid door conflictsituaties. Het gebruik van de term klimaatvluchtelingen riskeert deze multi-causaliteit en de complexiteit van individuele migratiebesluitvorming uit het oog te verliezen.⁶ Daarnaast vormt klimaatverandering, samen met andere factoren, niet alleen een rechtstreekse maar ook een indirecte oorzaak van gedwongen migratie.

Men kan bijvoorbeeld met waarschijnlijkheid stellen dat klimaatverandering aan de basis zal liggen van nieuwe conflicten wegens de schaarste aan natuurlijke rijkdommen waartoe klimaatverandering leidt. Dergelijke conflicten over natuurlijke rijkdommen zullen de gedwongen migratie vergroten. Het conflict in Darfur, een regio in het westen van Soedan, wordt vaak als voorbeeld aangehaald in dit verband. In Darfur is sinds 2003 een conflict aan de gang tussen enerzijds

de regering in Khartoem en de Janjaweed, een militia van lokale Arabische stammen die door de regering wordt bewapend, en anderzijds Afrikaanse rebellen-groepen. Het conflict heeft sinds 2003 tot honderd-duizenden doden en bijna drie miljoen vluchtelingen geleid. Allerlei deskundigen, onder wie de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR), Antonio Guterres, nemen aan dat dit conflict niet alleen een etnisch conflict is, maar ook een strijd om water en land tussen landbouwers en veehouders.

Verder betekent een verandering in het milieu slechts een klimaat- of natuurramp voor de mens wanneer deze niet in staat is er via gebruikelijke aanpassingsmechanismen op te reageren. Het is niet zozeer de klimaatgerelateerde milieuverstoring op zich zelf, als wel de *kwetsbaarheid* van de personen die ermee geconfronteerd worden, die bepaalt of die personen zullen overleven, hoe zij zullen overleven en of zij zullen migreren. Deze kwetsbaarheid, die in verband staat met armoede, is veel groter in ontwikkelingslanden dan in rijkere landen. Zo vinden in rijke landen gemiddeld 23 mensen de dood bij rampen, terwijl dat gemiddelde in de minst ontwikkelde landen 1.052 bedraagt.⁷ Naast armoede spelen ook andere factoren mee, zoals politieke keuzen en politieke onverschilligheid, corruptie, *gender*, de snelle verstedelijking, het slechte onderhoud van infrastructuur, alsook de huidige voedsel- en financiële crisis.⁸

Ten slotte veroorzaakt klimaatverandering niet alleen een probleem van menselijke ontheemding, maar eveneens meer algemeen een ernstig mensenrechtenprobleem. Klimaatverandering zal een drastische *impact* hebben op allerlei fundamentele mensenrechten, zoals het recht op leven, voedsel, gezondheid, huisvesting en het recht op zelfbeschikking. In deze context heeft het Bureau van de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) in januari 2009 gerapporteerd over het verband tussen klimaatverandering en mensenrechten.⁹ Omdat migreren financiële en andere middelen vereist, zullen velen die door klimaatverandering worden getroffen, niet in staat zijn elders te gaan leven. Van diegenen die wel degelijk op de vlucht slaan, zal de grootste groep naar alle waarschijnlijkheid worden gevormd door binnenslands ontheemden (*internally displaced persons, IDPs*): personen die binnen de grenzen van hun land migreren. Wellicht het grootste deel van diegenen die wél een grens oversteken, en aldus migranten worden in een ander land, doet dit

in een regionale context, eerder dan intercontinentaal. Als we daaraan toevoegen dat het voornamelijk (doch niet uitsluitend) ontwikkelingslanden zijn die te kampen hebben met de negatieve gevolgen van klimaatgerelateerde milieuverstoreningen, vanwege hun hogere kwetsbaarheid, lagere aanpassingscapaciteit en moeilijke sociaal-economische omstandigheden, dan lijkt het waarschijnlijk dat het vooral ontwikkelingslanden zullen zijn die geconfronteerd worden met klimaatvluchtelingen en er aldus de 'last' van zullen moeten dragen. Dit kan op zijn minst ironisch genoemd worden, aangezien het in de eerste plaats niet de ontwikkelingslanden maar de geïndustrialiseerde landen zijn die verantwoordelijk zijn voor klimaatverandering.

Dekt de term klimaatvluchtelingen dus de lading? Het voorgaande maakt duidelijk dat klimaatvluchtelingen wel degelijk een realiteit zijn. De term is echter eenvoudiger dan zijn inhoud. Dé klimaatvluchteling bestaat niet – daarentegen zijn er velerlei types of categorieën van klimaatvluchtelingen, al naar gelang de soort milieuverstoring, de mate van dwang in de migratiebeslissing, de tijdelijkheid of het permanent karakter van de ontheemding, enz. De problematiek van klimaatvluchtelingen is dus een complex fenomeen, dat op genuanceerde wijze moet worden benaderd.

Bescherming

De in de media vaak gebruikte term klimaatvluchteling spreekt goed tot de verbeelding, benadrukt de ernst van het probleem en trekt de aandacht van overheden en de publieke opinie. Juridisch gezien is deze term echter niet correct. Een vluchteling wordt door het Vluchtelingenverdrag van Genève van 28 juli 1951 gedefinieerd als een persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn of haar ras, godsdienst, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, zich bevindt buiten zijn land van nationaliteit of verblijfplaats en daarheen niet kan of niet wil terugkeren wegens de vermelde vrees voor vervolging. Met andere woorden, indien géén sprake is van vervolging wegens één van de vermelde gronden of indien men zich niet op het grondgebied van een ander land bevindt, is men juridisch gezien geen vluchteling. Hoewel de situatie zich kan voordoen dat personen die gemigreerd zijn als gevolg van klimaatverandering, worden vervolgd, is dit niet noodzakelijk het geval. Bijgevolg zijn de meeste klimaatvluchtelingen geen vluchtelingen in de zin

van het Vluchtelingenverdrag, en kunnen zij zich niet beroepen op de door het verdrag geboden bescherming.¹⁰ Ook regionale vluchtelingeninstrumenten zijn niet zonder meer toepasselijk op klimaatvluchtelingen. Het resultaat is een zwakke internationale bescherming op basis van het bestaande vluchtelingenrecht.¹¹

Hoe moet de problematiek van klimaatvluchtelingen worden aangepakt? Een alomvattende oplossing voor het probleem vereist aandacht voor zowel de preventie van gedwongen migratie wegens milieuverstoreningen, als de remedie van de situatie van diegenen die op de vlucht zijn. De preventie van gedwongen klimaatmigratie wordt het beste nagestreefd door de oorzaak ervan aan te pakken (mitigatie of matiging van klimaatverandering) en door mensen en gemeenschappen beter te wapenen tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering (adaptatie of aanpassing aan klimaatverandering). Op deze gebieden hebben de Verenigde Naties de laatste jaren heel wat inspanningen geleverd, zij het niet steeds succesvol. Het verbeteren van de situatie van klimaatvluchtelingen, wanneer aanpassing niet langer een optie is, moet gebeuren via de strategie van bescherming, namelijk het verlenen van humanitaire bijstand. Daarnaast rijst de vraag of de ontwikkeling van nieuwe juridische beschermingsmechanismen, gezien de huidige zwakke internationaalrechtelijke bescherming, wenselijk en haalbaar is.¹² Een combinatie van maatregelen is aldus noodzakelijk. Het verzachten van het lot van klimaatvluchtelingen is geen onmogelijke opdracht, maar vereist een stevige dosis politieke wil.

Michèle Morel verricht doctoraatsonderzoek aan de vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent, als mandataris van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO). Haar onderzoek handelt over het internationaalrechtelijk kader voor de bescherming tegen ontheemding. Dit artikel is deels gebaseerd op: M. Morel, 'Op de vlucht wegens droogte? Het fenomeen "klimaatvluchtelingen" onder de loep', in: F. Maes & P. Willems (red.), *Water – Bron van Leven en Conflicten*, Leuven: Acco, 2010, blz. 129-144.

Noten

- 1 IPCC, *First Assessment Report 1990* (FAR), zie http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml.
- 2 IPCC, *Fourth Assessment Report 2007* (AR4),

zie http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml.

3 Zie N. Myers, 'Environmental refugees: a crisis in the making', in: *People & the Planet*, 3, 1994, blz. 6-9; en N. Myers & J. Kent, *Environmental exodus: an emergent crisis in the global arena*, Washington DC: The Climate Institute, 1995. Myers hanteert de term 'milieuvluchtelingen' en definieert deze als volgt: 'These are people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with the associated problems of population pressures and profound poverty.'

4 Zie UNHCR, '2007 Global trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons', Genève: UNHCR, 2008.

5 Zie A. Richmond, 'Reactive Migration: Sociological Perspectives on Refugee Movements', in: *Journal of Refugee Studies*, nr. 6(1), 1993, blz. 7-24; P. Boncour, 'Climate Change, Migration and Forced Displacement: the New Humanitarian Frontier?', Paper presented at a side event of the 14th Conference of the Parties to UNFCCC by UNHCR in association with IOM and UNU, 8 december 2008, Poznan (<www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/env_degradation/webcast.pdf>).

6 Zie S. Castles, 'Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate', *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 70, Genève: UNHCR, 2002, blz. 3-5; R. Black,

'Environmental Refugees: Myth or Reality?', *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 34, Genève: UNHCR, 2001.

7 IFRC, 'Climate change and the international federation', Background note distributed to IFRC national societies, 2007.

8 Oxfam International, 'The right to survive: the humanitarian challenge for the 20th century', Oxford: Oxfam International, 2009.

9 OHCHR, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) on the relationship between climate change and human rights (A/HRC/10/61)*, 15 januari 2009.

10 In tegenstelling tot de term 'vluchteling' hebben de termen 'migrant' en 'ontheemde' juridisch gezien geen algemeen aanvaard definitie. Sommigen zijn van mening dat migratie, in tegenstelling tot ontheemding, verwijst naar een vrijwillige beweging; anderen zien het onderscheid tussen beide termen op geografisch niveau: migratie verwijst dan naar grensoverschrijdende bewegingen (al dan niet vrijwillig), terwijl ontheemding steeds binnen de landsgrenzen plaatsvindt.

11 Voor een meer gedetailleerde analyse van de toepasselijkheid van het internationaal vluchtelingenrecht op klimaatvluchtelingen, zie: M. Morel, 'Milieumigranten in het internationaal recht: een zoektocht naar bescherming', in: *Tijdschrift voor Mensenrechten*, nr. 2, 2010, blz. 7-10.

12 Zie daarover M. Morel, 'De bescherming van milieumigranten: beleidsaanbevelingen van een VN-Summer Academy', in: *Wereldbeeld*, nr. 4-5, 2010, blz. 56-60.

ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur; hoofd strategisch onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, voorzitter Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)

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

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof. dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, directeur Centrum voor Terrorismen & Contraterorisme 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 *Studia Diplomatica*, tevens gastprofessor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

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

Dr L.J. (Larissa) *van den Herik*, universitair hoofddocent, Grotius Centre for International Legal Studies, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

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

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

Prof. dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy, International Institute of Social Studies (ISS Den Haag), Erasmus Universiteit Rotterdam

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

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

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

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

Immigratiebeleid is geen nationale aangelegenheid

Het belang van het recht van de Europese Unie voor immigratie is begonnen met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999. Sindsdien is het mogelijk Europese regels vast te stellen met betrekking tot de toelating en het verblijf van onderdanen uit derde landen. Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon van kracht geworden en daarmee is wat betreft het immigratierecht een nieuwe fase aangebroken. In dit verdrag wordt uitgegaan van een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid.

Het minderheidskabinet-Rutte heeft ingezet op een restrictief vreemdelingenbeleid. Dat geldt niet alleen voor asiel, maar in het bijzonder voor de zogenoemde reguliere migratie. Het reguliere vreemdelingenrecht betreft de komst naar Nederland voor onder meer arbeid, studie of gezinshereniging. Strengere regels zijn echter niet vanzelfsprekend, terwijl ze in overeenstemming dienen te zijn met het Europese recht.

Regeerakkoord

De paragraaf over immigratie in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte valt op door zijn omvang en inhoud.¹ Immigratie beslaat zeven pagina's, terwijl bijvoorbeeld financiën er twee krijgt, gezondheid vier en economie vijf. Het moge duidelijk zijn dat vanwege de gedoogsteun van de PVV het kabinet aan immigratie bijzondere aandacht besteedt. Uitgangspunt daarbij is vooral het terugdringen van zowel reguliere migratie als asiel. Verwezenlijking van deze voornemens wordt in het akkoord de primaire doelstelling van het te voeren kabinetsbeleid genoemd. In de inleiding van het regeerakkoord merkt het kabinet op dat het internationale verdragen respecteert. Verdragen bieden immers bescherming aan de grondrechten van burgers. Indien evenwel 'nieuw nationaal beleid op juridische grenzen stuit zal Nederland zich binnen de Europese Unie of in ander verband inzetten voor wijziging van de betreffende verdragen, richtlijnen of afspraken'. Voor een goed begrip van de kabinetsintenties geef ik een citaat uit het algemene deel van de immigratieparagraaf:

'Nederland zal vluchtelingen blijven beschermen en opvangen waar het, overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag, gaat om slachtoffers van vervol-

ging voor wie Nederland de eerste veilige plek is. Dit kan niet gelden voor asielzoekers die economische migranten blijken te zijn. Daarom wordt zo snel mogelijk vastgesteld tot welke categorie de asielzoeker behoort en of deze hier kan blijven of Nederland moet verlaten. Het migratiebeleid, met name het beleid inzake de gezinsmigratie, is gericht op beperking en terugdringing van de komst van migranten met weinig perspectief. Dit om de integratieproblematiek beter aan te pakken, mede gelet op de participatie van degenen die worden toegelaten. Het kabinet zal hiertoe de mogelijkheden voor een restrictief en selectief migratiebeleid binnen de bestaande juridische kaders, waaronder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), zoveel mogelijk benutten, zowel door voorstellen tot wet- en regelgeving als door intensivering van controle, handhaving en uitvoering van bestaande voorschriften, met inbegrip van nieuwe informatiesystemen, uitwisseling van gegevens en technieken voor identiteitsvaststelling. Hierbij werkt het kabinet waar mogelijk samen met andere landen, met name aangrenzende EU-lidstaten en landen buiten de EU waaruit migranten afkomstig zijn. Het terugkeer- en uitzetbeleid wordt aangescherpt. Illegaal verblijf wordt strafbaar.'

Een blik op de algemene inleiding van de immigratieparagraaf leert dat het asiel- en migratiebeleid restrictief is. Dat was overigens ook onder het vorige kabinet het geval. Ombuiging, beheersing en vermindering van de immigratie zijn volgens het kabinet geboden en urgent, gelet op de maatschappelijke problematiek. In de algemene inleiding wordt verder opgemerkt dat uitzetting van strafrechtelijk veroordeelde vreemdelingen eerder en vaker plaats zal vinden. Ook zal tegen mensensmokkel hard worden opgetreden. Effectieve integratie van nieuwkomers en bevolkingsgroepen is een belangrijk item, en op dat punt zal het kabinet ook eisen aan toegelaten asielzoekers en migranten stellen. Indien zij deze inspanningen niet plegen, zullen sancties volgen op het gebied van sociale zekerheid of verblijfsrecht. Waar nodig zal het kabinet initiatieven nemen tot aanpassing van EU-richtlijnen. Indien er voor belangrijke maatregelen

len geen andere alternatieven blijken te zijn, overweegt het kabinet, in overleg met andere lidstaten, wijziging van verdragen. Verwezenlijking van het gehele pakket van maatregelen op het gebied van asiel en migratie zal feitelijk dienen te leiden tot een zeer substantiële daling van het aantal migranten dat naar Nederland komt. Overigens wordt door deskundigen sterk betwijfeld of deze substantiële daling haalbaar is,² terwijl ook uit de begroting van de minister voor Immigratie en Asiel die daling niet blijkt.

Kanttekeningen

Kort voordat het regeerakkoord tot stand kwam, heb ik in mijn oratie betoogd dat een restrictief Nederlands immigratiebeleid enerzijds begrensd wordt door de eisen die mensenrechtenverdragen stellen en anderzijds door het recht van de Europese Unie.³ Ten aanzien van de belangrijkste algemene mensenrechtenverdragen is het goed stil te staan bij hun ontstaansgeschiedenis. De schendingen van mensenrechten gedurende de Tweede Wereldoorlog zijn de meest evidente aanleiding voor het opstellen van onder meer de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948), het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM, 1950), het Vluchtelingenverdrag (1951) en het Internationaal Verdrag ter Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie (1966). Vanuit deze achtergrond en gegeven het feit dat schendingen zich nog immer voordoen, verdienen deze fundamentele rechten ook anno 2011 bescherming.

Een gevolg van het Verdrag van Lissabon is dat bepalingen uit het Handvest van de Grondrechten van de EU rechtstreekse werking hebben gekregen. Grondrechten zoals die worden gewaarborgd door het EVRM, werden al geëerbiedigd door de EU en beschouwd als algemene beginselen van het Unierecht. Met het Handvest is beoogd deze grondrechten in een document onder te brengen dat gelding heeft voor alle instellingen, organen en instanties van de EU. Ook de lidstaten zijn gebonden aan het Handvest, tenminste voor zover zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Voor zover opzegging van mensenrechtenverdragen nog serieus wordt overwogen, vormt het Handvest een beletsel om bij uitvoering van het Unierecht grondrechten opzij te zetten.

Hoofddlijn van de commentaren op het migratiebeleid zoals verwoord in het regeerakkoord, is dat een meer restrictief vreemdelingenbeleid zowel aan de normen van het EVRM dient te voldoen als aan die van het Unierecht.⁴ Een substantieel deel van de voorstellen is daarmee in strijd of lijkt daarmee in strijd te zijn. Het is niet eenvoudig het EVRM aan te passen door invoering van een nieuw verdrag of protocol. Daarvoor is (unanieme) overeenstemming tussen de 27 lidstaten van de Raad van Europa nodig. Mogelijk kunnen

Europese richtlijnen worden herzien, maar daarvoor is medewerking nodig van de Europese Commissie, die het initiatiefrecht voor nieuwe EU-wetgeving heeft. Vervolgens dient een (gekwalficeerde) meerderheid in de Raad de wijzigingen te onderschrijven. Het kabinet beseft dat voor veel van zijn plannen aanpassing van het Unierecht nodig is; het heeft daarom een *Position Paper* opgesteld om de Europese Commissie en andere lidstaten voor zijn standpunt te winnen.⁵

Een voorbeeld hiervan zijn de plannen op het gebied van gezinshereniging. Nederland wil hieraan zwaardere eisen stellen, om te voorkomen dat kansarme migranten zich vestigen terwijl zij onvoldoende in staat zouden zijn goed te integreren. Daartoe had Nederland al een regel uitgevaardigd met betrekking tot inkomen (120% minimumloon), die door het Europese Hof van Justitie in het arrest-*Chakroun* in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn werd geoordeeld.⁶ Het bevorderen van gezinshereniging is volgens het Hof van Justitie het doel van de richtlijn en daarom dient de bevoegdheid tot stellen van voorwaarden strikt te worden uitgelegd.

Voor alle duidelijkheid, het betreft hier een bepaalde groep gezinsmigranten. Voor burgers van de Europese Unie die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer van personen, is het recht op gezinshereniging verbonden met het recht van deze burgers vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Gezinsleden hebben – ongeacht hun nationaliteit – dezelfde rechten als de Unieburger tot wiens gezin zij behoren. Nederland kan daar géén beperkingen op aanbrengen.

Voor burgers van buiten de Unie (derdelanders) is de Gezinsherenigingsrichtlijn bepalend voor de vraag of zij al dan niet recht op gezinshereniging hebben. Het zijn deze derdelanders die de regering op het oog heeft met de voorgestelde aanpassing van deze richtlijn. In de zogenoemde *Roadmap* werkt de minister voor Immigratie en Asiel de noodzakelijk geachte wijzigingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn nader uit.⁷ Door middel van consultatie van lidstaten en de Europese Commissie wordt getracht draagvlak voor de aanpassingen te verkrijgen. Daartoe is de *Position Paper* opgesteld. De planning lijkt goed, want de Gezinsherenigingsrichtlijn wordt herzien en de verwachting is dat de Commissie eind 2011 daartoe met een groenboek komt.⁸

De minister van Immigratie en Asiel rapporteerde aan de Tweede Kamer dat zijn argumenten weerklank vinden bij verscheidene collega's in de EU.⁹ Cecilia Malmström, Eurocommissaris Binnenlandse Zaken, heeft echter een gesprek met de minister gevoerd over het immigratiebeleid en liet in een interview blijken bezorgd te zijn over de Nederlandse plannen.¹⁰ Nederland zou het enige land zijn dat zich bij de com-

missaris heeft gemeld voor *aanscherping* van de eisen voor gezinsmigratie. Het overtuigen van de Commissie dient gewoonlijk met goed onderbouwde presentatie van feiten te gebeuren en vanuit een Europees perspectief. De *Position Paper* biedt die onderbouwing onvolgende.¹¹

Strafbaarheid illegaliteit

Op 16 augustus jl. heeft de ministerraad ingestemd met vijf voorstellen om het asiel- en migratiebeleid aan te scherpen.¹² De voorstellen hebben betrekking op:

- beperkingen voor gezinsmigranten;
- strafbaarstelling van illegaal verblijf;
- aanscherpen uitzetting na misdrijf;
- vervallen vrijstellingen machtiging tot voorlopig verblijf; en
- erschikking toelatingsgronden asielbeleid.

Met de voorgestelde maatregelen wordt uitvoering gegeven aan een belangrijk deel van de voornemens uit het regeerakkoord. Het kabinet wil selectiever worden ten aanzien van migratie, criminaliteit bij vreemdelingen steviger aanpakken, asielgronden harmoniseren en vereenvoudigen, en illegaliteit tegengaan. De ontwerpbesluiten zijn voor advies aan de Raad van State gezonden en de teksten zijn nog niet openbaar.

Het spanningsveld tussen het nationale vreemdelingenrecht aan de ene kant en de mensenrechtenverdragen en het Unierecht aan de andere kant, zal ik illustreren met het voornemen illegaliteit strafbaar te stellen. Hoewel het wetsontwerp nog niet openbaar is, zijn er wel enkele kanttekeningen bij dit voorstel te plaatsen, op basis van de mededelingen erover uit het persbericht.

Het voorstel houdt in dat vreemdelingen die Nederland onrechtmatig binnen zijn gekomen of na afloop van hun rechtmatig verblijf Nederland niet (tijdig) hebben verlaten, voortaan strafbaar zijn. Illegaal verblijf wordt strafbaar als overtreding; de straf wordt een hechtenis van ten hoogste vier maanden of een geldboete van ten hoogste 3.800 euro. Die boete blijft, als zij niet wordt betaald, vier jaar staan.

De strafbaarstelling geldt alleen voor meerderjarige vreemdelingen, omdat minderjarigen voor hun verblijf in Nederland afhankelijk zijn van hun ouders. Dat geldt overigens niet onverkort voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Vanuit het perspectief van het belang van het kind zoals vastgelegd in het Kinderrechtenverdrag, zou ik de vrijwaring van strafbaarheid voor deze groep niet willen opheffen.¹³

Veel aandacht in de publiciteit kreeg het mogelijke effect dat humanitaire hulp aan illegalen tot medeplichtigheid aan het plegen van een strafbaar feit zou leiden. Het kabinet heeft zich die kritiek aangetrokken en in het voorstel opgenomen dat dergelijke hulp van kerken of particulieren niet leidt tot medeplich-

tigheid aan illegaal verblijf en niet strafbaar wordt gesteld. Tot slot vermeldt het persbericht dat personen die zich schuldig maken aan mensenhandel of werkverschaffing aan illegalen, wél worden vervolgd voor deze strafbare feiten.

Het is de vraag wat de noodzaak is voor nieuwe wetgeving tegen illegaliteit. De minister is nu al bevoegd illegalen uit te zetten en hen met het oog daarop in vreemdelingenbewaring te nemen. Onder bepaalde voorwaarden kan de minister besluiten de illegaal verblijvende persoon tot ongewenst vreemdeling te verklaren. De ongewenst verklaarde die Nederland niet uit eigen beweging verlaat, maakt zich daarmee schuldig aan een misdrijf, strafbaar gesteld in art. 197 Wetboek van Strafrecht. Op dit misdrijf staat een gevangenisstraf van maximaal zes maanden of een geldboete. Door strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf zouden ook personen negatief worden getroffen die thans hun vertrek voorbereiden of die net in Nederland zijn gearriveerd en nog een asielaanvraag moeten indienen. Wat betreft slachtoffers van mensenhandel geldt zelfs een verbod om hun illegaliteit strafbaar te stellen.¹⁴ Hier komen mensenrechten in het geding. Onrechtmatig verblijf of illegaliteit impliceert niet altijd dat tot uitzetting mag worden overgegaan. Zo oordeelde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak-*Rodrigues da Silva* dat onder bijzondere omstandigheden het recht op gezinsleven (art. 8 EVRM) kan leiden tot een verblijf voor een illegaal verblijvende moeder vanwege de band met haar jonge dochter.¹⁵

Ook vanuit het Unierecht zijn er bezwaren tegen strafbaarstelling van illegaliteit. In de Italiaanse zaak-*El Didri* oordeelde het Europese Hof van Justitie dat het opleggen van een gevangenisstraf van een jaar aan een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land in strijd is met de richtlijn inzake terugkeer.¹⁶ Uitgangspunt van het Hof is dat het lidstaten weliswaar vrijstaat aanvullende strafrechtelijke maatregelen tegen illegaliteit te treffen, maar dat deze de uitvoering van het Unierecht niet in gevaar mogen brengen of het *effect utile* eraan mogen ontnemen. De Terugkeerrichtlijn beoogt de maximale duur van de vrijheidsontneming in het kader van de terugkeer te beperken en op deze wijze de eerbiediging van de grondrechten van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen te waarborgen. Uitgangspunt is dat de strafbaarstelling de terugkeer niet in de weg mag staan. Het Nederlandse voorstel roept de vraag op indien de vreemdeling de boete van maximaal 3.800 euro niet kan betalen, of hij de illegaal vervangende hechtenis dient te ondergaan en of daarmee de effectieve werking van de Terugkeerrichtlijn wordt ondermijnd.

Hoewel het strafrecht in beginsel nog tot het domein van de lidstaten behoort, staat het Nederland niet vrij bepalingen in te voeren die een effectieve uit-

voering van het Unierecht in de weg staan. Zowel de mensenrechtenverdragen als het recht van de Europese Unie vormen hierbij dwingende richtingaanwijzers voor het Nederlandse vreemdelingenrecht.

Noodzaak en realiteit

Welk maatschappelijk probleem ligt er ten grondslag aan het nieuwe Nederlandse vreemdelingenbeleid? Het is duidelijk dat de gedoogpartner van het minderheidskabinet een belangrijke factor is geweest voor de restrictieve immigratieparagraaf in het regeerakkoord. Maar er moet voor worden gewaakt dat het kabinet ter bevrediging van het electoraat maatregelen toezegt die *niet uitvoerbaar* zijn vanwege dwingende hogere regelgeving: de mensenrechtenverdragen en het Unierecht.

Het moge duidelijk zijn dat afschaffing van verdragen niet reëel lijkt en vanwege de bindende kracht van het Handvest van de Grondrechten ook niets oplost. Aanpassing van het Unierecht in de vorm van herziening van richtlijnen betekent een complex en langdurig traject. Nederland is zelf betrokken geweest bij de totstandkoming ervan en het zal de andere lidstaten en de Europese Commissie dienen te overtuigen van het belang van herziening.¹⁷

De noodzaak van strengere maatregelen acht ik veelal onvoldoende onderbouwd. Zo blijken in 2010 de cijfers voor asiel (15.000) en gezinsmigratie (21.000) licht te zijn gedaald. De helft van de partners die de afgelopen jaren in het kader van gezinshereniging zijn overgekomen, kwam voor hereniging met een Nederlands staatsburger. Mijn belangrijkste bezwaar tegen het migratiebeleid van het kabinet-Rutte is dat een onderbouwing van de veronderstellingen veelal ontbreekt. Zo wordt de schijn gewekt dat er een maatschappelijk probleem is met gezinsmigratie, maar uit de cijfers blijkt dat niet.

Een ander punt is dat de beoogde effecten van de voorgestelde maatregelen vaak niet onderzocht zijn of dat de uitkomsten van onderzoek daaromtrent juist genegeerd worden. Bevordert de strafbaarstelling van illegaliteit het terugdringen van dit fenomeen en is een effectieve strafrechtelijke handhaving mogelijk?¹⁸ Of zijn dergelijke voorstellen onafwendbaar omdat ze nu eenmaal in het regeerakkoord zijn vastgelegd?

De wijze van het beperken van migratie is niet alleen vanwege juridische bezwaren discutabel, maar ook om economische redenen. Onderzoek wijst uit dat Nederland vanwege de vergrijzing een tekort aan beroepsbevolking zal hebben, dat niet valt op te vangen met de reguliere immigratie.¹⁹ De schatting is dat vanaf 2020 een instroom in Nederland van meer dan 100.000 migranten per jaar nodig zal zijn om krimp van de arbeidsmarkt te voorkomen. Het betreft overigens niet alleen hoogopgeleide kennismigranten, maar ook laaggeschoolde arbeidskrachten.²⁰ Nederland

heeft dus belang bij immigratie en bij de keuze van beleidsmaatregelen is anticipatie op deze ontwikkeling geboden. Dat geldt evenzo voor de EU. De Europese Commissie heeft daarom in het najaar van 2011 maatregelen aangekondigd om de integratie van nieuwkomers van buiten de EU te bevorderen en discriminatie te voorkomen. In plaats van een restrictiever migratiebeleid lijkt mij dat het tegengaan van achterstelling een eerste voorwaarde is om de integratie van de noodzakelijke arbeidsmigranten goed te laten verlopen.

Prof. mr P.R. Rodrigues is hoogleraar Immigratierecht aan de Universiteit Leiden.

Noten

- 1 Deze bijdrage is mede gebaseerd op mijn publicatie 'Europese grenzen aan Nederlandse restricties voor gezinsmigratie', in: *Aequi*, 2011, blz. 626-634.
- 2 Joop de Beer, 'Kan de immigratie van niet-Westerse allochtonen worden gehalveerd?', in: *Demos*, 2011, nr. 2, blz. 1-4.
- 3 P.R. Rodrigues, *De grenzen van het vreemdelingenrecht*, (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden, 2010.
- 4 Zie o.a. Kees Groenendijk & Thomas Spijkerboer, 'Regulering van migratie en integratie à la Wilders: mag het, kan het en helpt het?', in: *Nederlands Juristenblad (NJB)*, 2010, blz. 2347-2352; Betty de Hart e.a., 'De immigratievoorstellen van het regeerakkoord ontfaald', in: *A&MR*, 2010, blz. 444-447; en Pieter Boeles, 'De ambities van het regeerakkoord op het gebied van migratie', in: *Jaarboek Vreemdelingenrecht*, 2010, blz. 277-285.
- 5 Bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11*, 30 573, nr. 65.
- 6 Hof van Justitie EU (HvJEU), 4 maart 2010, C-578/08 (*Chakroun*).
- 7 *Kamerstukken II 2010/11*, 30 573, nr. 61, blz. 4.
- 8 Een groenboek (*green paper*) is een discussiestuk waarmee de Europese Commissie een debat wil starten en de meningen wil inventariseren over een bepaald onderwerp. Overheden en andere organisaties worden uitgenodigd om binnen een bepaalde termijn op het groenboek te reageren.
- 9 *Handelingen II 2010/11*, 30 573, nr. 67, blz. 7.
- 10 *NRC Handelsblad*, 24 mei 2011.
- 11 Zie hierover Adriaan Schout, in: *NRC Handelsblad*, 14 juli 2011.
- 12 Persbericht 16 september 2011 Rijksoverheid.
- 13 Zie ook: Karin Arts, '21 Jaar VN-Verdrag voor de Rechten van het Kind: een volwassen bijdrage aan kinderrechten in de wereld?' in: *Internationale Spectator*, jrg. 65, nr 6, juni 2011, blz. 336-340 [toev. eindred.].
- 14 Zie hierover ook de brief van de Commissie-Meijers van 8 november 2010 (www.commissiemeijers.nl).
- 15 Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), 31 januari 2006, 50435/99 (*Rodrigues da Silva*).
- 16 HvJEU, 28 april 2011, C-61/11 (*El Didri*).
- 17 Zo ook minister Leers in antwoord op Kamervragen, *Aanhangsel Handelingen 2010/11*, nr. 3641.
- 18 Vraagtekens bij de handhaafbaarheid worden geplaatst door J. van der Leun, *Criminatie* (oratie Universiteit Leiden), Apeldoorn/Antwerpen: Maklu-Uitgevers, 2010, blz. 22.
- 19 *Migratie naar en vanuit Nederland: een eerste proeve van de Migratiekaart*, Cahier 2009-3, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC, 2009, blz. 80. Dit is overigens een Europees probleem, zie S. Theil, 'Europe's big choice', in: *Newsweek*, 1 maart 2010, blz. 23-25.
- 20 J. Muysken, F. Cörvers & Th. Ziesemer, 'Immigratie als wapen in de strijd tegen de vergrijzing', in: *Kwartalschrift Economie*, nr. 4, 2007, blz. 475-496. Zie ook *2009 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Brussel: Europese Commissie, 2009, in het bijzonder hoofdstuk 1.1.5., blz. 47.

De Arabische revolutie tussen Tahrir en de Hoge Militaire Raad

zie voor actueel naschrift: blz. 597

Toen president Mubarak op 11 februari dit jaar aftrad, na 18 dagen van massale demonstraties, was de wereld dolenthousiast. De Egyptenaren hadden eindelijk hun lot in eigen handen genomen. Of, zoals ze het zelf noemden, ze hadden hun 'waardigheid' terug weten te veroveren. Dat in feite de Hoge Militaire Raad (HMR) de president had afgezet, werd gezien als een detail. Immers, 'volk en leger zijn één'. Zeven maanden later zijn de verwachtingen veel minder hooggespannen. De HMR heeft de noodwetgeving uitgebreid, stakingen en *sit-ins* zijn verboden, terwijl er begin oktober nog steeds geen definitieve datum voor de verkiezingen was vastgesteld. De HMR heeft zich ontpopt als een behoudende kracht, die de val van Mubarak als de revolutie beschouwt. Mensenrechtenorganisaties zien de HMR zelfs als een duistere kracht. Sinds februari zijn duizenden burgers door militaire rechtbanken veroordeeld.

Is de Arabische lente ten einde?

Het antwoord is ja en nee. Ja, omdat het enthousiasme langzaam wegebt; nee, omdat nu de lange mars door de instituties begonnen is en de doorbraak van het eerste moment vertaald moet worden naar institutionele veranderingen. Dat is een taai proces, dat jaren kan duren.

Alleen al de verwachte tijdsplanning van de overgang naar een democratie kan meer dan een jaar in beslag nemen. De verwachting is dat de verkiezingen allereerst in november 2011 zullen plaatsvinden, en in drie fasen zullen verlopen, tot maart 2012. Dan moet een grondwetscommissie van honderd leden worden samengesteld, die zes maanden de tijd krijgt om met een grondwet te komen. Vervolgens zal die aan een referendum onderworpen worden, waarna er presidentsverkiezingen moeten plaatsvinden – waarschijnlijk pas eind 2012.

Het grote probleem is dat deze hele periode beschouwd zal worden als een overgangperiode, waarin de HMR aan de macht zal blijven en voortdurend op de rem kan gaan staan. Bovendien biedt de lange duur van de overgang de gelegenheid de belangen van het regime-Mubarak te hergroeperen en de noodzakelijke hervormingen van het land te dwarsbomen.

Eisen van de 'Tahrir'

Behalve het aftreden van president Mubarak – 'het volk eist de val van het systeem' – hebben de jeugdorganisaties en politieke bewegingen, waaronder de Moslim Broederschap, een aantal belangrijke eisen gesteld, die de kern uitmaken van de hervormingen. Deze behelzen de ontmanteling van de autoritaire staat en de invoering van een rechtsstaat. Op juridisch gebied betekent dit de scheiding der machten, het terugdringen van de uitvoerende macht, de uitbreiding van de bevoegdheden van het parlement en de invoering van een onafhankelijke rechterlijke macht; op sociaal-economisch gebied het scheppen van banen, hogere lonen en een einde aan de corruptie; en op politiek gebied de ontmanteling van de staatspartij en de beëindiging van de nauwe verwevenheid van politiek en economie, zoals die in het bijzonder werd belichaamd onder het kabinet van premier Ahmad Nazif (2004-2011), waarin vooral zakenmensen zaten die zich enorm hebben verrijkt.

Zuivering

Het gegeven dat de eisen voor politieke hervormingen in deze termen werden gesteld, geeft aan dat de Egyptenaren al wisten welke hervormingen ze wilden. De afgelopen tien jaar is het regime immers op alle mogelijke manieren al aangevallen, hebben oude instituties zich weten te verdedigen en zijn nieuwe organisaties en netwerken ontstaan die voor een deel de hervormingen kracht bij kunnen zetten. In deze periode hebben massale demonstraties van studenten, arbeiders en mensenrechtenorganisaties en politieke partijen het politiek bewustzijn van de Egyptenaren aanzienlijk vergroot.

Van doorslaggevend belang voor het doorvoeren van de hervormingen is de aanwezigheid van een onafhankelijke rechtspraak, en vooral van onafhankelijke rechterlijke instellingen, zoals de Rechterclub (*nadi al-quda*) en een Hoge Raad. Het is dankzij de rechterlijke macht dat veel hervormingen die eigenlijk door de overgangsregering van Isam Sharaf hadden moeten worden doorgevoerd, via rechtszaken tegen corruptie,

tegen misbruik van publieke gelden en tegen verval-
sing van verkiezingen worden afgedwongen.

Dit hervormingsproces werd de afgelopen zeven
maanden ondersteund door opeenvolgende demon-
straties, die telkens een ander thema hadden. Op een
gegeven moment was echter de belangrijkste eis de
'zuivering' (*tathier*) van alle 'restanten' van het oude re-
gime uit alle geledingen van de maatschappij waar zij
zich de afgelopen drie decennia hadden genesteld: de
politiek, de economie, het maatschappelijk midden-
veld, de journalistiek en de rechterlijke macht.

De revolutie zal voor een groot deel slagen als de
cliëntelistische patronagepolitiek van Mubarak, die
zich op alle terreinen van de maatschappij manifes-
teerde, ongedaan is gemaakt en er zich een rechtsstaat
vormt met onafhankelijke instituties (pers, NGO's,
vakbonden, rechterlijke macht, parlement).

Verworvenheden

Rechtszaken. Hoewel thans een pessimistische stem-
ming overheerst, is er veel gebeurd. De Nationale
Democratische Partij (NDP), de staatspartij van
Mubarak, is verboden; alle tegoeden van de partij zijn
teruggevloeid naar de staat. Hiermee is in feite het
oude patronage- en cliëntelistische systeem van het
regime-Mubarak ontmanteld. Deze afbraak werd nog
versterkt toen in juni alle gemeenteraden in het land
werden ontbonden, aangezien de verkiezingen waar-
mee ze tot stand waren gekomen vervalst waren.

Deze zuivering werd kracht bijgezet met de ar-
restatie van de meest prominente ministers van het
vorige regime, die de afgelopen zeven maanden voor
malversatie en misbruik van openbare gelden veroor-
deeld zijn tot lange gevangenisstraffen en hoge boe-
tes. Eén van hen kreeg zelfs een boete van 1 miljoen
dollar. Hoewel de processen vaak het karakter hadden
van een politieke afrekening – de neoliberale privatis-
eringspolitiek van dit kabinet wekte veel weerzin – was
het aan de schandpaal nagelen van de graaipraktijken
van het vorige regime allereerst een goede anti-cor-
ruptiecampagne.

Ook de politieke processen zijn in dit opzicht be-
langrijk. Of Mubarak nu wel of niet opdracht had ge-
geven voor het schieten op de demonstranten op het
Tahrir-plein (op 2 en 3 februari, tijdens de zogenaam-
de 'slag van de kameel'), is minder belangrijk dan dat
hij ook echt terecht staat. Uiteindelijk zullen hiervoor
waarschijnlijk de gehate minister van binnenlandse
zaken Adli en een hele reeks generaals van de veilig-
heidsdiensten veroordeeld worden.

Dit soort processen wordt in de provincie her-
haald. In Suez, Asyoet, Aswan, andere steden en in
Alexandrië worden soortgelijke processen gehouden
tegen politie- en veiligheidsdiensten die verantwoor-
delijk worden gehouden voor martelingen en schieten
op demonstranten. Het aan de kaak stellen van poli-
tiegeweld is eerder voorgekomen, maar nooit op deze
schaal en met zulke gevolgen. Uiteindelijk heeft het
geleid tot reorganisatie van de politie en tot ontbin-
ding van de gehate staatsveiligheidsdienst (*al-amm al-
dawla*).

Politieke vrijheden. De belangrijkste politieke her-
vorming is de vrijheid tot oprichting van politieke par-
tijten. Onder het vorige regime was dit een enorm strui-
kelblok, omdat de Commissie van Politieke Partijen
alle verzoeken bijna onmiddellijk terzijde schoof.
Ongetwijfeld de grootste doorbraak is de oprichting
van de partij van Vrijheid en Rechtvaardigheid van
de Moslim Broederschap. Daarnaast zijn er tientallen
andere nieuwe partijen bijgekomen, die lijstverbin-
dingen vormen om gezamenlijk de verkiezingen in te
gaan. Zelfs de partij van de Moslim Broederschap is
onderdeel van een veel groter blok, de Democratische
Alliantie, waarin ook seculiere partijen zitten, zoals de
liberale *Wafd* en de nasseristische *Karama Partij*. Dit
gemengde blok zal de districten onderling verdelen.

Voor het eerst hebben deze partijen ook de kans
zich te ontplooien. De Moslim Broederschap kan
nu openlijk congressen houden; zij verzorgt trainin-
gen of instrueert haar jeugd. Er gaat bijna geen week
voorbij of de Partij van Vrijheid en Rechtvaardigheid
opent ergens in de provincie een nieuw partijkantoor
of geeft trainingen aan toekomstige parlementsleden.
Hetzelfde geldt voor andere partijen. Uniek is ook
de politieke organisatie van de voorheen apolitieke
Salafi-beweging.¹

Hoewel liberalisme altijd een scheldwoord was,
zijn sinds de val van Mubarak ook ettelijke liberale
partijen opgericht als tegenwicht tegen de islamitische
beweging, en vaak ondersteund door rijke zakenlieden.

Deze vrijheid zich te organiseren wordt onder-
steund door de vrijheid van meningsuiting. Het poli-
tieke debat kent in Egypte sinds februari een onge-
kende omvang. De regeringskranten, zoals *al-Abram*
en *al-Jumburiyya*, zijn sterk verbeterd, maar vooral on-
afhankelijke bladen als *al-Masry al-Yaum* en *al-Dustur*
hebben een ongekende vrijheid gekregen zich te uiten
en de ontwikkelingen kritisch te volgen. Voor het eerst
lijken de debatten ergens over te gaan en hebben ze
reikwijdte.

Belangenorganisaties. Een andere belangrijke verworvenheid is de veel grotere vrijheid van beroepsorganisaties om zich te organiseren. Voor een deel heeft dit verschijnsel al zijn wortels in ontwikkelingen onder het vorige regime. Een goed voorbeeld is het ontstaan van onafhankelijke vakbonden. De eerste onafhankelijke vakbond, van belastinginners, was al in 2010 erkend, maar sinds februari zijn er honderden nieuwe vakbonden bijgekomen, die alle mogelijke beroepsgroepen vertegenwoordigen. Een van de laatste was die van laboranten.

Tegelijkertijd wordt de macht van de corporatistische vakcentrale, de ETUF, ingekrompen. In juni werd het bestuur van de ETUF door een gerechtelijke uitspraak zelfs ontbonden vanwege malversatie bij verkiezingen. Hoe nauw deze organisatie betrokken was bij het patronagesysteem van het vorige regime, bleek uit het feit dat de voorzitter van de ETUF, een goede vriend van Mubarak, terechtstond als belangrijkste opdrachtgever van het neerschieten van demonstranten op het Tahrir-plein, tijdens de 'slag van de kameel'.

Daarnaast maken Egyptenaren overal gebruik van het machtsvacuüm en organiseren ze zich om hun belangen te verdedigen. Het meest recente voorbeeld zijn de massale demonstraties van leraren (1,2 miljoen), die in september zijn opgekomen voor hoger loon en betere werkomstandigheden. Daarvoor hebben ze zich aaneengesloten in tal van vakbonden, waarvan de 'leraren zonder vakbond' een prominent voorbeeld is.

Hetzelfde heeft zich voorgedaan op de universiteiten, waar vanaf maart in het hele land comités en belangenorganisaties, vooral vertegenwoordigd door de 6 Maart Beweging, als paddenstoelen uit de grond zijn geschoten. Deze wijdverbreide beweging eist het aftreden van het college van bestuur en de meeste decanen van de universiteiten, hoger loon, transparantie in loonstructuur en meer onderzoeksgeld.

Als gevolg van deze spontane initiatieven om aan de greep van het vorige regime te ontkomen, gaat er geen dag voorbij of er zijn demonstraties, bezettingen, *sit-ins* en stakingen, ondanks het verbod op allerlei uitingen van protest.

Tekortkomingen

Verdeeldheid. Naast deze hoopgevende ontwikkelingen is het echter zonneklaar dat het hervormingsproces aan enorme beperkingen lijdt. In de eerste plaats is de oppositie sinds het referendum van 19 maart sterk verdeeld geraakt: enerzijds een liberale/linkse stroming, anderzijds islamitische stromingen van de Moslim

Broederschap en de doctrinaire Salafiyya-beweging. De liberalen, nasseristen en linkse groepen zijn bang dat de Moslim Broederschap als de best georganiseerde beweging uiteindelijk de verkiezingen zal winnen om de revolutie ongedaan te maken. In plaats van gezamenlijk op te treden tegen de Hoge Militaire Raad is Tahrir verworven tot een krachtmeting tussen 'progressief' en 'conservatief'. De liberale stroming is geweldig geschrokken van de massale mobilisatie van de Salafiyya-beweging, die de liberalen als 'afvalligen' beschouwt. Op 29 juli wist de Salafiyya een half miljoen mensen te mobiliseren, twee keer zoveel als een week daarvoor de liberalen.

De strijd tussen de twee groeperingen heeft zich toegespitst op het karakter van de grondwet. De liberalen ijveren vooral voor instelling van een grondwetscommissie vóór het houden van de algemene verkiezingen. Volgens hen zou deze moeten bestaan uit onafhankelijke deskundigen die een moderne, democratische grondwet kunnen opstellen; een grondwet die de macht zal doen verschuiven naar het parlement en die gelijkheid van alle burgers (ook christenen) voor de wet en individuele vrijheden garandeert. Het liefst zouden de liberalen ook artikel 2, dat bepaalt dat de *shari'a* de belangrijkste bron van wetgeving is, schrappen. Met de leus 'de grondwet eerst' wilden zij het Tahrir-plein opgaan.

De Moslim Broederschap daarentegen heeft een coalitie met de Salafiyya gesloten om artikel 2 te behouden en zij houdt vast aan de eis dat pas ná de verkiezingen de commissie wordt gekozen door het parlement en de Eerste Kamer, de *Majlis al-Shura*. Zij vindt dat het volk zich op 19 maart heeft uitgesproken voor het houden van verkiezingen éerst. Aangezien ze verwacht met de Salafiyya in het komende parlement over een meerderheid der zetels te beschikken, hoopt de Broederschap de grondwet naar haar hand te kunnen zetten. Inmiddels heeft de Hoge Militaire Raad te kennen gegeven dat men zelf een vinger in de pap wil houden bij de aanstelling van de leden van de commissie, waarschijnlijk om beperkingen aan het parlement op te leggen in de vorm van de onaantastbaarheid van de militaire begroting en van de economische belangen van de militairen.

Wat de oppositie verder verzwakt, is de interne verdeeldheid binnen de twee kampen. Binnen het liberale kamp is de jeugd op het Tahrir-plein verdeeld in een reeks ondoorgrondelijke organisaties (Verbond van de Revolutie van 25 Januari, De Vereniging van 25 Januari, de 6 April-beweging, enz.). Naast een paar

grote partijen wordt er iedere twee weken wel een nieuwe partij opgericht. Verontrustend is dat inmiddels de jeugdbewegingen verder aan het versplinteren en radicaliseren zijn. Zo claimden vijf linkse jeugdbewegingen de verantwoordelijkheid voor de bestorming van de Israëlische ambassade op 9 september jl.

Maar ook al is de Moslim Broederschap de sterkste groepering, de islamitische beweging als geheel ontkomt evenmin aan het virus van verdeeldheid. Er bestaat een aantal afsplitsingen van de Moslim Broederschap (Wasat en al-Nahda-Partijen), die sinds het wegvalLEN van het regime te maken heeft gekregen met een fel intern debat over de politieke koers en het autoritaire leiderschap. Vooral de jeugd is kritisch, en één groep, de Islamitische Vleugel, ondersteunt Abd al-Mun'aym Abu al-Futuh, een afvallig leider van de Broederschap, als presidentskandidaat, tot groot ongenoegen van de top van de Broederschap. De Salafistroming heeft maar liefst vier verschillende partijen, die allemaal een ander theologisch standpunt vertegenwoordigen en persoonlijke vetes uitvechten.

Overgangsregering. Een van de grootste problemen is de zwakte van de overgangsregering. Op zichzelf is premier Isam Sharaf nog wel van goede wil, en voelt hij zich gebonden aan de uitvoering van de revolutie, maar in de praktijk kan hij weinig uitrichten tegen de Hoge Militaire Raad, die zijn ruimte steeds verder inperkt. Dit leidt tot rare en soms vernederende situaties. Zo gaf de minister van Hoger Onderwijs eerst toe aan de eisen van 'zuivering' van de universiteiten, maar moest hij die belofte later weer intrekken. Bij een latere bijeenkomst van vertegenwoordigers van de universiteiten, de minister en de militairen werd een compromis gesloten waarbij de militairen aandrongen op vrijwillige terugtreding van de universitaire bestuurders, maar stelden dat ze 'geen nieuwe wetgeving wilden invoeren' om dit af te dwingen.

Vaak hangen hervormingen af van de afzonderlijke ministers. De minister van Arbeid en Migratie, Ahmad Borai, is een groot voorstander van de ontmanteling van de ETUF, en stimuleert de oprichting van onafhankelijke vakbonden. Daarentegen is de tachtigjarige minister van Justitie, Muhammad al-Gindi, tegen hervormingen en wil hij vasthouden aan het recht van zijn ministerie rechters te benoemen. De belangrijkste minister, die van Binnenlandse Zaken, generaal Mansur al-Isawi, voert het beleid van de Hoge Militaire Raad rechtstreeks uit. Slechts één keer hebben massale manifestaties op het Tahrir-plein genoeg druk op de regering kunnen uitoefenen om ministers te ontslaan. Daarna is dat bijna niet meer gelukt. De aanhoudende demonstraties en *sit-ins* van belangenorganisaties boeken geen resultaat meer, waardoor de frustratie en spanning steeds verder oplopen.

Allerlei belangrijke zaken, zoals de fundamentele herziening van uiterst beperkende NGO-wetgeving uit 2002, die een verdere ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld mogelijk maakt, en waarvoor zelfs een commissie is opgericht, lijken in de huidige patstelling te stranden. Ook een wet die oud-leden van de NDP voor vijf jaar zou verbieden zich kandidaat te stellen, waarmee in één klap de zuivering van de politiek wezenlijk vorm zou krijgen, lijkt geen kans te maken.

Niet alleen de controle van de Hoge Militaire Raad, de onderlinge verdeeldheid, maar ook de autoritaire bestuurscultuur van het oude regime speelt de regering parten. Hoewel telkens overlegd wordt met belangenorganisaties, worden hun aanbevelingen zelden overgenomen. Het beste voorbeeld is de invoering van de nieuwe kieswet. In augustus kwam de regering naar buiten met het voorstel het districtenstelsel te wijzigen. Niet in alle, zoals voorheen, maar in slechts de helft van de districten zouden individuele kandidaten zich verkiesbaar mogen stellen; in de andere helft zouden kiezers alleen op partijlijsten kunnen stemmen. Dit leidde tot woede onder de nieuwe partijen, die voorstander zijn van de doorvoering van alleen een lijstensysteem, omdat dit de NDP uitsluit van deelname. De bekendwording van de indeling van de districten een paar weken later zorgde nog voor grotere woede, toen bleek dat de omvang van de districten zo groot is, dat alleen kapitaalkrachtige kandidaten zich verkiesbaar kunnen stellen – lees kandidaten die onder het vorige regime rijk zijn geworden.

Limbo. De gevolgen van deze patstelling zijn ondermijning van de overgangsregering en het uitblijven van hervormingen en wetgeving, zoals staatkundige en sociale wetgeving om de overgang naar een democratisch politiek systeem te garanderen. Zo is de ETUF, met vijf miljoen leden, inmiddels vleugellam en zijn er honderden vakbonden ontstaan, maar de wettelijke verankering van hun positie ontbreekt. Dit geeft de ETUF weer wind in de zeilen, wier leden zelf in staking gaan om de minister onder druk te zetten de maatregelen terug te draaien.

Het rechterlijk apparaat probeert nieuwe wetgeving en statuten door te drijven waardoor het zelf toezicht en controle krijgt over de eigen leden en een eigen promotiesysteem kan invoeren, zonder dat het ministerie van Justitie daar in kan breken. De overgangsregering is zo weinig geneigd de hervormingsgezinde rechters te ondersteunen, dat de tegenkrachten zich inmiddels hebben kunnen herstellen en een fel gevecht is ontstaan tussen de conservatieve Rechtersclub en de hervormingsgezinde Hoge Raad.

De hervormingen op de universiteiten lijden onder dezelfde halfslachtigheid. Bij gebrek aan beleid van de regering zoeken belangenorganisaties toevlucht tot de rechter, die hen onlangs in het gelijk stelde en het col-

lege van bestuur van de Ayn Shams-universiteit ont-sloeg wegens corruptie. Consequent toegepast zou echter iedere universiteit naar de rechter moeten stappen om haar gelijk te krijgen. Hervormingen zijn dus heel ongelijkmatig verdeeld. In sommige clubs van docenten worden voor het eerst in dertig jaar verkiezingen gehouden, in andere weer helemaal niet.

Hetzelfde geldt voor de media. Direct na de revolutie werd het ministerie van Informatie – een typisch relict van een autoritair regime – opgeheven. Vele redacties van regeringsbladen voerden daarop zelf een soort ‘zuivering’ door van hun burelen. Directeuren van de staatsmedia werden ontslagen en zelfs werden processen tegen hen op gang gebracht.

De hoop werd geuit dat de staatsmedia uiteindelijk een semi-onafhankelijk lichaam zouden worden, zoals de BBC. Inmiddels is dit weer voor een deel teruggedraaid. In juli werd tot ieders verbazing opnieuw een minister van Informatie benoemd en inmiddels is een toezichthoudend lichaam in het leven geroepen om de staatsmedia te controleren. Invoering van een nieuwe perswet, die grotere vrijheden en toegang tot het vergaren van informatie bij de overheid moet garanderen, is uitgesteld. Journalisten die kritiek leveren op de militairen kunnen worden gearresteerd.

Chaos

Onveiligheid. Het gevolg van het uitblijven van beslissingen is het afglijden naar grotere onveiligheid. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door wat de ‘contra-revolutie’ wordt genoemd. Het strafproces tegen de voormalige minister van Justitie, Habieb al-Adli, die de ‘slag van de kameel’ zou hebben georganiseerd, is daarvan een onderdeel. Sindsdien hoor je steeds meer over deze knokploegen, die telkens op andere terreinen werden ingezet. In maart waren ze verantwoordelijk voor het in brand steken van kerken.

Er zijn echter ook vele andere groeperingen die het gebrek aan veiligheid gebruiken voor hun belangen, zoals de Salafis, die vooral vóór de zomer meededen aan de rellen tegen de christenen. Overvallen door het instorten van het vorige regime en de opkomst van in hun ogen ‘ongelovige’ Tahrir-anarchisten, manifesteerden ze zich vaak gewelddadig. Een andere groep zijn voetbalhooligans van al-Ahli en Zamalek, de ‘Ultra’s’, die waarschijnlijk verantwoordelijk zijn voor de aanval op de Israëlische ambassade. Bij die gelegenheid bleek dat ook ultra-linkse jongeren zich hadden aangesloten.

Gebrek aan beleid. Voor een groot gedeelte is de staat zelf verantwoordelijk voor de onveiligheid en de chaos. Door geen maatregelen te nemen, of nu weer eens bepaalde hervormingen toe te laten en die dan weer in te dammen, of onhandige wetten door te voeren, zoals een totaal onwerkbaar kieswet, roept de overheid zo-

veel krachten en verwarring op, dat ze die onmogelijk kan temmen.

Intussen lijken de overgangsregering en de Hoge Militaire Raad bijna iedereen van zich te hebben vereemd. Sinds maart is er bijna geen contact meer met de Tahrir-jongeregroepen, die zich steeds openlijker tegen de HMR keren; sinds juni is de pers steeds kritischer over de regering, terwijl de afgelopen maanden de HMR de Moslim Broederschap tegen zich in het harnas heeft gejaagd door het zuiveringsproces te traineren, zelf de grondwetscommissie te willen benoemen en geen duidelijkheid te geven over de verkiezingen.

De chaos wordt nog eens vergroot door de ‘restanten’ van het oude regime die de stagnatie aangrijpen om te blijven zitten en tijdens de verkiezingen onder de naam van nieuwe partijen terug te keren in het parlement. De angst voor een contrarevolutie is groot en groeit.

Toekomst. Is de transitie naar een democratische staat dan helemaal van de baan? Dat lijkt niet waarschijnlijk. Daarvoor is de dynamiek te groot en voor een deel niet tegen te houden. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de trend naar onafhankelijke vakbonden, een onafhankelijke rechterlijke macht en de verdere opbouw van onafhankelijke media en een civiele maatschappij tegen te houden is.

Dit proces zal versneld worden door de verkiezingen. Ondanks de ideologische verschillen over de plaats van religie, is men het grotendeels wel eens over de oorspronkelijke eisen van het Tahrir-plein. Het enthousiasme waarmee de Turkse premier Erdogan in Cairo in september begroet werd, geeft aan dat de islamisten Turkije als het grote voorbeeld zien. Iedereen wil een ‘civiele staat’, niet een religieuze en/of militaire staat.

Het grootste gevaar is de chaos die nu dreigt te ontstaan. Daarom is het belangrijk dat de liberale, linkse en islamitische oppositie zich verenigt achter een democratisch hervormingsproces dat de macht van de militairen terugdringt en de noodzakelijke hervormingen doorvoert.

Dr Roel Meijer is senior onderzoeker bij het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSPP) en docent moderne geschiedenis van het Midden-Oosten aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Thans legt hij de laatste hand aan zijn boek *De Arabische revolutie*, dat in maart 2012 zal verschijnen bij Bulaq, Amsterdam. Dit artikel is voornamelijk gebaseerd op Arabische kranten, vooral *al-Masry al-Yaum* en *al-Ahram*.

Noot

1 Zie ook: Martijn de Koning, ‘De transnationale salafijyah-beweging’, in: *Internationale Spectator*, jrg. 65, nr. 10, oktober 2011, blz. 516-520.

Onder het wakend oog van de koning

De 20 Februari-beweging in Marokko

Geïnspireerd door de Arabische lente organiseert de 20 Februari-beweging protestacties tegen de Marokkaanse regering. Na de eerste landelijke demonstratie kondigde de koning grondwetswijzigingen aan. Terwijl buitenlandse politici het land lof toezwaaien, zijn de activisten echter nog lang niet tevreden.

De revolutionaire geest die sinds december 2010 door landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten waart, leek aanvankelijk geen vat te krijgen op Marokko. Er vonden kleine protestacties plaats, maar die leidden niet tot een spontane volksofstand en tot omwentelingen zoals in Tunesië en Egypte. Met het uitblijven van een volksofstand schuiven de Marokkaanse autoriteiten hun land naar voren als een uitzondering, een stabiele vrijhaven in een onrustige regio. Verwijzend naar de liberaliseringsprocessen die eind jaren negentig begonnen, verklaarde een regeringswoordvoerder dat Marokko reeds het pad van democratie en vrijheid is opgegaan.

De schaarse internationale berichtgeving over de opstanden in Marokko wekt de indruk dat er weinig nieuws te melden is. Maar niets is minder waar. De Marokkaanse overheid laat maar mondjesmaat buitenlandse journalisten toe. De Marokkaanse media maken weinig melding van opstanden en berichten voornamelijk in het voordeel van de overheid. De vraag is dus of het land wel zo rustig is ten tijde van de revoltes in de Arabische wereld: is Marokko deel van de 'Arabische lente' of is het land werkelijk een uitzondering in de regio?

Dat veel Marokkanen ondanks hun 'uitzonderlijke situatie' toch behoorlijk ontevreden zijn, werd duidelijk op 20 februari jl., toen er voor het eerst op grote schaal demonstraties plaatsvonden. In meer dan vijftig steden gingen duizenden betogers de straat op om te demonstreren tegen de regering. Ze waren op de been gebracht door de 20 Februari-beweging, die ontstaan en georganiseerd is via *Facebook* en haar naam ontleent aan de eerste protestdag. De beweging bestaat uit activisten (veelal student of werkloos) en zij heeft een breed spectrum aan sympathisanten aangetrokken. Deze bestaan uit leden van oppositiepartijen, een aantal jongerenafdelingen van regerende partijen en

tal van organisaties en bewegingen uit het maatschappelijk middenveld. Opvallend in dit spectrum zijn de islamistische beweging *Al-Adl wa al-Ihsaan* ('rechtvaardigheid en barmhartigheid'), de grootste islamistische beweging van Marokko, die, in tegenstelling tot de islamistische PJD (Partij van Gerechtigheid en Ontwikkeling), is uitgesloten van politieke participatie, omdat ze de religieuze legitimiteit van de koning in twijfel trekt; de *Berberse beweging*, die vooral Berbers uit de grote steden vertegenwoordigt; *linkse splinterpartijen*; en tal van bewegingen die buiten het politieke systeem opereren en een lange traditie van activisme kennen. De 20 Februari-beweging is in beginsel een niet-religieuze beweging, maar de aansluiting van zoveel mogelijk groepen (ook islamistische bewegingen) is onontbeerlijk. Nu staan seculiere Berbers naast islamisten te demonstreren, tot voor kort een ongekennd fenomeen. Berbers, mensenrechtenactivisten, islamistische bewegingen – iedereen probeert mee te zeilen op de beweging om zijn eigen eisen te onderstrepen.

Volgens de activisten en de sympathisanten van de 20 Februari-beweging vormt Marokko *geen* uitzondering in de regio. Net als andere landen in de regio kampt Marokko met armoede (15% van de bevolking leeft onder de armoedegrens), hoge werkloosheid (10%) en analfabetisme (40%).¹ Bovendien gaat het land al jaren gebukt onder hardnekkige corruptie en vriendjespolitiek. Zo worden regeringsposities sinds de onafhankelijkheid in 1956 gedomineerd door dezelfde hooggeplaatste families. Het eisenpakket van de 20 Februari-beweging is dan ook omvangrijk: een nieuwe democratische grondwet; ontbinding van de regering en het parlement; de vorming van een overgangsregering; een onafhankelijk rechtsapparaat; bestraffing van corruptie en machtsmisbruik; erkenning van het Berbers als officiële taal naast het Arabisch; vrijlating van politieke gevangenen; het recht op arbeid; verhoging van het minimumloon; en verlaging van de voedselprijzen. Daarnaast eist de beweging algemene toegang tot kwalitatief hoogstaand(e) gezondheidszorg en onderwijs. Sinds 20 februari komen wekelijks duizenden mensen in diverse steden in Marokko bijeen om hun eisen te onderstrepen, te demonstreren tegen het huidige regime en voor demo-

cratie. Hiermee lijken alle ingrediënten voor een massale volksofstand aanwezig.

Toch is er van zo'n volksofstand geen sprake. In de media werd dit tot voor kort verklaard door de goede organisatie van de beweging. De jonge activisten van de 20 Februari-beweging zouden een strategische werkwijze hebben. Elke stad heeft een eigen organisatiecomité, dat besluiten neemt over slogans, acties en manifestaties. Nadat relschoppers tijdens de eerste betoging op 20 februari in verscheidene steden vernielingen hadden aangebracht, verliep de tweede grootschalige demonstratie, op 20 maart, rustig. De betogers vormden menselijke ketens om de winkels te behoeden voor vandalisme, terwijl de activisten na de demonstraties de rommel opruimden. Van chaos en oproer was deze keer weinig sprake.

Partijenlandschap en de koning

Een andere verklaring voor het feit dat Marokko anders reageert op de opstanden dan andere Arabische landen, moet worden gezocht in de regeringsvorm van het land en de centrale positie van de koning. Marokko is geen militaire dictatuur, zoals Algerije of Egypte, maar een constitutionele monarchie met een meerpartijensysteem. Het parlement heeft de uitvoerende macht en bestaat uit een Kamer van Volksvertegenwoordigers en een Kamer van Raadgevers. Sinds 2007 staat minister-president Abbas El Fassi van de conservatieve Istiqlal-partij aan het hoofd van de coalitieregering. Deze heeft echter relatief weinig zeggenschap en invloed. Zowel de minister-president als sommige ministers worden benoemd door de koning. De heerschappij van de koning heeft niet alleen een seculiere, maar ook een religieuze basis. Via de Alawieten-dynastie, die Marokko nu al 400 jaar regeert, claimt het staatshoofd af te stammen van de profeet Mohammed. Daarmee is hij *Amir al-Muminin*, leider der gelovigen. Krachtens artikelen 19 en 23 van de grondwet is zijn status als leider der gelovigen onaantastbaar.

Het partijenlandschap van Marokko is erg versplinterd en kent weinig vertrouwen van de bevolking. De regeringsleden maken deel uit van een naar binnen gekeerde politieke elite; de oppositiepartijen hebben eveneens weinig in de melk te brokkelen, met uitzondering van de parlementsleden van de islamistische *Parti de la Justice et Développement* (PJD), die bij haar eerste landelijke verkiezingen in 2007 de tweede plaats behaalde na de Istiqlal-partij.

Hoewel Marokko een van de weinige landen in de regio is met een meerpartijensysteem, is het democratisch gehalte van dit staatsbestuur gering. De werkelijke macht ligt niet bij de regering maar bij de *makhzen*, machthebbers rondom de koning en zijn adviseurs. De verhoudingen tussen regering, parlement en de entourage van de koning zijn gebaseerd op patroon-

cliëntrelaties, waarin giften, privileges en invloedrijke posities vergeven worden in ruil voor politieke loyaliteit. Marokkaanse burgers zien de regering en het partijstelsel over het algemeen als een schijnvertoning.

Ondanks deze ongelijke machtsverdeling stond tot voor kort de positie van de koning opvallend weinig ter discussie tijdens demonstraties. De demonstraties van de afgelopen maanden waren voornamelijk gericht op democratische hervormingen en niet zozeer tegen de koning. Die is juist redelijk populair en wordt gezien als een van de weinige geloofwaardige en betrouwbare leden van het parlement. Toen Mohammed VI in 1999 zijn vader Hassan II opvolgde, brak hij met de repressieve regeringsstijl van zijn vader. De in de jaren '90 – onder internationale druk – geïnitieerde hervormingen onder Hassan II kwamen na de troonsbestijging van Mohammed VI in een stroomversnelling. Zo bracht hij zijn eerste landbezoek aan het jarenlang achtergestelde Rif-gebied, voerde hij allerlei hervormingen door op het gebied van persvrijheid en vrouwenrechten en initieerde hij allerlei grootschalige infrastructurele projecten. Dit mondde uit in transparantere verkiezingen, meer vrijheid van meningsuiting en een grotere pluraliteit aan politieke actoren.

Ondanks de voortwoekerende corruptie en de ongelijke verdeling van macht, geniet Mohammed VI een enorme legitimiteit onder een groot deel van de Marokkaanse bevolking. Koninklijke initiatieven en hervormingen, zoals sociale en religieuze hervormingen en ook de ontwikkeling van grootschalige infrastructurele projecten, zijn op tijd klaar en worden efficiënt uitgevoerd, met als gevolg dat de Marokkanen sinds het aantreden van Mohammed VI een betere infrastructuur hebben gekregen en meer vrijheden en rechten kennen dan voorheen.

De liberaliseringsprocessen en hervormingen hebben echter niet noodzakelijk geleid tot meer democratisering. Ten eerste hebben de aanslagen in Casablanca van 2003 en de daarmee gepaard gaande angst voor de macht van de islamistische beweging, de vernieuwingen van het land behoorlijk afgeremd. De ingeslagen weg van democratisering zou teveel ruimte geven aan een fundamentalistische vorm van politieke islam, waarvan een deel de religieuze positie van de koning niet erkent. Ten tweede zijn tot op heden nog niet alle hervormingsbeloften ingelost en heeft niet iedereen kunnen profiteren van de hervormingen die reeds zijn doorgevoerd. Ook is er veel kritiek op de inmenging van het koningshuis in het bedrijfsleven. Koninklijke familiebedrijven, zoals de ONA-groep (Omnium Nord Africain) – een machtige privé-holding die investeert in diverse sectoren, zoals financiële dienstverlening, telecommunicatie, bouw, toerisme, grondstoffen en supermarkten –, leveren 6% van het Marokkaanse BNP.

Kritiek op het koningshuis wordt niet geduld en de persvrijheid is tanende. Journalisten worden met regelmaat vastgezet vanwege overschrijding van de *ongeschreven* regels van het regime. Zo raakte het links-liberale tijdschrift *Nichane* in 2006 in de problemen door publicatie van een artikel over de grappen die Marokkanen maken over islam, seks en de koning. De schrijvers van het artikel werden vervolgd en werden tot boetes en voorwaardelijke straffen veroordeeld. Na publicatie van een populariteitspoll van de koning viel in oktober 2010 het doek voor het tijdschrift, in het bijzonder door een advertentieboycot van ONA. Begin 2010 was het kritische tijdschrift *Le journal hebdomadaire* al van het toneel verdwenen, ditmaal omdat het tijdschrift boetes vanwege de vele smaadprocedures en vervolgingen niet meer kon betalen.

Desondanks is de loyaliteit van de bevolking aan de koning groot, terwijl de regerende klasse vaak wordt gezien als een falende en corrupte klik, die elkaar al jarenlang in het zadel houdt, de bevolking armer maakt en haar eerlijke kansen op werk ontnemt. 'Als er iets in Marokko lukt, komt het door de koning, maar als er iets mislukt, is het de schuld van de regering' is een uitspraak waarmee Marokkanen vaak de onvrede in hun land samenvatten. Met de recente aanslag in Marrakech lijkt het wantrouwen jegens de regering niet af te nemen. De vraag wie er achter de aanslag zit, houdt de gemoederen bezig. Terwijl de overheid met man en macht achter de identiteit van de dader tracht te komen, groeit onder de bevolking de indruk dat het hier een door de overheid geënsceneerde daad betreft.

Toespraken

Hoewel de onvrede van de demonstranten zich aanvankelijk richtte op de regering, gaan er nu ook steeds meer kritische stemmen op over de koning. Een van de eisen van de 20 Februari-beweging is dat de macht van de koning wordt ingeperkt tot een meer ceremonieele positie, zoals in Zweden of Nederland. Reagerend op de landelijke betogingen van 20 februari kondigde de koning in een *toespraak op 9 maart*, die op de televisie en radio werd uitgezonden, grondwetshervormingen aan. De nieuwe grondwet zou in eerste instantie in juni worden ingevoerd. Naast de beloofde hervormingen benadrukte de koning de 'continuïteit van de Marokkaanse identiteit', waaronder de religieuze status van de monarchie en de territoriale integriteit, te weten de Westelijke Sahara.

De reacties op de toespraak waren gemengd. Voor sommigen was de toespraak van de koning een bron van hoop. Diverse buitenlandse politici zagen na de speech in Marokko een voorbeeldfunctie voor de onrustige regio; anderen zagen voornamelijk een voortzetting van het machtsmonopolie van het koningshuis.

De 20 Februari-beweging reageerde ontstemd, te meer daar de nieuwe grondwet zou worden geschreven door een door de koning benoemde commissie. Het debat over de positie van de koning ten opzichte van de regering was hiermee echter wel geopend. *Covers* van nieuwstijdschriften kopten in april 'de monarchie, niet langer een taboe?' of 'wat doen we nu met artikel 19?'

Op 17 juni sprak de koning het volk opnieuw toe; hij zette de grote lijnen uiteen van het grondwetsvoorstel, waarover op 1 juli via een volksreferendum zou worden gestemd. Met de nieuwe grondwet staat de koning een deel van zijn macht af aan het parlement. Zo zal in plaats van de koning de premier het hoofd van de regering zijn; de premier dient afkomstig te zijn uit de grootste partij. De rechterlijke macht wordt onafhankelijker; het Berbers wordt naast het Arabisch een officiële taal. Wel houdt de koning de controle over het leger en de godsdienst. Hij doet afstand van zijn status van heilige, maar blijft wel leider der gelovigen.

Ook op deze tweede toespraak is gemengd gereageerd. Na de uitzending gingen Marokkanen juichend de straat op om deze historische gebeurtenis te vieren. De 20 Februari-beweging blijft echter sceptisch. Zij meent dat de koning ondanks de inperking van zijn macht niet voldoende tegemoet komt aan hun eisen voor meer democratie. In de nieuwe grondwet is er nog steeds onvoldoende sprake van scheiding van machten en blijft de koning leider van het leger en religieus leider van het land; daarnaast blijft hij bij besluiten in het parlement een doorslaggevende adviesfunctie vervullen. De 20 Februari-beweging, de kleine linkse partijen en een van de grootste vakbonden van het land riepen daarom op tot een boycot van het referendum. Zij zeggen geen genoegen te nemen met wat zij 'een gedeeltelijke democratie' noemen.

In de aanloop naar het referendum over de nieuwe grondwet volgde een grootschalige mediacampagne, waarbij de Marokkaanse bevolking werd opgeroepen naar de stembussen te gaan en 'ja' te stemmen. In de krappe twee weken tussen de speech van de koning en het referendum was weinig tijd en ruimte voor een 'stem tegen'-campagne. Internationale kranten en nieuwszenders berichtten dat er mensen van het platteland en uit achterstandswijken met bussen naar de steden werden vervoerd om te gaan stemmen, en dat de imams in hun vrijdaggebed van staatswege geïnstrueerd waren op te roepen 'ja' te stemmen. Volgens officiële cijfers heeft 98,5% van de Marokkaanse bevolking voor het referendum gestemd; een ongekend hoog percentage.² Intussen gaan de protesten van de 20 Februari-beweging gewoon door.

Betogingen en muziek

Ondanks de aanhoudende demonstraties van de 20 Februari-beweging en de massaal gedeelde onvrede

onder de Marokkaanse bevolking hebben de straatprotesten tot nu toe dus niet geleid tot massale volksoptstanden zoals in Tunesië, Egypte of Libië. Wel zetten de betogingen groepen buiten het kader van de 20 Februari-beweging aan zich meer ruimte toe te eigenen. Demonstraties van gediplomeerde werklozen en van leraren voor wie een baan of een beloofd hoger salaris uitblijft, zijn frequenter en veranderen van plaats. Begin april vonden er elke dag demonstraties plaats voor het parlamentsgebouw in Rabat en zelfs voor de poorten van het koninklijk paleis. Ook riepen de groepen slogans die verwijzen naar de betogingen van 20 februari. Deze protesten verlopen niet allemaal zonder inmenging van de politie. Onlangs werd een protest van leraren gewelddadig uiteengeslagen. Tegelijkertijd werden er ook pro-koning-demonstraties georganiseerd.

Opvallend in de protesten zijn de artistieke bijdragen van muzikanten als steunbetuiging aan de 20 Februari-beweging. Hun muziekvideo's worden op websites en sociale netwerksites geplaatst. Volgens sommige bloggers moedigen deze kunstvormen Marokkanen aan in opstand te komen. Het scala aan artiesten dat zich inzet is divers: hiphoppers, rockers,

shaabi-zangers (feestelijke volksmuziek) en ook religieuze artiesten. Een aantal van hen komt uit de 'Naydashcene' (afgeleid van het Marokkaans-Arabisch woord *nod*, dat 'opstaan' betekent). Dit is de cultuur van een nieuwe generatie jongeren uit de grote steden van Marokko die *rap*, *techno* en *heavy metal*-muziek maakt. Deze muzikanten zijn al langer actief, maar ze bleven vanwege de muziekstijlen en de maatschappijkritische teksten eerder ondergronds, dat wil zeggen tot de bomaanslagen in Casablanca, die werden toegeschreven aan jihadisten. Toen besloot de koning dat het beter was dat jongeren zich via muziek uiten dan via religieus fundamentalisme, en gaf hij daarmee ruimte aan een nieuwe generatie jongeren. De artiesten mochten ineens komen spelen op door de overheid gesponsorde festivals; sommigen werden zelfs uitgenodigd op het koninklijk paleis. Wellicht heeft de koning getracht de muziekscene te beïnvloeden en te controleren door financiële en morele steun. Tegelijkertijd is daarmee een uitlaatklep gecreëerd voor de gevoelens van een gefrustreerde bevolking. Hierdoor konden *rappers* als Don Bigg al eerder nummers produceren, zoals *Baraka men al Khouf* ('Genoeg met de angst').

Baraka men al khouf [Genoeg met de angst]

Artiest: Don Bigg (Al Khasser)

Laten we stoppen met bang zijn
Hef je hoofd oh ware Marokkanen
En laten we stoppen met bang zijn
Hef je handen en laat de angst niet in jullie harten huizen
Jullie zijn bang voor de politie, voor de gemeenschap en voor de rijken
Jullie zijn bang voor iedereen maar niet voor God
Er zijn er die bang zijn voor de politie
Er zijn er die bang zijn voor de ambtenaar
En dan zijn er ook die immuun voor hen zijn
Dan zijn er hen die bang zijn voor mij
En ook zij die bezorgd zijn om mij
Er zijn er die onrechtvaardigheid hebben doorleefd
En er zijn er die zichzelf opblazen
Er zijn er die een politieke partij representeren
En er zijn er die zichzelf representeren
Er zijn er die mensen voorliegen
Er zijn er die stelen en dan liegen dat ze hebben gestolen
Er zijn er die zich verloren voelen en God de schuld geven
Er zijn er die naar me luisteren en anderen die bang zijn voor mijn woorden
Er zijn er die dood zijn
Er zijn er die mensen vermoord hebben en nog steeds vrij rondlopen
Er zijn er die de Koran kennen maar niets te zeggen hebben in de pers
Er zijn er die miljarden verdienen maar nog geen dirham spenderen
Er zijn mensen die in Tel Quel³ schrijven en daarvoor gearresteerd worden.
We zijn met jullie, broeders!

(Vertaling: Nina ter Laan)

Een aantal *rappers* steunt de protestbeweging, zoals Chahtman en Muslim met hun nummer *Fieyen haqna* ('Waar is ons deel?'), waarin ze corruptie en de ongelijke verdeling van publieke gelden aankaarten. Ook de rockband *Hoba Hoba Spirit* heeft een nummer gemaakt ter ondersteuning van de beweging, met de titel *Aradate al Hyate* ('De wil om te leven'). Begeleid door gierende gitaren worden ritmisch de woorden 'smaa sawt shaab!' ('Luister naar de stem van het volk!') geroepen. Het nummer gebruikt fragmenten van een gedicht uit 1933 van de Tunesiër Abu al-Qasim al-Shabi: 'Als op een dag het volk wil leven, is er kracht voor het lot om te antwoorden, is er kracht voor de duisternis om zich op te lossen, kracht voor de ketenen om zich te breken.'

Van een heel andere orde zijn de betogings-*performances* van Rachid Gholm, waarvan een videoclip is uitgebracht. Gholm is een vermaarde religieuze zanger, die naar eigen zeggen sinds de jaren negentig van de autoriteiten niet meer in zijn eigen land heeft mogen optreden, en wel vanwege zijn lidmaatschap van de semi-getolereerde Al-Adl wa al-Ihsaan. Tijdens de protesten, waarbij een groot gedeelte van de betogers tot deze organisatie behoorde, bracht hij revolutionaire liederen ten gehore, die niet allemaal een religieuze strekking hebben. Gholm heeft bij een van zijn protestliederen nu ook een videoclip uitgebracht met een compilatie van beeldmateriaal van zijn eigen optreden tijdens de betoging in Casablanca, van demonstranten en van het politiegeweld. De videoclip is opgedragen aan de Arabische revoluties en herhaalt de revolutionaire slogans die nu in alle Arabische landen worden gescandeerd, zoals 'Het volk wil het regime veranderen' en 'Weg met het huidige regime.' Gholm roept het volk op te rebelleren tegen onderdrukking en onrechtvaardigheid.

Het lijkt erop dat de 20 Februari-beweging meer ruimte heeft gecreëerd voor vrije meningsuiting. Hoewel de maatschappijkritische boodschappen van de nummers niet in alle gevallen nieuw zijn, krijgen de muziek en het optreden van de muzikanten in de context van de 20 Februari-beweging wel een nieuwe betekenis.

Na het referendum

Nu, na het referendum, kijkt men uit naar de vervroegde verkiezingen, die op 25 november zullen plaatsvinden. Het is de bedoeling dat de nieuwe grondwet na de verkiezingen wordt ingevoerd. Intussen gaat de 20 Februari-beweging gebukt onder interne verdeeldheid. De protesten houden aan, maar ze zijn minder

omvangrijk geworden. De eerst zo goed georganiseerde beweging is nu uit elkaar gevallen door onenigheden tussen links-seculiere groepen en de islamisten. De diverse politieke krachten die eerder verenigd waren in hun oppositie tegen het Marokkaanse regime, hangen van tegenstrijdige belangen aan elkaar en zijn in ideologische onenigheid verzand geraakt. De linkse groepen en de Berberse beweging willen een seculiere parlementaire monarchie, waarin religie niet meer centraal staat, terwijl de Adl Wal Ihsaan zich wil inzetten voor een politiek kader waarin de islam overheerst. Intussen lijkt de politiek-islamitische beweging Adl Wal Ihsaan steeds dominantier te worden in de nog aanhoudende straatprotesten.

De 20 Februari-beweging zorgt dus voor de nodige opschudding, ondanks de uitspraken dat Marokko een 'uitzondering' zou zijn. Marokko vormt qua percentages van armoede en werkloosheid dan misschien *geen uitzondering* op zijn buurlanden, maar qua regeringsstructuur is Marokko *wel uitzonderlijk*. Niet alleen vanwege de centrale positie van de koning, maar vanwege de liberalisering, waardoor het sinds enige tijd mogelijk is buiten het politieke systeem om, via burgerinitiatieven en culturele bewegingen, te onderhandelen over de grenzen van het uiten van collectieve onvrede, zoals met straatprotesten, muziek en aangekondigde hervormingen. Het is de vraag of de 20 Februari-beweging het nieuwe toneel zal worden van die onderhandelingen of dat de beweging aan interne ideologische onenigheid ten onder zal gaan. Terwijl iedereen probeert initiatieven tot politieke hervormingen naar zich toe te trekken, gaan de demonstraties door, in kracht afgenomen en met een nog onbekende uitkomst.

Nina ter Laan is promovendus aan de afdeling Islam en Arabisch van de Radboud Universiteit Nijmegen. Haar dissertatieonderzoek richt zich op het gebruik van muziek in de constructie van politieke denkbeelden over islam in Marokko. Dit essay is een bewerking van een artikel dat eerder dit jaar van haar hand verscheen in aflevering 1/2011 van *ZemZem. Tijdschrift over het Midden Oosten, Noord-Afrika en Islam*.

Bronnen

- * Pierre Vermeren, *Le Maroc de Mohammed VI. La transition inachevée*, Parijs: La Découverte, 2009.
- * Shana Cohen & Larabi Jaidi, *Morocco. Globalization and Its Consequences*, New York: Routledge, 2006.

- * Steven Adolf & Halim Madkouri, *Marokko in beweging voor democratie en welvaart*, Utrecht: FORUM, 2011.
- * *TelQuel* no 466, 24 maart-1 april 2011.
- * *TelQuel* no 467, 2-8 april 2011.
- * *Maroc Hebdo International* no 925, 25-31 maart 2011.
- * www.mamfakinch.com
- * Facebook-pagina 20 Februari-beweging: www.facebook.com/#!/movement20
- * Weblog Hasna Ankal: <http://protestinmarokko.wordpress.com>
- * Ellen van de Bovenkamp, 'Aanslag wordt in Marokko vooral politiek geïnterpreteerd', (www.rnw.nl/nederlands/article/aanslag-wordt-marokko-vooral-politiek-ge%C3%AFnterpreteerd), 29 april 2011).
- * Hoba Hoba Spirit: www.youtube.com/watch?v=4OFHOUZe6mM
- * Don Bigg: www.youtube.com/watch?v=0vWy4ZNa2tc

- * Rachid Gholam: www.facebook.com/video/video.php?v=1801811878121&oid=132276580178060&comments

Noten

- 1 *CIA-The World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mo.html>).
- 2 <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/07/02/kritiek-op-overweldigende-uitslag-referendum-marokko/>
- 3 *TelQuel* is een Franstalig links liberaal kritisch actualiteiten-weekblad. Het is herhaaldelijk onder druk gezet door de Marokkaanse overheid wegens kritische berichtgeving over de Marokkaanse regering en het koningshuis.

Nieuwe Clingendael-publicatie

Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld, Duco Hellema, Mathieu Segers en Jan Rood (red.), Clingendael publicatie, oktober 2011, 226 p. ISBN 978-90-5031-157-1

Zijn de traditionele ijkpunten van het naoorlogse Nederlandse buitenlandse beleid nog up to date? In hoeverre kan het bestaande buitenlandse beleid van Nederland nog gebaseerd worden op de traditionele consensus rond de drie beginselen van (1) trans-Atlantisch veiligheidsbeleid, (2) Europese economische integratie volgens de communautaire methode, en (3) ijveren voor versterking van de internationale (rechts)orde en haar multilaterale instellingen? Is er sprake van een teloorgang van die consensus en van verwarring over de nieuwe werkelijkheid?

Recente internationale ontwikkelingen op veiligheidspolitiek, economisch, financieel, monetair en institutioneel terrein, als mede op het gebied van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking, dagen uit tot een herbezinning op de kernwaarden en uitgangspunten van het Nederlandse buitenlands beleid. Het lijkt daarbij urgent een dergelijke herbezinning nu eens niet louter 'van buiten naar binnen', maar ook andersom vorm te geven. Het gaat derhalve niet alleen om de vraag wat de veranderingen in de wereld voor gevolgen (moeten) hebben voor het Nederlandse buitenlands beleid. Ook dient nagegaan te worden in hoeverre de Nederlandse perceptie van de eigen rol in de internationale politiek (nog) adequaat is.

In verlengde hiervan zijn meer historische vragen te stellen. In hoeverre is daadwerkelijk sprake van constanten in het Nederlands buitenlands beleid, en welke zijn dat dan? Hoe hard zijn de drie hierboven genoemde traditionele beginselen van het Nederlandse buitenlandse beleid in historisch perspectief? Is er sprake van ondubbelzinnige consistenties in het Nederlands buitenlandse beleid?

Deze kwesties worden in deze bundel vanuit verschillende invalshoeken besproken tegen de achtergrond van een veranderend internationaal bestel en een onder druk staande binnenlandse consensus over het Nederlands buitenlandse beleid.

Deze publicatie is het resultaat van samenwerking tussen Instituut Clingendael en de Afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van de Universiteit Utrecht.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van Instituut Clingendael, tel. 070-3746636, email: cesp@clingendael.nl. De publicatie kan tevens gedownload worden van www.clingendael.nl/publications.

Een eeuw lang zigzagbewegingen rond moderniteit in Afghanistan

Het is lastig te voorspellen wat er in Afghanistan gaat gebeuren als de veiligheidstransitie in 2014 voltooid is. Komt het wederom tot een burgeroorlog, in de vorm van een machtsstrijd tussen de Tadjieken in het noorden en de Pathanen in het zuiden? Of kan de internationale gemeenschap in samenwerking met de Afgaanse regering ook na 2014 doorgaan op de ingeslagen weg en een steeds groter aantal Afghanen langzamerhand een betere toekomst bieden? De geschiedenis kan vaak een beter inzicht geven, maar de vorige eeuw laat een tweeslachtig beeld zien van Afghanistan, met veel hoogte- en dieptepunten. Toch valt er hoop te putten uit de twintigste eeuw, waarin Afghanistan enkele tientallen jaren rook aan de moderniteit, maar uiteindelijk ten onder ging aan een binnenlandse machtsstrijd en aan de opkomst van de fundamentalistische Taliban-beweging.

Afghanistan was als speelbal van de 'great game' uit de negentiende eeuw komen rollen. Het land werd toen door Lord Curzon, de 'onderkoning' van Brits-India, beschreven als een schaakstuk op het bord waarop vooral door het Russische en Britse Rijk gestreden werd om werelddominantie. Afghanistan werd een bufferzone tussen het door de Russen gedomineerde Centraal-Azië en het Britse Rijk in India. De Britten voerden uiteindelijk drie vergeefse oorlogen om Afghanistan binnen hun invloedssfeer te brengen en te houden.¹

De valse start van de moderniteit onder koning Amanullah Khan

In 1919 besteeg Amanullah Khan de troon in Afghanistan.² Hij riep de onafhankelijkheid uit, wat leidde tot de laatste oorlog met Groot-Britannië. Die korte oorlog eindigde in dat zelfde jaar met de vrede van Rawalpindi. Groot-Britannië beloofde nooit meer ten westen van de Khyberpas te komen. De Britten draaiden de subsidiekraan dicht, maar Afghanistan werd een soeverein land. Het begin van een nieuw tijdperk leek zich aan te dienen, met de hoop dat het land nooit meer als speelbal van internationale strategische belangen zou fungeren. Met het einde van de zoveelste oorlog in de Afgaanse geschiedenis leek

ook een klimaat van stabiliteit te ontstaan, waarin een proces van ontwikkeling en modernisering zou kunnen ontkiemen.

Onder het tienjarige bewind van de hervormingsgezinde Amanullah Khan leek Afghanistan inderdaad definitief de weg naar moderniteit in te slaan. Net als Peter de Grote tweehonderd jaar eerder bezocht hij Europa, waar hij geobsedeerd raakte door de westerse vooruitgang. In 1923 kreeg Afghanistan zijn eerste grondwet, waarin de gelijkheid van alle Afghanen werd vastgelegd, ongeacht geloof of etniciteit. Het recht op onderwijs werd universeel, persvrijheid werd gegarandeerd en de wet die het dragen van de boerka verplicht stelde, werd afgeschaft. Daarnaast werd het opzetten van bedrijven gestimuleerd en werden de handelsroutes verbeterd, waardoor de Afgaanse economie groeide en het land wederom in het vizier van de Sovjetunie en Groot-Britannië kwam.

Het land zelf was echter nog niet rijp voor Amanullahs hervormingen en weldra braken volksoptstanden uit. Sommige hervormingen werden noodgedwongen teruggedroefd, maar uiteindelijk moest koning Amanullah Khan toch zijn land ontvluchten. De conservatieve en religieuze groeperingen in Afghanistan stelden zo het oprukken van de moderniteit een aantal jaren uit. Een van de weinige overblijfselen uit die tijd zijn de Duitse *Henschel*-stoomlocomotieven, die reden op het zeven kilometer lange spoor tussen Kaboel en het koninklijke paleis Darul Aman, dat ooit het hart van Amanullah's nieuwe, moderne hoofdstad moest worden. Het was de enige spoorlijn die Afghanistan bezat in de gehele twintigste eeuw. Een van de locomotieven is nu te zien in het *Kabul Museum*, als symbool voor de bescheiden moderniteit die nooit echt op gang kwam.

Vier decennia moderniteit onder koning Zahir Shah

Vanaf 1933 deed de moderniteit wederom mondjesmaat haar intrede onder het vrij stabiele bewind van koning Zahir Shah, dat vier decennia standhield en gekenmerkt werd door economische voorspoed. In die jaren veranderde de boerka van statussymbool voor de



Kabul Dome met Afghaanse bezoekers. Foto: Collectie van Jack Masey.

Afghaanse elite in een modeartikel voor de groeiende middenklasse en uiteindelijk zelfs voor de onderklasse, tot premier Daoud in 1959 het land shockeerde door met zijn vrouw zonder boerka in het openbaar te verschijnen. Omdat de elite gevolg gaf aan de oproep van Daoud om de boerka af te werpen, werden deze vaak dure kleren opgepikt door de lagere klassen van de bevolking.

Koning Zahir Shah contracteerde een aantal buitenlandse adviseurs die het moderniseringsproces moesten begeleiden. Contacten met Europa op het gebied van cultuur en handel werden gestimuleerd. Onder zijn bewind kreeg Afghanistan de eerste moderne universiteit en in 1964 werd een nieuwe grondwet ingevoerd die Afghanistan op papier tot een moderne democratische staat maakte, met onder andere vrije democratische verkiezingen, een parlement, bescherming van burgerrechten en toenemende vrijheden voor vrouwen. Het waren deze keer niet de conservatieve krachten die de moderniteit probeerden tegen te houden, maar de politieke onenigheid en verdeeldheid die de hervormingen dwarsboomden.

Maar de hervormingen waren op gang gebracht en de gevolgen ervan waren op straat zichtbaar. In 1961 werd een wet aangenomen die het ambtenaren verbod een boerka te dragen. In de jaren '70 droegen veel Afghaanse vrouwen een rok met blouse. In haar reisgids uit 1972 beschreef Nancy Hatch Dupree de hoofdstad Kaboel als een 'fast-growing city where tall modern buildings nuzzle against bustling bazaars and wide avenues filled with brilliant flowing turbans, gaily striped chapans, mini-skirted schoolgirls, a multitude of handsome faces and streams of whizzing traffic'.³ Over die tijd is al veel geschreven,⁴ mede omdat vanuit het Westen hippies toestroomden (Afghanistan was onderdeel geworden van de zogenaamde 'hippie trail', die uiteindelijk in India en Nepal eindigde). Deze bloeiperiode was echter van korte duur, omdat in 1973 een staatsgreep een einde maakte aan het bewind van Zahir Shah en het begin inluidde van bijna vier decennia van instabiliteit, ellende en oorlog.

De Jeshyn International Fair van 1956

Minder is bekend over misschien wel het hoogtepunt van Afghanistans flirt met de moderniteit in de korte

periode van voorspoed en hervormingen. Dat kortstondige moment vond al plaats in de jaren '50, voordat de westerse hippies hun weg vonden naar Afghanistan. Kaboel was vijftien jaar geleden de plek waar de *Jeshyn International Fair* van 1956 gehouden werd. De Afghaanse hoofdstad was toen even het toneel van de modernste hoogstandjes op het gebied van wetenschap en techniek. De beurs zelf was een terugkerend fenomeen, maar deze internationale editie werd door de aanwakkerende Koude Oorlog een wereldtoneel voor de ideologische strijd tussen het communisme en het kapitalisme. De Chinezen, Russen en Amerikanen hadden ieder hun grote paviljoen en probeerden elkaar af te troeven met de laatste technische hoogstandjes. Verder waren onder andere Hongarije, Oostenrijk, Tsjecho-Slowakije en West-Duitsland van de partij.

De Chinezen bouwden een enorm standbeeld van Mao en probeerden op deze wijze de rest te overtreffen. De Amerikanen presenteerden een mechanische koe en kip die konden praten (letterlijk *'Talking Cow'* en *'Talking Chicken'* genoemd), de *Singer*-naaimachine, *Lionel*-modeltreintjes, een volledig werkende televisiestudio en de nieuwste landbouwwerktuigen en tractoren. Het opvallendste en allermooiste, echter, was het Amerikaanse paviljoen zelf. De door architect Richard Buckminster Fuller (bijnaam 'Bucky') ontworpen *Kabul Dome* moet in die tijd op een ruimteschip hebben geleken dat in Kaboel neergestreken was. Tom Hall Miller, manager van het Amerikaanse paviljoen, zei destijds: 'When you light it inside at night you just get this big glow, and it reminds me of that corny expression "out of this universe".'⁵ De koepel zelf stond symbool voor de technische bekwaamheid van de Amerikanen en overtrof de erin tentoongestelde attributen. In de avonduren werden er bioscoopfilms vertoond, waardoor de koepel extra oplichtte.

Het bijzondere was dat een groep Afghanen de koepel in elkaar zette. De Chinezen en Russen hadden voor hun paviljoens hun eigen teams van ingenieurs ingevlogen. Er staan prachtige foto's van Afghanen die aan de Amerikaanse koepel werken in een boek dat Jack Masey en Conway Lloyd Morgan in 2008 schreven over de rol van dit soort Amerikaanse tentoonstellingen in het Koude-Oorlogstijdperk.⁶ (Zie de foto's op blz. 589, 591 en 592.) Ook werden de Afghaanse bezoekers geïnterviewd over wat ze van de tentoonstelling vonden – waarschijnlijk de eerste keer dat er opinieonderzoek plaatsvond in Afghanistan. Er kwamen overigens geen duidelijke conclusies uit voort over de Afghaanse perceptie van de Verenigde Staten voor en na de tentoonstelling. Dat kwam mede doordat de Afghaanse overheid liever niet had dat dergelijk onderzoek plaatsvond.

Van Koude Oorlog naar de invasie van de Sovjetunie

Na de tentoonstelling van 1956 bleven de Amerikanen en de Russen touwtrekken om invloed in Afghanistan. Beide kampen bouwden belangrijke wegen en vliegvelden; ze stuurden voedselhulp en andere vormen van ontwikkelingshulp. De Britten waren inmiddels India kwijt en verloren daarmee ook grotendeels hun interesse in Afghanistan. De Russen kwamen uiteindelijk als winnaar uit de bus, vooral na de door de Russen gesteunde staatsgreep van 1978. Om Afghanistan vervolgens binnen de Russische invloedssfeer te houden, was er wel een bijna tien jaar durende bezetting door het Sovjetleger nodig (1979-1989).⁷ Het leverde de Sovjetunie behalve ongeveer 15.000 doden en honderdduizenden zieke en gewonde soldaten uiteindelijk niets op en de bezetting droeg zeker bij aan de uiteindelijke val van de Sovjetunie in 1991.

In de 55 jaar die sinds de wereldtentoonstelling verstreken zijn, werd Kaboel nooit meer het middelpunt van internationale techniek en vooruitgang. Afghanistan sloot de lange twintigste eeuw af met het tegenovergestelde van moderniteit en vooruitgang: een burgeroorlog voorafgaand aan een bewind van de conservatieve, fundamentalistische Taliban, onder leiding van Mullah Omar, en met Osama Bin Laden als voornaamste gast. De Taliban-regering, slechts erkend door Pakistan, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten, leek het begin van de eenentwintigste eeuw ongeschonden door te komen, maar de aanslagen van 11 september 2001 veranderden de koers van de geschiedenis en plaatsten Afghanistan wederom op het internationale schaakbord van ideologische, militair-strategische en politieke belangen.

Afghanistan na 2001

Ook de moderniteit deed na 2001 weer haar intrede, zij het vooral in theoretische vorm. Via een internationale oefening van 'ticking the boxes' werd Afghanistan via een reeks verkiezingen op papier in een paar jaar tijd omgetoverd tot een presidentiële democratie, met een nieuwe grondwet, een gekozen president en parlement, en gekozen provinciale raden. Toch is *nation building* een brug te ver gebleken voor de internationale gemeenschap. Het aanhoudende geweld, de bestuurlijke kloof tussen Kaboel en de rest van het land, de verstikkende corruptie en de fraude bij de laatste verkiezingen zijn slechts een greep uit de problemen waar Afghanistan mee kampt. Bovendien heerst er in het land nog onvoldoende een cultuur waarin politieke partijen en een maatschappelijk middenveld voor veranderingen kunnen zorgen. De stammencultuur en de traditionele normen en waarden bepalen nog steeds de politieke machtsstructuur en de richting waarin Afghanistan zich beweegt.



Kabul Dome bij nacht. Foto: Collectie van Jack Masey.

De door de NAVO op gang gebrachte transitie, waarin Afghaanse veiligheidstroepen tussen nu en 2014 gefaseerd de verantwoordelijkheid overnemen voor de veiligheid in het land, leidt tot meer onzekerheid en zet bovendien het moderniseringsproces danig onder druk, omdat er in drie jaar tijd geen wonderen verwacht kunnen worden. De transitiekalender is overigens meer gebaseerd op binnenlandspolitieke factoren van de NAVO-lidstaten en hun bondgenoten dan op de huidige veiligheidsituatie of de paraatheid van de Afghaanse veiligheidstroepen. Mijn Tadzjiekse collega's zijn nu al bang voor wat er na 2014 zou kunnen gebeuren, als de betrekkelijke stabiliteit en veiligheid niet meer door buitenlandse soldaten gewaarborgd zullen worden.

Hoop in een nieuwe generatie Afghanen

Toch is er hoop op een betere toekomst. Die hoop is vooral gebaseerd op de nieuwe generatie van – helaas voorlopig vooral mannelijke – Afghanen die de moderniteit in zich herbergen.⁸ In Kaboel en andere steden dragen ze steeds meer westerse kleding, luisteren ze naar de muziek van Shakira en Lady Gaga en kijken ze naar televisieseries zoals *24*. Jack Bauer (ge-

speeld door Kiefer Sutherland) is in Kaboel bekender dan president Obama en de naam van de serie is op talloze auto's geplakt. Jongeren doen aan basketbal en voetbal in het Shar-e-naw-park en kunnen met gemak de belangrijkste voetbalspelers uit de Spaanse *liga* opnoemen. Daarnaast gebruiken steeds meer Afghaanse jongeren de sociale media zoals *Twitter* en *Facebook* en wordt er op *YouTube* gekeken naar de laatste muziekvideo's uit het Westen.

Het gaat hier wellicht niet om een radicale omwenteling, zoals bij de Arabische lente, maar wel om een sluipende intrede van de moderniteit, die niet eenvoudig te stoppen is, tenzij een nieuw Taliban-regime deze ontwikkeling met harde hand de kop in zou drukken. Het is in ieder geval belangrijk dat de internationale gemeenschap deze nieuwe generatie een rol probeert te geven in de zoektocht naar een modern Afghanistan. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan de jeugd in de steden die nu al naar de universiteit gaat, maar nog meer aan de vaak nog ongeletterde jongeren op het platteland. Die laatste groep vormt thans de rekruteringsbasis van de Taliban en zolang zij de kalasjnikovs nog niet willen of kunnen neerleggen, zal de moderniteit nooit volledig haar intrede kun-



Bezoekers, jong en oud, van de Jeshyn International Fair te Kaboel in 1956. Foto: Collectie van Jack Masey.

nen doen in Afghanistan. Voorlopig is Afghanistan in ieder geval terug bij af: maandelijks goed gecoördineerde, dodelijke zelfmoordaanslagen in de hoofdstad, met als symbolisch dieptepunt tot nu toe de dood van voormalig president Burhanuddin Rabbani, voorzitter van de Hoge Vredesraad en een jaar lang de hoop op een politieke oplossing voor het aanhoudende conflict.

Jorrit Kamminga is beleidsmedewerker van *The International Council on Security and Development (ICOS)*, voorheen de Senlis Council, en werkzaam in de Afghaanse provincies Helmand, Herat, Kaboel en Kandahar. Hij is tevens promovendus aan de Universiteit van Valencia.

Noten

- 1 Voor de oorlogen waarmee Afghanistan sinds 1839 te maken heeft gehad, zie: Edgar O'Ballance, *Afghan Wars. Battles in a Hostile Land – 1839 to the Present*, Oxford University Press, 2003.
- 2 Koning Amanullah Khans regeerperiode is goed beschreven in: Martin Ewans, *Afghanistan. A Short History of Its People and Its Politics*, Perrenial, 2002, hoofdstuk 9.
- 3 Christina Lamb, *Sewing Circles of Herat. A Personal Voyage through Afghanistan*, HarperCollins Publishers, 2002. Dit boek

biedt in het algemeen een interessante kijk op de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen van Afghanistan in de twintigste eeuw.

4 Zie o.a. Åsne Seierstad, *The Bookseller of Kabul*, Virago, 2004, voor een goede beschrijving van het leven in Kaboel vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw tot het einde van het Taliban-regime.

5 Jack Masey & Conway Lloyd Morgan, *Cold War Confrontations. US Exhibitions and Their Role in the Cultural Cold War*, Lars Müller Publishers, 2008 (geen bladzijdenummering).

6 *Ibid.*

7 Er zijn onlangs weer twee interessante boeken verschenen over de invasie van de Sovjetunie in Afghanistan: Rodric Braithwaite, *Afgantsy: The Russians in Afghanistan 1979-1989*, Profile Books, 2010; en Artemy Kalinovsky, *A Long Goodbye: The Soviet Withdrawal from Afghanistan*, Harvard University Press, 2011. Zie ook: Jorrit Kamminga, 'Russische Afghanistan-veteranen. Tussen vechten en bouwen', in: *De Groene Amsterdammer*, 13 februari 2009, blz. 16-17.

8 De auteur van dit artikel was onlangs als cameraman en regisseur betrokken bij een in Kaboel, Parwan en Panjshir opgenomen video over de nieuwe generatie van Afghaanse jongeren.

De Europese Commissie en de handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact

Het kabinet heeft op 7 september zijn visie gepubliceerd op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie.¹ Hierin bepleit het een versterking van de Europese Commissie met handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Een speciaal daartoe aangewezen Commissaris zou moeten kunnen besluiten over aanbevelingen en sancties tegenover lidstaten die hun overheidsfinanciën structureel laten ontsporen. Het kabinet verwijst daarbij naar de motie-Weekers/De Nerée tot Babberich uit 2010, die het kabinet verzoekt het initiatief te nemen tot een rigoureuze hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact en tot een onafhankelijk orgaan te komen dat belast wordt met handhaving van het pact en daartoe het mandaat en de middelen krijgt om begrotingsdiscipline bij een lidstaat af te dwingen.²

De indieners van deze motie dachten daarbij echter niet aan de Europese Commissie. Integendeel zelfs, volgens hen heeft de Commissie een slechte staat van dienst als het erom gaat lidstaten aan hun afspraken te houden, en dat zou een van de redenen zijn waarom we nu in de problemen zitten.³ Een goede aanleiding om de ontwikkelingen van de periode 2002-2005 op een rijtje te zetten, toen het pact door de weigerachtige opstelling van Duitsland en Frankrijk onder grote druk stond en er sprake was van een handhavingscrisis.⁴ Liet de Commissie haar oren naar deze twee grote lidstaten hangen?⁵

Voorspel

De handhavingscrisis, die uitmondt in de beruchte vergadering van de Ecofin-Raad van november 2003, begint in *januari 2002*. De Commissie constateert al in 2001 een verslechtering van de begrotingssituatie in Portugal, Duitsland en Frankrijk.⁶ Eurocommissaris Solbes wil Duitsland en Portugal in januari 2002 hiervoor een gele kaart geven. De Duitse premier Schröder wil vanwege de naderende verkiezingen in Duitsland hier echter niets van weten. Hij mobiliseert een blokkerende minderheid in de Raad. Wél belooft hij de nodige maatregelen te nemen. De Commissie dreigt in de stemming hierover in de Ecofin-Raad van februari 2002 het onderspit te delven en trekt onder verwij-

zing naar de voorgenomen maatregelen van Duitsland en Portugal de gele kaarten terug.⁷ De Commissie bevestigt de gele kaart opnieuw te zullen gebruiken om een buitensporig tekort te voorkomen. Minister Zalm zegt in de Kamer begrip te hebben voor de handelwijze van de Commissie.⁸ Ook Kamerleden vinden het verstandig dat de prestigestrijd over het geven van een waarschuwing niet op de spits is gedreven.

Een maand later beloven de regeringsleiders op de Europese Raad van Barcelona de begrotingen in 2004 weer in evenwicht te brengen.⁹ Ook krijgt de Commissie de opdracht met voorstellen voor versterking van de begrotingscoördinatie te komen. In *de tweede helft van 2002* raken de gebeurtenissen in een stroomversnelling. Om te beginnen besluit Eurocommissaris Solbes Portugal een 'rode kaart' te geven. Het begrotingstekort in Portugal blijkt veel hoger te zijn dan werd aangenomen. Volgens de toenmalige premier Barroso heeft de vorige socialistische regering er een puinhoop van gemaakt.¹⁰ Vervolgens blijkt dat de overheidstekorten in Frankrijk en Duitsland verder toenemen vanwege een veel lagere groei dan beide landen oorspronkelijk hadden aangenomen. Tegen deze achtergrond komt Solbes met het voorstel beide landen meer tijd te geven om hun begrotingen in evenwicht te brengen (in 2006 in plaats van in 2004, zoals eerder in Barcelona afgesproken). Duitsland en Frankrijk zouden dan wel bereid moeten zijn hun tekort met jaarlijks een half procent bbp terug te dringen.

Dit voorstel wekt grote beroering in Nederland. Kamerlid De Nerée noemt het 'bij de wilde spinnen af', omdat juist het land dat het meest heeft aangedrongen op de totstandkoming van het pact, hiervan de oorzaak is.¹¹ Minister Hoogervorst is zeer ongelukkig met het Commissievoorstel, omdat geen van de betrokken lidstaten erom heeft gevraagd en omdat de Raad er niet over heeft gesproken.¹² ECB-president Duisenberg kan meer begrip voor het voorstel opbrengen, omdat het landen meer tijd geeft aan hun verdragsverplichtingen te voldoen. Solbes verdedigt zich tegenover Hoogervorst door erop te wijzen dat zijn voorstel ook inhoudt dat de lidstaten het tekort met een half pro-

centpunt bbp per jaar terugdringen. Volgens hem impliceert dit een echte *deadline* in het pact.¹³ Een paar weken later betitelt Commissievoorzitter Prodi in een interview met *Le Monde* het Stabiliteitspact als 'dom', omdat het te rigide zou zijn. Dat doet de Commissie in Nederland (en elders) geen goed.

Frankrijk slaat het voorstel van Solbes echter af: het kondigt aan dat de begroting pas in 2007 in evenwicht zal zijn en zegt niets te voelen voor een toezegging het tekort jaarlijks met minimaal een half procent te verminderen. Hiermee komt Frankrijk in de Ecofin-Raad van oktober 2002 alleen te staan. Ongeveer terzelfder tijd deelt de Duitse minister Eichel mee dat het Duitse tekort *boven de drie procent* uit gaat komen. Solbes reageert prompt en verzekert Duitsland van een rode kaart. Bondskanselier Schröder, die de verkiezingen heeft gewonnen, laat weten dit niet aan te zullen vechten (zoals hij wel deed met de gele kaart vóór de verkiezingen). De Commissie komt een paar weken later in november met het voorstel voor een rode kaart voor Duitsland en een gele kaart voor Frankrijk. Later komt de Commissie ook met voorstellen tot herziening van het pact, overeenkomstig het verzoek van de Raad.

Begin 2003 neemt de Raad de voorstellen van de Commissie over om Duitsland en Frankrijk respectievelijk de rode en gele kaart te geven. Duitsland krijgt tot eind mei 2003 de tijd voor het nemen van passende maatregelen. Frankrijk trekt zich weinig aan van de gele kaart; als in maart blijkt dat het tekort door de drie procent-grens heengaait, trekt de Commissie hiervoor ook de rode kaart. Dat wordt vervolgens door de Raad bevestigd, en ook voor Frankrijk wordt een termijn vastgesteld: uiterlijk begin oktober 2003 moeten er maatregelen worden getroffen om het tekort in 2004 weer *onder de drie procent* te brengen. Duitsland lijkt inderdaad de nodige maatregelen te treffen. Minister Eichel stuit echter op verzet van de deelstaten, en kan zijn plannen niet doorzetten. In november 2003 stelt de Commissie aan de Raad voor een volgende stap te nemen in de buitensporige-tekortprocedure. Deze houdt in dat de aanbevelingen van de Raad aan beide landen openbaar worden gemaakt en dat beide landen onder *verscherpt toezicht* komen (respectievelijk artikel 126.8 en 9 VWEU).¹⁴ Vooral het laatste ligt vanwege het prestige zeer gevoelig. Het activeren van artikel 126.9 zou ook de weg naar sancties mogelijk maken (artikel 126.11 VWEU). De Commissie stelt voor bei-

de landen tot uiterlijk 2005 de tijd te geven het tekort onder de drie procent te brengen.¹⁵ Dit leidt later tot kritisch commentaar in de Tweede Kamer.

Showdown: de Ecofin-Raad van november 2003

De voorstellen van de Commissie worden eerst informeel besproken tijdens een bijeenkomst van de eurogroep.¹⁶ Daar blijkt dat Frankrijk en Duitsland zich fel zullen verzetten. Duitsland stelt voor dat de Commissie een stap terugzet in de procedure en nieuwe aanbevelingen formuleert op basis van artikel 126.7 VWEU. De Commissie wil hier, gesteund door Nederland, echter niets van weten. De stemming over het Commissievoorstel wordt doorgeschoven naar de Ecofin-Raad van *25 en 26 november*. Op de eerste dag bevestigen Frankrijk en Duitsland hun eerder aangekondigd verzet tegen de aanbevelingen van de Commissie.¹⁷ Minister Eichel zegt meer tijd nodig te hebben, maar zich coöperatief op te stellen. Voor hem zijn de nieuwe aanbevelingen en de dreiging van sancties onder artikel 104.9 echter onacceptabel. De lidstaten kunnen het vervolgens niet eens worden over de te volgen procedure: stemming over de Commissie-aanbevelingen (waarvoor geen gekwalificeerde meerderheid lijkt te bestaan); een alternatieve oplossing; of doorschuiven van de zaak naar de Europese Raad. Na de afzonderlijke lidstaten te hebben gehoord, verklaart het Italiaanse voorzitterschap geen besluiten te willen nemen volgens artikel 126.8 en 126.9 van het Verdrag, en in plaats daarvan te willen werken met Raadsconclusies. De Commissie geeft ter vergadering aan dat dit in strijd is met het Verdrag. De volgende dag komt het toch tot stemmingen.

Ten aanzien van de aanbeveling van de Commissie, in het kader van artikel 126.8 (*openbaar maken aanbevelingen*, 'name and shame') stemt een meerderheid van de lidstaten vóór de Commissie-aanbeveling, maar gezien het vooral de kleine lidstaten zijn, is dit te weinig voor een gekwalificeerde meerderheid.¹⁸ Hetzelfde gebeurt bij de stemming ten aanzien van de Commissie-aanbeveling in het kader van artikel 126.9 (*verscherpt toezicht*).¹⁹ Het Italiaanse voorzitterschap vraagt vervolgens een stemming aan over de *Raadsconclusies*. Deze worden met precies het benodigde minimumaantal voor een gekwalificeerde meerderheid aangenomen.

De Raadsconclusies roepen Duitsland en Frankrijk op in 2004 respectievelijk 0,6%-punt en 0,8%-punt structurele-tekortreductie te verwezenlijken, conform hun reeds voorgenomen plannen, en ervoor te zorgen dat het tekort in 2005 weer onder 3% ligt. De Raad schort de *excessieve-tekortprocedure* op, maar dreigt alsnog aanbevelingen onder artikel 104.9 aan te nemen als Duitsland en/of Frankrijk zich niet aan de geschetste tekortreductie houden. De Commissie laat in het persverslag van de Ecofin-Raad opnemen dat ze het betreurt dat de Raad gehandeld heeft tegen de geest en de letter van het Verdrag en het Stabiliteits- en Groeipact, en dat alleen een op regels gebaseerd systeem kan garanderen dat verplichtingen worden nagekomen en dat alle lidstaten gelijk worden behandeld.

De uitkomst van de Ecofin-Raad, waar Nederland overstemd wordt, wekt in de Kamer grote *verontwaardiging*. Met grote meerderheid neemt de Kamer een motie aan waarin een gang van de Commissie naar het Hof wordt gevraagd om de naleving van het Groeien Stabiliteitspact af te dwingen.²⁰ De Commissie, die al direct na de vergadering van de Raad hierop zinspeelde, stapt eind januari 2004 inderdaad naar het Hof in Luxemburg. De Commissie vecht zowel het verwerpen van de aanbeveling aan, als de opschorting door de Raad van de buitensporige-tekortprocedure, in afwachting van het voldoen aan de Raadsconclusies. Het Hof doet in juli 2004 uitspraak in Zaak C-27/04. Het geeft de Commissie op het tweede punt gelijk – de opschorting door de Raad van de procedure en het wijzigen van de eerder gedane aanbevelingen aan de lidstaat in de Raadsconclusies. Het Raadsbesluit wordt op dit punt nietig verklaard. Na deze *clash*, die geen echte winnaars kent, wordt er gezocht naar een voor alle partijen acceptabele uitweg. Die wordt gevonden in een breed gedragen *hervorming van het pact*.

Valt de Commissie iets te verwijten?

Uit bovenstaande reconstructie van de handhavingscrisis van het SGP blijkt niet dat de Commissie een slechte staat van dienst heeft als het erom gaat lidstaten aan hun begrotingsafspraken te houden. De Commissie heeft binnen haar mogelijkheden er juist alles aan gedaan om Duitsland en Frankrijk aan hun afspraken te houden en de uitgangspunten van het Verdrag te bewaken: gele en rode kaarten werden direct getrokken en de Commissie aarzelde niet om tegen de wil van beide landen de Raad voor te stellen een verdere stap in de buitensporige-tekortprocedure

te nemen. Nederland en de Commissie trokken in de handhavingscrisis samen op.²¹

Kamerlid De Grave (VVD) concludeerde in het Kamerdebat over de gebeurtenissen in de Ecofin-Raad van november 2003 dat de Commissie in de kern van de zaak haar werk gedaan heeft.²² ‘Zij heeft de procedure in gang gezet. Zij heeft voorstellen gedaan om die tweede stap te zetten. Zij heeft gezegd: u bent in overtreding, dus u moet additioneel bezuinigen. Met andere woorden de Commissie heeft haar werk gedaan. De Ecofin-Raad heeft dit in strijd met het Verdrag en het Stabiliteitspact tegengehouden.’

De verwijten aan de Commissie zijn te herleiden tot een verschil van inzicht over de tactiek die de Commissie in september 2002 en later in november 2003 voerde om Frankrijk en Duitsland aan de begrotingsafspraken te houden. Het ging daarbij vooral om verlenging van termijnen. In september 2002 stelde de Commissie voor beide landen twee jaar langer de tijd te geven om hun begroting in evenwicht te brengen. Minister Hoogervorst verweet de Commissie met iets te komen waar de betrokken lidstaten niet om zouden hebben gevraagd. Kamerlid De Nerée had er geen goed woord voor over. In november 2003 stelde de Commissie voor beide landen een jaar langer de tijd te geven om hun tekort onder de drie procent te brengen. Volgens De Nerée kwam de Commissie met voorstellen die afweken van het Verdrag.²³

De tactiek van de Commissie was ingegeven door de *economische realiteit*: gegeven de verslechterde economische situatie in september, was het niet langer realistisch en waarschijnlijk ook niet langer verantwoord te eisen dat beide landen hun begroting in 2004 weer in evenwicht zouden brengen.²⁴ En als de Commissie in november 2003 had vastgehouden aan de eis het tekort in 2004 weer onder de drie procent-norm te houden, zouden Frankrijk en Duitsland in 2004 hun tekort met 1,5 procentpunt bbp hebben moeten terugbrengen.²⁵ Daarnaast moest de Commissie rekening houden met de *politieke realiteit* dat ze alleen *aanbevelingen* kon doen en dat Frankrijk en Duitsland in staat waren *blokkerende minderheden* te mobiliseren in de Raad. De Commissie werd daarmee al in februari 2002, toen ze Duitsland een gele kaart wilde geven, geconfronteerd. Star vasthouden aan afspraken die gemakkelijk als onrealistisch konden worden weggezet, zou de kans op een blokkerende minderheid alleen maar vergroten.

Raad heeft eerdere afspraken over naleving gefrustreerd

Dat de Commissie er binnen haar mogelijkheden alles aan heeft gedaan lidstaten aan de afspraken te houden en dat het juist *de Raad* is geweest die dit heeft gefrustreerd, blijkt ook uit de eerdere pogingen van de Commissie tot een betere nationale verankering van Europese begrotingsregels te komen.

De onrust op de Europese obligatiemarkten begon in oktober 2009. Toen kondigde de nieuwe socialistische regering van premier Papandreou aan dat het tekort van Griekenland in 2009 zou oplopen tot bijna 13 procent in plaats van 7 procent. De vorige, conservatieve regering had door manipulatie van de cijfers en, naar later bleek, ingewikkelde financiële transacties met Goldman Sachs een volstrekt verkeerde voorstelling van de toestand van de Griekse overheidsfinanciën gegeven en daarmee alle Europese regels overtreden. Het was al eerder voorgekomen dat een nieuw aangetreden Griekse regering de begrotingscijfers van haar voorganger drastisch moest herzien.

In 2004 waren de rollen tussen de socialisten en de conservatieven omgekeerd. Toen was het de nieuw gekozen conservatieve regering die het begrotingstekort voor 2003 en de daaraan voorafgaande jaren op basis van een nieuwe financiële *audit* drastisch moest bijstellen met drie procentpunten bbp. De Ecofin-Raad toonde zich hierover zeer verbolgen en benadrukte 'dat dergelijke herzieningen in de toekomst niet meer moeten kunnen voorkomen in de Europese Unie'.²⁶ Naar aanleiding van deze eerste Griekse herziening van de begrotingscijfers in 2004 kwam de Commissie met concrete voorstellen (COM (2005) 71) die de Commissie (Eurostat) meer bevoegdheden moeten geven bij inspectiebezoeken. De Commissie wordt hierin gesteund door minister Zalm en door een motie in de Tweede Kamer.²⁷

De Raad heeft steeds afwijzend gereageerd op voorstellen de nationale implementatie en het toezicht daarop te versterken. Het voorstel van de Commissie voor een betere controle van de nationale begrotingsstatistiek werd door de Raad afgezwakt – tegen de zin van minister Zalm.²⁸ De ministers spraken in 2004 dus wel schande van de herziening van de Griekse cijfers, maar ze weigerden daar consequenties aan te verbinden. De Griekse geschiedenis moet zich eerst een tweede keer voordoen, wil de Raad in 2010 – na een aanvankelijk weer terughoudende opstelling – toch akkoord gaan met de door de Commissie eerder gevraagde uitbreiding van de bevoegdheden van Eurostat tot het doen van inspecties en het opvragen van informatie (Verordening 679/2010). Ook voorstellen van de Commissie in het kader van de herziening van het pact in 2005 om tot meer verplichtende nationale begrotingsregels te komen, halen het niet in de Raad.

Vooral de nieuwe lidstaten bleken niet gecharmeerd te zijn van voorstellen die meer inmenging in hun nationale inrichting of begrotingsregels zouden kunnen betekenen.²⁹ In het in maart 2011 onder druk van de aanhoudende onrust op de financiële markten gesloten 'pact voor de euro' verbinden de eurolanden zich (*eindelijk*) ertoe de in het Stabiliteits- en Groeipact vervatte begrotingsvoorschriften van de EU in nationale wetgeving om te zetten en de door de Commissie voorgestelde richtlijn hierover aan te nemen.³⁰

Conclusie

De Europese Commissie heeft wel degelijk een goede staat van dienst als het erom gaat lidstaten aan hun begrotingsafspraken te houden. Het is de Raad geweest die op dit punt het nodige te verwijten valt. De Raad heeft in het verleden ook steeds afwijzend gereageerd op eerdere pogingen van de Commissie de nationale implementatie van begrotingsregels en het toezicht daarop te versterken. De Griekse schulden-crisis had misschien kunnen worden voorkomen als de Raad had ingestemd met eerdere voorstellen van de Commissie voor meer bevoegdheden bij de controle van de begrotingscijfers. In dit licht is het dus verstandig dat het kabinet in de brief over de toekomst van de EMU kiest voor de *communautaire* in plaats van de intergouvernementele methode. Daarmee plaatst het kabinet zich in een lange Nederlandse traditie. Van de enthousiaste omarming in 2002 van de communautaire methode in de regeringsnota *Europa in de steigers* leek na het referendum van 2005 weinig meer over. De Europese Commissie werd door velen vooral gezien als representant van een duur, lastig en falend Europa. Met zijn brief over de toekomst van de EMU en de recente Staat van de Unie lijkt het kabinet afstand te nemen van zijn eurosceptische gedoogpartner.

Bart van Riel is senior beleidsmedewerker bij de Sociaal Economische Raad.

Noten

1 Kamerstuk 21 501-07, nr. 839 (Brief Ministers Rutte, De Jager, Verhagen en staatssecretaris Knapen aan de Kamer).

2 Kamerstuk 21 501-07, nr. 713 (Motie van de leden Weekers en De Nerée tot Babberich).

3 Kamerstukken 21 501, nr. 743, blz. 4 (De Nerée: 'Het feit dat wij in deze situatie zitten, is mede veroorzaakt door de rol van de Commissie bij het Stabiliteits- en Groeipact. Dat is een van de oorzaken waarom het uit de hand is gelopen, maar de lidstaten hebben daaraan meegewerkt. Absoluut.') en Handelingen TK 7 mei 2010, TK 81-6893 (Weekers: 'De Europese Commissie heeft een slechte staat van dienst als het erom gaat landen aan begrotingsafspraken te houden.')

4 Dit artikel is gebaseerd op mijn bijdrage 'Liever Monnet dan Metternich: Economische Integratie volgens de Communautaire methode?', in: Duco Hellema, Mathieu Segers & Jan Rood (red.), *Bezinning op het buitenland. Het Nederlands buitenlands beleid*

in een onzekere wereld, Den Haag: Instituut Clingendael, oktober 2011, blz. 47-76.

- 5** Daarbij is vooral gebruik gemaakt van: Kamerstukken (o.a. dossiernummer 21 501-07; ondernummer 349 tot 489); de relevante documenten (SEC en COM) uit de buitensporige-tekortprocedure (die zijn nu allemaal vrijgegeven op: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm); en Martin Heipertz & Amy Verdun, *Ruling Europe: the politics of the stability and growth pact*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, blz. 128-173.
- 6** Zie: *Overheidsfinanciën in de EMU 2001*, COM (2001) 355, blz. 3-4.
- 7** Kamerstuk 21 501-07, nr. 349 (Verslag Ecofin Raad van 12 februari 2002). Zie ook: Heipertz & Verdun, *a.w. noot 5*, blz. 123. Het Verdrag van Lissabon heeft de positie van de Commissie op dit punt versterkt: de Commissie kan nu zonder ruggespraak van de Raad lidstaten een gele kaart geven.
- 8** Kamerstuk 21 501-07, nr. 352 (Verslag Algemeen Overleg over Ecofin Raad van 12 februari 2002).
- 9** Europese Raad van Barcelona, 15 en 16 maart 2002, Conclusies van het voorzitterschap, punten 6 en 7.
- 10** Heipertz & Verdun, *a.w. noot 5*, blz. 128.
- 11** Kamerstuk 21 501-07, nr. 375 (verslag AO, 25 september 2002).
- 12** *Ibid.* en Kamerstuk 21 501-07, nr. 374 (Brief Minister Hoogervorst aan de Kamer).
- 13** 'Stabiliteitspact heeft echte deadline', interview met EC Solbes, in: *NRC Handelsblad*, 5 oktober 2002.
- 14** De nummering is gebaseerd op het huidige Verdrag. Deze bepalingen zijn door het Verdrag van Lissabon inhoudelijk niet gewijzigd.
- 15** Zie SEC (2003) 1317 (Duitsland) en SEC (2003) 1121 (Frankrijk).
- 16** Heipertz & Verdun, *a.w. noot 5*, blz. 146.
- 17** Kamerstuk 21 501-07, nr. 422 (Verslag Ecofin Raad van 24 en 25 november 2003).

- 18** Voor de Commissie-aanbeveling stemmen: Nederland, Spanje, Oostenrijk, Finland, België, Griekenland, Denemarken en Zweden (niet-eurolanden mogen meestemmen, de betrokken lidstaat niet).
- 19** Voor de Commissie-aanbeveling stemmen: Nederland, Spanje, Oostenrijk, Finland, België en Griekenland (alleen eurolanden mogen meestemmen, de betrokken lidstaat niet).
- 20** Kamerstuk 21 501-07, nr. 426 (motie De Grave c.s.).
- 21** Ministerie van Financiën, *Evaluatie van de Nederlandse inzet en resultaat met betrekking tot Europese economische en budgettaire beleidscoördinatie in de EMU*, BFB06-112a, 2006, blz. 29.
- 22** Kamerstuk 30-2136 (verslag dertigste plenaire zitting, 27 november 2003).
- 23** Kamerstuk 30-2133 (verslag dertigste plenaire zitting, 27 november 2003).
- 24** Heipertz & Verdun, *a.w. noot 5*, blz. 132.
- 25** Zie voor een onderbouwing: SEC (2003) 1121, blz. 3; en SEC (2003) 1317, blz. 4; de tactiek van de Commissie in november 2003 wordt uitgebreid besproken in Heipertz & Verdun, *a.w. noot 5*, blz. 143 en 152.
- 26** Kamerstuk 21 501-07 460, blz. 3 (verslag Ecofin Raad van 21 oktober 2004).
- 27** Kamerstuk Vergaderjaar 2004-2005, Aanhangsel van de Handelingen 177 (Antwoord van Minister Zalm op vragen van Kamerleden Timmermans en Crone over betrouwbaarheid statistische cijfers); Kamerstuk 22 112, nr. 376 (BNC fiche voorstel tot wijziging verordening 3605/93).
- 28** Kamerstuk 21 501-07, nr. 488, blz. 2 (verslag Ecofin Raad van 7 juni 2005).
- 29** Kamerstuk 21 501-07, nr. 475, blz. 4 (verslag van de Ecofin Raad van 8 maart 2005).
- 30** Zie conclusies van de staatshoofden en regeringsleiders van 11 maart 2011.

Naweeën van de Egyptische revolutie

Naschrift bij het artikel 'De Arabische revolutie tussen Tahrir en de Hoge Militaire Raad' (blz. 577-581)

De dood van 25 demonstranten, meest kopten (Egyptische christelijke minderheid, ongeveer 10% van de bevolking), op 9 oktober jl. tijdens een protestmars voor het nationale TV-station Maspero (genoemd naar de wijk waar het station is gevestigd), lijkt de verwarrende situatie in Egypte alleen maar te bevestigen. Belangrijkste bronnen van zorg zijn het ontbreken van een beleid van de Hoge Militaire Raad, de onmacht van de regering van Isam Sharaf en toenemende polarisatie in de rest van de maatschappij tussen een veelheid van partijen, clubs en belangenorganisaties, die het vacuüm opvullen met het uitvechten van hun tegenstellingen, waarbij het steeds onduidelijker wordt wie hervormers zijn, wie conservatieven en wie uit is op verdere chaos en verdeeldheid.

Het zijn vooral de kopten die steeds vaker slachtoffer worden van de onveiligheid en het gebrek aan een sterk beleid, dat grenzen stelt aan vaak langdurige conflicten in de provincie; die conflicten vinden uiteindelijk hun weg in protestmarsen in de hoofdstad Cairo. Sektarische conflicten in het Midden-Oosten zijn vaak een teken van de ineenstorting van het ge-

zag. Dat het leger verantwoordelijk is voor de dood van de 25 slachtoffers van het laatste incident, heeft de situatie ernstig verslechterd en het geeft aan dat het huidige regime zijn taken niet aankan. Werd het leger de laatste tijd steeds meer gezien als een blokkade voor hervormingen, nu blijkt het dus ook niet in staat de orde te handhaven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat sindsdien demonstraties, stakingen (o.a. van de politiek) en rellen toenemen.

Het kernprobleem is het ontbreken van een legitieme regering. Het leger is niet in staat knopen door te hakken en de krachten te kanaliseren die dertig jaar lang onderdrukt zijn en sinds 14 januari het land overspoelen. De dreigende impasse in het rechtssysteem, het nog immer repressief veiligheidsapparaat, de gespannen arbeidsverhoudingen en de tegenstelling tussen seculier en religieus geïnspireerde politieke groeperingen kunnen alleen opgelost worden via de politiek. Daarom zijn de beloofde algemene verkiezingen van november zo noodzakelijk. *25 oktober 2011, Roel Meijer*

De Europese Unie in de media: een nobele onbekende

De Europese Unie heeft de afgelopen decennia haar pakket bevoegdheden drastisch uitgebreid. Studies tonen aan dat maar liefst 70% van alle wetgeving in de lidstaten afkomstig is van het Europese beleidsniveau. Het Verdrag van Lissabon, dat sinds december 2009 van kracht is, heeft nog voor een verdere verdieping in de EU gezorgd. De huidige financiële crisis en de moeilijkheden in de eurozone leiden ook tot bijkomende macht en bevoegdheden voor het Europese niveau. Tegelijk neemt in veel landen, waaronder Nederland, het euroscepticisme toe. Die vijandigheid wordt vaak in verband gebracht met een gebrek aan kennis: de media berichten nauwelijks over wat er gebeurt in de EU. In dit artikel bekijken we de manier waarop de twee grootste televisiestations in Vlaanderen (VRT en VTM) tussen 2003 en 2010 aandacht hebben geschonken aan de Europese Unie. Conclusie: zelfs in België blijft Europa een ver-van-mijn-bed-show.

Meer macht, maar niet meer zichtbaarheid

Kan de Europese Unie rekenen op meer media-aandacht, nu het Europese beleidsniveau steeds meer aan belang wint? Impliceert een grotere invloed op de politieke agenda meer zichtbaarheid in de media? Het Elektronisch Nieuwsarchief van de universiteiten van Antwerpen en Leuven onderzocht de media-aandacht voor de EU in de laatste acht jaar (2003-2010) aan de hand van een analyse van 5.565 nieuwsuitzendingen met meer dan 120.000 nieuwsitems. Het grote voordeel van dit archief is dus dat we de evolutie over de tijd kunnen nagaan.¹ Geanalyseerd worden de twee omroepen die in Vlaanderen nieuwsuitzendingen aanbieden. Het gaat om de publieke omroep VRT en de belangrijkste commerciële omroep VTM. Alleen de televisiejournals werden onderzocht. Uit de *Eurobarometer* blijkt namelijk dat televisie het belangrijkste medium is voor informatie over de EU. De Vlaming ontvangt de meeste informatie over de EU via de televisie (55%); veel minder Vlamingen halen hun Europese kennis uit kranten en tijdschriften (16%), van het internet (13%) of van de radio (8%). De gegevens van de *Eurobarometer* tonen overigens dat

óók in Nederland de televisie veruit de belangrijkste informatiebron is voor de EU.

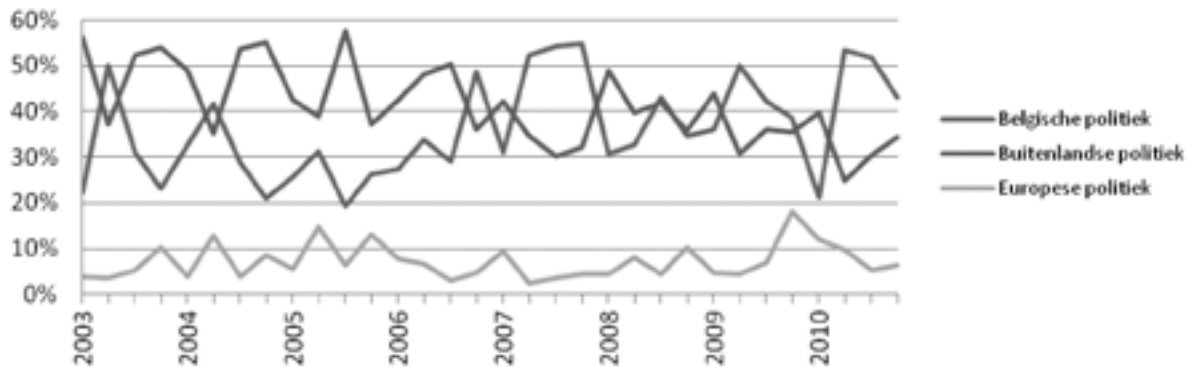
Gedurende de afgelopen acht jaar hebben VRT en VTM samen 724 uur nieuws gebracht over politieke items (zowel binnenland, buitenland als Europa). Hiervan ging slechts 7% naar de Europese politiek (ca. 50 uur). Dit is een laag aandeel ten opzichte van de aandacht voor binnenlandse politiek (36%) en buitenlandse politiek (41%). Het Europese nieuws wordt vooral aangeboden via de openbare omroep VRT, met 8,5% Europees nieuws in het totaal van de politieke berichtgeving. De commerciële omroep VTM richt systematisch veel minder zijn schijnwerpers op het Europese toneel, namelijk met 5% van het totale politieke nieuwsaanbod. De berichtgeving over de EU in de televisiejournals is dus beperkt. En ondanks het toenemend belang van het Europese beleidsniveau is er géén systematische stijging in media-aandacht en blijft de EU dus verre van alomtegenwoordig in het nieuws. Terwijl in 2005 de Unie goed was voor gemiddeld 10% van de aandacht, was dat in 2010 8%. Hoewel de Unie voortdurend belangrijker wordt, stijgt de media-aandacht voor de EU dus niet gedurende de periode 2003-2010 (zie fig. 1).

Een vergelijkbaar archief voor televisienieuws bestaat niet in Nederland, zodat we daar moeilijker evoluties door de tijd heen kunnen opsporen. Op basis van een steekproef van het NOS-journaal tussen juni 2009 en december 2010 zien we echter dat Nederlandse nieuwsuitzendingen met 15% iets meer aandacht besteden aan het Europese beleidsniveau in vergelijking met de Vlaamse nieuwsuitzendingen.² De binnenlandse (Nederlandse) politiek wordt voor 33% vertegenwoordigd. Vooral de buitenlandse politiek komt ruim aan bod, met 52% van de politieke koek. We kunnen dus stellen dat óók in Nederland de media-aandacht voor het Europese niveau al bij al beperkt blijft.

De zichtbaarheid van Europese politici

In principe zou de meeste media-aandacht moeten uitgaan naar de politici die de meeste macht hebben op het Europees niveau; we zijn dan ook nagegaan

Tijdspercentage van Europese, buitenlandse en Belgische politiek
in de 19-uur-journaals op VRT en VTM tussen 2003 en 2010 (N= 724 uren politiek)



Figuur 1. Europese, buitenlandse en Belgische politiek op VRT en VTM.

welke Europese politici het meest aan bod komen. Let wel: het gaat hier alleen om Europese nieuwsitems. Een item over Sarkozy als president van Frankrijk wordt dus niet meegeteld, een item over Sarkozy in de Europese Raad telt wél mee.

Figuur 2 toont de Top-15 van politici met de meeste media-aandacht die op het Europees beleidsniveau actief zijn. Het merendeel (tweederde) van de Europese politici in de top behoort tot de Europese Raad. Deze instelling is nieuwswaardig, omdat de staatshoofden en regeringsleiders nu eenmaal de belangrijkste knopen doorhakken in Europa. Sinds het Verdrag van Lissabon is Herman Van Rompuy de voorzitter en Catherine Ashton Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid. Beide functies moeten ervoor zorgen dat de EU een gezicht krijgt en met één stem kan spreken. Van Rompuy krijgt ruime aandacht, hoewel hij pas in 2009 het Europese toneel betreedt. Die aandacht heeft hij vooral te danken aan zijn functie als Europese 'president'. In toekomstige analyses zal zijn aandeel zeker groter zijn ten opzichte van de andere leden. Catherine Ashton komt ondanks haar belangrijke functie als Hoge Vertegenwoordiger niet voor in de lijst van meest zichtbare politici.

Als de media berichten over de besluitvorming van de EU, dan gebeurt dat vaak naar aanleiding van een Europese Raad, en de staatshoofden en regeringsleiders beheersen daarin de agenda. In het Nieuwsarchief zien we dan ook dat nagenoeg elke Europese top gepaard gaat met een kleine piek qua media-aandacht voor de Unie. De vergaderingen van de Europese Raad zijn de belangrijkste gebeurtenissen in de beleidscyclus van de EU, en de media nemen deze agenda over.

Regeringsleiders die in de Europese Raad zetelen, kunnen dus rekenen op ruime aandacht in de Vlaamse TV-journaals. De Europese Commissie staat weliswaar in voor het dagelijks beleid van de Unie, maar

die functie is blijkbaar minder spectaculair en krijgt minder aandacht. Alleen voorzitter Barroso en de Belgische commissaris Michel komen aan bod in de media; de overige commissarissen zijn voor de publieke opinie vaak nobele onbekenden.

Het Europees Parlement heeft de afgelopen jaren meer macht gekregen, vooral sinds het Verdrag van Lissabon. Naast een adviserende rol heeft het parlement ook een wetgevende functie. De bedoeling is dat meer macht voor een rechtstreeks verkozen Europees Parlement er ook voor kan zorgen dat de Unie dichter bij de Europese burgers komt te staan en dus ook meer aandacht krijgt. In werkelijkheid blijkt dat tegen te vallen: het Europees Parlement krijgt bijzonder weinig media-aandacht. Typisch voor België is dan nog dat vooral oud-premiers die in het Europees Parlement gaan zetelen (Dehaene en Verhofstadt) de meest aandacht krijgen. In de Top-15 prijkt slechts één 'gewoon' lid van het Europees Parlement, de Groene vertegenwoordiger Bart Staes, die de reputatie heeft een hardwerkend parlamentslid te zijn.

Ook de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement werd destijds ingevoerd om Europa nader tot de burger te brengen, maar wat betreft de media-aandacht valt daar weinig van te merken. Zowel in 2004 als in 2009 werd in de Vlaamse televisiejournaals bijzonder weinig aandacht besteed aan de campagne voor de Europese verkiezingen. Omdat de verkiezingen voor het Europees Parlement in België samenvallen met de regionale verkiezingen, krijgen deze laatste veruit de meeste mediabelangstelling en duwen ze de Europese verkiezingen helemaal weg. Europese verkiezingen zijn 'second-order elections': de nationale machtsverhoudingen tussen politieke partijen bepalen de Europese verkiezingsuitslag; tijdens de campagne komen vooral nationale thema's aan bod.

Politicus	Instellingen		Aantal nieuwsitems
Guy Verhofstadt	Europese Raad	Europees Parlement	178
José Manuel Barroso	Europese Commissie		150
Herman Van Rompuy	Europese Raad		122
Yves Leterme	Raad van Ministers	Europese Raad	107
Nicolas Sarkozy	Europese Raad		85
Angela Merkel	Europese Raad		83
Karel De Gucht	Raad van Ministers	Europese Commissie	72
Tony Blair	Europese Raad		71
Jacques Chirac	Europese Raad		60
Louis Michel	Europese Commissie		44
Jan Peter Balkenende	Europese Raad		43
Jean-Luc Dehaene	Europees Parlement		42
Jean-Claude Juncker	Europese Raad		36
Silvio Berlusconi	Europese Raad		34
Bart Staes	Europees Parlement		32

Figuur 2. Top-15 van Europese politici met de meeste media-aandacht in de 19-uur-journaals op VRT en VTM tussen 2003 en 2010.

De Europese thema's verdwijnen daardoor naar de achtergrond. Dé kans bij uitstek om de EU dichter bij de burger te brengen, namelijk door te berichten over het meest democratische moment van de EU, wordt in de Vlaamse televisiemedia dus niet benut.

De Vlaamse TV-journaals hebben niet alleen weinig aandacht voor de Europese Unie, ze bekijken het ook door een sterke Belgische bril. Het zijn immers vooral de Belgische politici die actief zijn op het Europese niveau die aan bod komen. Dat kan te maken hebben met beschikbaarheid en het feit dat de Belgische politici sterker geneigd zullen zijn tijd vrij te maken voor de Belgische media. Maar dat fenomeen leidt er in elk geval toe dat een echt Europees perspectief ontbreekt, en dat men eigenlijk steeds blijft uitgaan van de vraag: en wat betekent dit nu voor België? De afgelopen jaren heeft een aantal auteurs gesteld dat we behoefte hebben aan een echte Europese publieke opinie, om zo een democratisch draagvlak te creëren voor het proces van Europese integratie. In de berichtgeving van de Vlaamse media, daarentegen, blijft nog altijd het nationale perspectief doorwegen.

Besluit

Het Europese beleid dringt tegenwoordig diep door tot in de wortels van de lidstaten. De financiële crisis en de budgettaire problemen in sommige lidstaten leiden ertoe dat de Europese Unie nog belangrijker zal worden. Vooral vanuit economisch en financieel standpunt is de Unie een noodzakelijke factor, die niet meer weg te denken is. Maar het probleem van de democratische legitimiteit was er al en blijft, ook al zet de EU heel wat middelen in om het democratisch tekort zoveel mogelijk te beperken, onder andere via het Verdrag van Lissabon. Naarmate de EU sterker wordt, blijft er dus behoefte aan een Europese publieke sfeer. Maar onbekend is onbemand en sommige auteurs stellen dat kennis een noodzakelijke voorwaarde is voor een waardevolle publieke opinie. Als we willen dat de Europese burgers een groter vertrouwen ontwikkelen in de Europese instellingen, dan is het in de eerste plaats noodzakelijk dat ze goed geïnformeerd zijn.

De enige manier waarop de EU in contact kan komen met het brede publiek, is via de massamedia. Uit dit onderzoek van het Elektronisch Nieuwsarchief

blijkt echter dat de EU slechts heel beperkt aanwezig is in het Vlaamse televisienieuws. In de laatste acht jaren stijgt het aandeel van de Europese berichtgeving niet, ondanks de toenemende invloed van de EU. Bovendien komt hét democratische EU-moment bij uitstek, namelijk de verkiezingen voor het Europees Parlement, amper aan bod. De nieuwscyclus rond de EU volgt het ritme van de Europese Raad, en niet het ritme van het Europees Parlement of de Europese Commissie. De televisiekijkers in Vlaanderen krijgen dus vooral een beeld van de EU als intergouvernementele organisatie, en veel minder van de EU als supranationale organisatie.

De Europese Unie stelt dat ze haar legitimiteit bij de Europese bevolking wil versterken. Gelet op het feit dat de bevolking vooral informatie ontvangt via de massamedia, zal de opbouw van een dergelijk Europees burgerschap echter vooral via de media moeten verlopen. De EU zal dus rekening moeten houden met het functioneren van de normale regels van de journalistiek, en het nieuws op een zo aantrekkelijk mogelijke wijze dienen te brengen. De televisiemedia volgen voor hun berichtgeving over Europa een bepaalde medialogica zoals voor al het andere nieuws: redacties selecteren nieuws op basis van nieuwswaarden die de aantrekkelijkheid van een nieuwsitem garanderen.

Een voorbeeld van een nieuwswaarde is *frequentie*: Europese toppen, die regelmatig plaatsvinden en volgens een vaste, voorspelbare formule verlopen, kunnen rekenen op media-aandacht. Een andere nieuwswaarde is *negativiteit*: nieuws met een negatieve connotatie, zoals de Griekse crisis, heeft meer kans in het nieuws opgenomen te worden. Ook *personificatie* maakt nieuws aantrekkelijker: quotes van bekende politici trekken de aandacht van het publiek. Bepaalde gebeurtenissen krijgen, vaak plotseling, veel aandacht, zoals de uitbreiding van 15 naar 25 Europese lidstaten, de aanstelling van Barroso en Van Rompuy, de Griekse crisis, enz. Daarentegen past het werk van de Europese Commissie en het Europees Parlement nauwelijks in die medialogica en dat krijgt dan ook veel minder aandacht. De Vlaamse kijkers krijgen geen continu beeld van het Europese politieke niveau, maar telkens korte impulsen van nieuwspieken met daartussen perioden met zo goed als geen nieuws.

Behalve de massamedia werkt ook de nationale politiek de bekendmaking en aanvaarding van de EU niet in de hand. De EU is voor nationale politici vaak

onaantrekkelijk en niet noodzakelijk als vehikel om als politicus herverkozen te worden. De 'first-order'-verkiezingen zijn in België de federale verkiezingen en die krijgen dan ook de meeste aandacht. Europese beleidsthema's zijn als het ware *non-issues* in die verkiezingen. Voor federale politici loont het niet zich in de Europese materie te profileren, aangezien dit thema een geringe rol speelt in de media en in de perceptie van de bevolking. De verkiezingsuitslagen voor het Europees Parlement hebben eerder gevolgen voor de nationale politiek (bijvoorbeeld de benoeming van een regeringsleider) dan voor de Europese politiek zelf. Als men Europa 'dichter bij de burger' wil brengen, is er dus nog heel wat werk aan de winkel.

Julie De Smedt studeerde Politieke Communicatie aan de Universiteit Antwerpen. Zij is verbonden aan de onderzoeksgroep *Media, Movements and Politics* van de Universiteit Antwerpen en coördineert er het Elektronisch Nieuwsarchief (ENA). **Marc Hooghe** is hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Leuven. Hij publiceert vooral over vergelijkende politiek, politiek vertrouwen en politieke participatie. **Stefaan Walgrave** is hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen. Hij houdt zich vooral bezig met politieke communicatie, agenda-setting en protest-participatie. Marc Hooghe en Stefaan Walgrave zijn sinds 2003 co-promotor van het ENA.

Noten

- 1 Het Elektronisch Nieuwsarchief (ENA) is een interuniversitair initiatief van de Universiteit Antwerpen en de K.U. Leuven, en wordt gefinancierd door een projectsubsidie van de Vlaamse minister van Media. Voor meer informatie, zie: www.nieuwsarchief.be of Julie.DeSmedt@ua.ac.be.
- 2 Gestructureerde steekproef van 39 NOS-nieuwsuitzendingen tussen juni 2009 en december 2010.

Obama in de greep van de *backwoodsmen*-cultuur in de Verenigde Staten

Van weinig landen wordt de culturele identiteit zo bekend verondersteld als van de Verenigde Staten. Discussie over in de Grondwet vastgelegde en schijnbaar door iedereen gedeelde waarden als individuele vrijheid, gelijkheid en democratische rechten is als vloeken in de kerk. Tegenwoordig kijkt men in de literatuur echter anders naar de vermeende homogeniteit van de Amerikaanse culturele identiteit. Vooral door de opkomst van de *Tea Party* bestaat er hernieuwde belangstelling voor de oorsprong en de ontwikkeling van de culturele identiteit. Het idee van één invulling van die identiteit staat daarbij ter discussie. Er wordt zelfs gesproken over een heuse *cultural war*; de vraag daarbij is vooral wie wel en wie niet leeft en denkt volgens de 'echte' Amerikaanse waarden.

Dit artikel gaat in op de vraag waar die strijd om wat de echte Amerikaanse waarden voorstaan, vandaan komt. In de tweede plaats zijn allerlei invullingen van de Amerikaanse identiteit terug te vinden in de politiek; daarbij is sprake van een geografische clustering. In de derde plaats blijkt er een structurele verschuiving van het economisch en demografisch zwaartepunt van het Noordoosten naar het Zuidwesten op te treden. Dit heeft gevolgen voor het politieke krachtenveld en voor de verkiezingen van 2012. Ten slotte is de vraag wat de consequenties zijn van dit veranderende krachtenveld voor de speelruimte van het beleid, in het bijzonder voor het buitenlands beleid.¹

Culturele waardestelsels en politieke clusters

Bij een analyse van de invloed van de culturele identiteit op zowel binnenlands als buitenlands beleid moeten we rekening houden met van elkaar te onderscheiden geografische clusters, met rivaliserende materiële belangen en waardestelsels.² Bij deze clusters zijn, ondanks alle nuanceringen, de vier eerste Britse protestantse koloniatiegolven, en de geografische spreiding die daarbij was opgetreden, te herkennen.

De *eerste groep* wordt gevormd door de *puriteinen*. Zij vestigden zich aan het begin van de 17de eeuw vooral in de Noordoostelijke staten. De puriteinen combineerden hun calvinistische levensbeschouwing met een enorme ondernemingslust. Tot ver in de 20ste

eeuw was het Noordoosten van de Verenigde Staten de motor achter de economische ontwikkeling van het land.

De *tweede koloniatiegolf* vond plaats tussen 1642 en 1675 en was gericht op het 'Oude Zuiden' van Virginia en Noord- en Zuid-Carolina. Deze koloniatiegolf werd geleid door de groep zogeheten *distressed cavaliers*, de landadel die in de Engelse Burgeroorlog de zijde van koning Karel I had gekozen. In tegenstelling tot de puriteinen uit het Noordoosten staat het Zuiden van de Verenigde Staten bekend als een agrarisch land.

De *derde emigratiegolf* van de *quakers* valt tussen 1675 en 1725 in de latere staten New Jersey, Delaware en Pennsylvania. Het is overigens in deze *middle states* dat de invloed van andere niet-Britse maar wel blanke en protestantse kolonistengroepen, zoals Nederlanders, Zweden, Fransen en Duitsers, heel groot is.

De *vierde golf* speelde zich af tussen 1717 en 1775, toen nieuwe kolonisten uit het Noorden van Engeland, Schotland en Ulster, maar ook uit andere delen van Europa, naar de Nieuwe Wereld trokken. Deze kolonisten kenmerkten zich door een aantal verschillen met de andere pioniers. Zo was hun aantal veel groter dan dat van de andere kolonistengroepen. Verder waren zij over het algemeen van lagere sociale komaf. Hun drijfveer was dan ook primair om een beter leven op te bouwen. Om hun droom van eigen land en bezit te verwezenlijken, waren zij gedwongen door te trekken naar de nog niet ontgonnen gebieden in de eerder gestichte staten of nieuwe staten te stichten, zoals Kentucky, Tennessee en later Texas.³

De angst om alles wat men had verworven weer kwijt te raken, gold voor deze *backwoodsmen* als een tweede natuur.⁴ Van de overheid, Brits of later Amerikaans, was geen steun te verwachten. Vaak ontbrak het aan iedere vorm van centraal gezag en moesten deze pioniers hun eigen boontjes doppen. Soms was de overheid de vijand, waar het bijvoorbeeld ging om land- of mijnbouwrechten. De *backwoodsmen* verdedigden hun bezit met inzet van alle middelen. Toepassing van eigenrecht en gewelddadig toeslaan voor 'de vijand' dat deed, werden onderdeel van de cul-



turele identiteit die het leven in de *frontier* typeerde. In tijden van nood sloot men de gelederen en werd kritiek afgedaan als *un-american conduct*. Verder zochten de *backwoodsmen* steun in religie. De geloofsgemeenschappen die de gevoelens van het volk het best wisten te vertolken, zoals de methodisten en later de vele evangelistische en fundamentalistische groeperingen, kregen de grootste aanhang.

In de literatuur is traditioneel de meeste aandacht uitgegaan naar de invloed van de puriteinse elite op het ontstaan van de Amerikaanse culturele identiteit. Hun culturele identiteit werd vooral afgezet tegen die uit het traditionele 'Oude Zuiden'. De *grassroots*-invloed van de *backwoodsmen*-cultuur kwam veel minder aan bod. Dat wil niet zeggen dat de *backwoodsmen* niet belangrijk waren in de politiek. Veel presidenten waren directe nakomelingen van de eerste pioniers uit Schotland en Ulster, maar dan betrof het altijd leden uit de hogere sociale klasse. Ook werden elementen van de culturele identiteit van de *backwoodsmen* door de uitbreiding van het stemrecht vanaf het midden van de 19de eeuw belangrijk in de politiek. Zo dweepte menig presidentskandidaat met zijn vermeende lage afkomst en probeerde dit pluspunt te ondersteunen door gebruik te maken van cultureel geladen gedrag en gebruiken.

Tussen de cultureel-geografische clusters bestonden grote politieke verschillen. Zo wantrouwden de puriteinen de *virginians*. Gezamenlijk haten zij de quakers en alle drie keken ze neer op de *backwoodsmen*

uit het achterland. Het onderlinge wantrouwen nam niet weg dat men bij het nemen van beleidsbeslissingen genoodzaakt was coalities aan te gaan.

De New Deal-coalitie en de southernization van de Amerikaanse politiek

Tijdens de economische crisis van de jaren dertig van de vorige eeuw lukte het de democraat Franklin Delano Roosevelt in 1932 een regenboogcoalitie te smeden. De *grassroots*-steun van Roosevelt bestond uit kiezers uit het verpauperde Zuiden en uit nieuwe, vooral armere, emigranten uit het industriële Noorden. Deze coalitie kreeg daarnaast de steun van de toenmalige Amerikaanse economische elite. Roosevelts *New Deal* nam afstand van het op puriteinse waarden gebaseerde ingrijpen van de overheid in het privéleven van de burgers. De invloed van de overheid op de economie nam echter enorm toe. Dit 'afstand nemen van de oude waarden van Amerika' werd door de Zuiderlingen geaccepteerd zolang de armoede groot was. De consequentie van het gevoerde beleid was echter dat de overheid het Zuiden economisch op de been hielp; maar daarbij moest de Zuidelijke mentaliteit ongemoeid worden gelaten. Bovendien heerste onderhuids het idee dat 'ooit het Oude Zuiden en de daarbij behorende waarden weer zouden herrijzen'.

De *New Deal*-coalitie bleef na de Tweede Wereldoorlog in tact. Hoe weerbarstig de Zuidelijke mentaliteit was, kwam echter tot uiting in de jaren 1955 tot 1965. Veel mensen keerden zich tegen het

beleid en de waarden die in deze periode opkwamen, zoals burgerrechten voor de Afrikaans-Amerikaanse bevolking en de vrije seksuele moraal van de jaren zestig. In een periode van twintig jaar voltrekt zich vervolgens wat de *Great Reversal* wordt genoemd: de Republikeinen nemen het Zuiden over, terwijl de Democratische machtsbasis zich naar het Noorden verplaatst.

Parallel aan het proces van de *Great Reversal* vindt in de periode tussen grofweg 1950 en het jaar 2000 een verschuiving plaats van het maatschappelijk krachtenveld van het Noordoosten naar het Zuidwesten. Deze *southernization* heeft een aantal structurele oorzaken. De eerste daarvan was de verplaatsing van het economisch zwaartepunt van het Noordoosten naar het Zuidwesten.⁵ Doorslaggevend voor de industriële ontwikkeling in het Zuiden was de groei van de defensie-industrie tijdens de Tweede Wereldoorlog. Een tweede sector die na de Tweede Wereldoorlog in het Zuiden en Zuidwesten tot grote bloei kwam, was de olie-industrie. In de derde plaats zien we vooral in de jaren zeventig de opkomst van de *hightech*-sector. Ten vierde zien we door de verschuivingen van het economisch zwaartepunt de opkomst van een daaraan gerelateerde zakelijke dienstverlening. De groei van deze *sunrise*-sectoren stond in scherp contrast met de neergang van de traditionele *rustbelt*-sectoren, zoals de textiel- en de staalindustrie, in het Noorden en Noordoosten.

De economische verschuiving heeft ook demografische gevolgen. In plaats van het verschijnsel dat mensen uit het 'arme' Zuiden naar het 'rijke' Noorden trokken, viel de laatste decennia van de twintigste eeuw een tegengesteld patroon waar te nemen. Tijdens dit proces van migratie zoeken mensen aansluiting bij groepen waarbij men zich wat waardestelsel betreft thuis voelt. In dit verband is het vanuit het oogpunt van culturele identiteit van belang om te zien dat de oorspronkelijke *grassroots*-identiteit van Noordelijke staten als Ohio, Indiana en Illinois voor een groot deel beïnvloed is door de trek van de *backwoodsmen* naar het Noorden. Gesteld kan worden dat men bij de huidige migratie wat cultuur betreft niet vertrekt, maar juist weer thuiskomt.

Typend in dit hele proces is dat de relatieve saamhorigheid, die kenmerkend was voor de manier van samenleven in de Noordelijke industriesteden tijdens de periode van de *New Deal*-politiek, is verdwenen. In het Zuiden en Zuidwesten vindt een nieuw patroon van verstedelijking plaats. De oude *frontier*-mentaliteit van zelfvoorzienende gemeenschappen, die niets met de centrale overheid van doen willen hebben, is hier de boventoon gaan voeren.⁶ Opvallend is verder dat modernisering en vooruitgang in de Amerikaanse context niet hebben geleid tot secularisering.

Een kanttekening is echter op haar plaats: in feite treden twee tegengestelde bewegingen op. De correlatie tussen vooruitgang en ontkerkelijking vindt wel plaats binnen traditionele geloofsgemeenschappen, die we vooral in het Noordoosten terugvinden. Een tegengestelde beweging is eveneens te zien.⁷ De evangelistische en fundamentalistische bewegingen groeiden enorm. Zij fungeerden als mobiliserende kracht voor het *grassroots*-protest in wat sinds eind jaren zestig als *culture wars* bekend is komen te staan.⁸ In eerste instantie had de strijd om wat het 'echte' Amerikaanse waardestelsel zou moeten inhouden nog niet veel consequenties voor de steun aan een van de politieke partijen. Zo sprak in 1976 een deel van de *Southern Baptist Church* zich uit voor de Democratische presidentskandidaat Jimmy Carter. Carter was zelf een baptist en gouverneur van de Zuidelijke staat Georgia. Maar eind jaren zeventig van de vorige eeuw verenigden evangelistisch en conservatief Amerika zich onder leiding van Jerry Falwell en Paul Weyrich en vormden de *Moral Majority*. Het was de Republikeinse partij die onder president Ronald Reagan en vooral later ook op initiatief van Karl Rove, de invloedrijke *spin doctor* van George W. Bush, de stemmen uit deze stroming aan zich wist te binden.⁹

De verschuivingen in het economische en maatschappelijke krachtenveld hadden ook gevolgen voor de opstelling van de politieke elite. De Zuidelijke olie-sector en het militair-industrieel complex, alsmede de daaraan gelieerde *high-tech* en zakelijke dienstverlening waren daarbij dominant. De elite van deze sectoren had géén belang bij voortzetting van het *New Deal*-beleid. Haar belangen werden eerder gediend met deregulering, privatisering en internationalisering. Het is in de jaren tachtig van de twintigste eeuw, tijdens de regeringsperiode van Reagan, dat de neoliberale agenda definitief het *New Deal*-beleid terugdringt. Opvallend is echter dat ook tijdens de Clinton-jaren de deregulering, de privatisering en de nadruk op de belangen van het geldkapitaal alleen maar verder worden doorgevoerd.¹⁰ Het wachten was vervolgens op een mogelijkheid de internationale expansie van de belangen van de nieuwe elite nog meer te verbinden met het culturele sentiment van de *backwoodsmen*.

Die gelegenheid kwam met 9/11. Overeenkomstig de culturele identiteit van de *backwoodsmen* ging het *grassroots*-electoraat mee in de politiek van president George W. Bush en de zijnen. De roep om wraak en vergelding voerde de boventoon. Zo werd de *pre-emptive strike* tot doctrine verheven en werd de *Patriot Act* aangenomen. Het verlies van burgerslachtoffers bij de vijand werd afgedaan als *collateral damage*, terwijl het martelen van tegenstanders zoals in Guantánamo Bay op instemming kon rekenen.¹¹

De *southernization* en de invloed op het beleid

Vormt de verkiezing van Barack Obama een breuk met de trend dat Amerikaanse politieke leiders hun *roots* hebben in de oorspronkelijke cultuurclusters en dat het proces van *southernization* en de politieke invloed van het waardestelsel van de *backwoodsmen* steeds belangrijker wordt? Hoe is het immers te verklaren dat een kandidaat van deels Afrikaans-Amerikaanse afkomst – en uit de Noordelijke staat Illinois – tot president werd gekozen? Wel blijkt de verkiezing van Obama uniek. Zo wist hij door een uitgekookte en innovatieve verkiezingscampagne veel nieuwe kiezers, zoals jongeren, Afrikaans-Amerikanen en *Hispanics* naar de stembus te krijgen. In het geval van de eerste groep is het de vraag of de opkomst opnieuw zo hoog zal zijn. Teleurstelling over wat hun ‘zwarte Messias’ heeft weten te bereiken, zou weleens de boventoon kunnen voeren. De rol van de *Hispanics* zal de komende jaren alleen maar belangrijker worden. Zo vormen zij verreweg de grootste groep nieuwe immigranten en kan hun stem in de staten van het Zuidwesten – inclusief Californië – doorslaggevend zijn. Niet voor niets probeerde bij de vorige verkiezingen zowel senator John McCain als Obama deze stemmen voor zich te winnen. De winst ging daarbij naar Obama, die 67% van de *Hispanic*-kiezers achter zich wist te krijgen. De vraag is echter in hoeverre deze winst definitief is. Ook hier gold dat Obama vooral populair was bij jongere kiezers, die een volgende keer misschien thuisblijven. Verder is het niet zo dat de waarden waar de Democraten voor staan, automatisch beter aansluiten bij die van de *Hispanics* dan de retoriek waarmee Republikeinen deze groep proberen te lokken.¹²

Er zijn meer punten aan te geven waardoor een iets genuanceerder beeld ontstaat tegenover de stelling dat Obama de trend van *southernization* van de Amerikaanse politiek heeft weten te doorbreken. In de eerste plaats was Obama géén nakomeling van Afrikaans-Amerikaanse slaven. Zijn vader was een Keniaan, die na zijn studie in de Verenigde Staten, terugkeerde naar zijn geboorteland. Veel belangrijker is echter Obama's stamboom van zijn moederskant. Die toont aan dat Obama met zijn opleiding aan Harvard meer een representant is van de oude cultuurclusters dan dat hij voor een breuk met het verleden zou staan.¹³ Bovendien won Obama in een periode dat duidelijk was dat zowel het binnenlands als buitenlands beleid van president Bush op een debâcle was uitgelopen. De oorlog in Irak kon met de beste wil van de wereld niet als een succes worden verkocht, terwijl de economie door de financiële crisis van 2007 in een depressie terecht was gekomen. Verder kon de tegenstander van Obama, McCain, niet gezien worden als een sterke opponent. Toch wist McCain nog ruim 45% van de stemmen te verwerven, tegen Obama

52%. McCain kreeg 60 miljoen stemmen – dat waren er bijna 10 miljoen meer dan de 51 miljoen die Al Gore kreeg in 2000 – tegenover de bijna 70 miljoen van Obama. Zo'n *landslide*-overwinning was het nu ook weer niet.

Ten slotte is gebleken dat de marges voor Obama om een beleid te voeren dat haaks staat op de culturele *grassroots*-waarden van de *backwoodsmen* of niet spoot met de belangen van de elite uit het Zuiden en Zuidwesten, zeer beperkt zijn. Zo zien we, als we naar het binnenlands beleid kijken, hoe Obama in de vuurlinie ligt van de *backwoodsmen*-cultuur. Voor de eerste keer heeft dit sentiment ook een eigen politieke vertegenwoordiging in de vorm van de *Tea Party*. De boodschap is duidelijk: Washington is de schuld van alles. Ingrijpen van de verfoeide centrale overheid – vooral waar het gaat om belastingverhoging – is uit den boze. Deze wurggreep van dit *grassroots*-culturele sentiment heeft grote invloed gehad op het nationale beleid van Obama. Zo stuitte Obama op felle tegenstand toen hij zijn hervormingen van het zorgstelsel of de vermindering van de schuldenlast van de Verenigde Staten door de Senaat wilde loodsen.

Duidelijk is dat volksvertegenwoordigers, zowel Republikeinen als Democraten, op lokaal niveau op hun tellen moeten passen en dat dit *vérstrekkende* gevolgen heeft voor de opstelling van de leden van de Senaat. De uitslag van de volkstelling van 2010 zet daarbij de zaken nog meer op scherp. De gevolgen van het proces van *southernization* zijn in deze uitslag goed terug te zien. Zo hebben Arizona, Georgia, Utah, Nevada en de staat Washington er ieder één kiesman bij gekregen. Zuid-Carolina wint er twee; Texas zelfs vier. Dit zijn allemaal staten waar tijdens de drie voorafgaande verkiezingen de Republikeinse presidentskandidaat heeft gewonnen en het *backwoodsmen*-sentiment sterk is. Staten die een kiesman hebben verloren, zijn Ohio, Iowa, Illinois, Pennsylvania, New Jersey, Louisiana, Michigan, Massachusetts en Missouri, die ieder één kiesman moeten inleveren. New York gaat er zelfs twee kiesmannen op achteruit. Dit zijn nu juist de staten die in de voorafgaande drie verkiezingen op de hand van de Democraten waren.¹⁴

Als het gaat om de invloed van de *southernization* en de culturele identiteit van de *backwoodsmen* op het *buitenlands* beleid is de situatie complexer. In de Amerikaanse geschiedenis kwamen de meeste initiatieven voor actief ingrijpen van de Verenigde Staten in de internationale politiek uit de koker van de politieke elite uit het Noordoosten. Vanuit die fractie werden de internationale industriële en financiële belangen geformuleerd. Overigens steunden de zuiderlingen dit beleid als er sprake was van het verdedigen van de nationale eer. Ieder conflict waarbij de Verenigde Staten betrokken was, werd gelegitimeerd door te wijzen op

het gevaar waarmee de natie werd geconfronteerd. Opvallend daarbij was dat als de Zuidelijke fractie eenmaal haar steun aan militair ingrijpen had gegeven, van terughoudendheid geen sprake meer was; de vijand was er dan om vernietigd te worden en iedere inzet en alle aantallen slachtoffers aan de kant van de vijand waren gerechtvaardigd.¹⁵

In de huidige politieke constellatie zijn het de zuidelijke belangen en de electorale invloed van de *backwoodsmen* die leidend zijn. In die zin stemt het beleid van Obama tot kritische reflectie. Zo kwam het uitschakelen van Osama Bin Laden, de manier waarop dit gebeurde en het recht waarop men zich daarbij beriep, akelig dicht in de buurt van een *posse* in de beste traditie van de *backwoodsmen*: eigenrecht, wraak en geen genade. Verder is er nauwelijks sprake van een gematigder beleid als het gaat om internationaal ingrijpen. Weliswaar worden de troepen uit Irak teruggetrokken, maar de bemoeienissen in Afghanistan en vooral de uitbreiding van het conflict in de richting van Pakistan moeten met zorg worden gadegeslagen. Ook beleidsmarges voor het vinden van een oplossing in het Israëlijsch-Palestijns conflict ontbreken; de veelal fundamentalistisch christelijke gemeenschappen, die sterk vertegenwoordigd zijn in de *backwoodsmen*-cultuur, laten geen ruimte voor compromissen. Obama moet verder heel voorzichtig opereren in zijn beleid ten aanzien van de nieuwe regimes die naar voren zijn gekomen tijdens de zogeheten Arabische Lente. De nieuwe regering in Egypte noch die in Libië wordt door de Joodse lobby gezien als vriend van Israël. Al te openlijke steun aan deze, door volksrevoluties aan de macht gekomen regimes, kan de noodzakelijke Joodse stem in gevaar brengen. Ten slotte zou een mogelijke dreiging van een Iraanse kernbom overeenkomstig de *backwoodsmen*-cultuur kunnen rekenen op een *preemptive* reactie. Het is dus zeker niet zo dat met Obama de duiven zijn gaan vliegen in Washington. Daarvoor wordt door de oppositie te gericht met scherp geschoten

Zie o.a.: D.W. Meinig, *The Shaping of America: A Geographical Perspective on 500 years of History, Volume 1, 1492-1800*, New Haven: Yale University Press, 1999.

4 Benjamin Barber, *Het Rijk van de Angst: Oorlog, Terrorisme en de Democratie*, Amsterdam: Ambo/Athos, 2003.

5 Ik houd grotendeels de geografische indeling van het Amerikaanse Bureau van de Census aan. Het Noordoosten is dan het oude *New England* en de *Middle Colonies* zoals New York en Pennsylvania. Het Noorden loopt tot aan de Grote Meren, om vervolgens over te gaan in het Midwesten en de *Mountain States*. Het Zuiden strekt zich uit van Delaware aan de Oostkust tot Louisiana. Het Zuidwesten bestaat dan uit Texas tot Arizona. Californië, dat geografisch gezien ook in het Zuidwesten ligt, vormt op meerdere punten een uitzondering en wordt bij de Pacific geschaard. Zie: www.census.gov.

6 Zie bijv.: John Herbers, *The New Heartland: America's Flight Beyond the Suburbs and How It Is Changing Our Future*, New York: Random House/Times Books, 1978, blz. 25.

7 Zie voor het verband tussen secularisering en modernisering: Ronald Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990. De grote uitzondering vormen de Verenigde Staten.

8 James Davison Hunter, *Culture Wars: The Struggle to Define America*, New York: Basic Books, 1991.

9 Zie voor hoe de Republikeinen deze strijd bewust aangingen – en daar electoraal gewin uit haalden – o.a.: Drew Westen, *The Political Brain: The Role of Emotion in Deciding the Fate of the Nation*, New York: Public Affairs, 2007.

10 Zie David Harvey, *The New Imperialism*, New York: Oxford University Press, 2005 over hoe de neoliberale agenda dominant werd en duidelijk in relatie staat met de opkomst van de economische belangen in het Zuiden en Zuidwesten van de Verenigde Staten.

11 Zie Mead, *a.w. noot 2*, voor hoe de *backwoodsmen* oorlog voerden; en Fischer, *a.w. noot 2*, over hoe deze manier van vechten diep is geworteld in de culturele identiteit van de *backwoodsmen*.

12 Westen, *a.w. noot 9*, blz. 102.

13 Zie voor de stamboom van Obama aan zijn moeders kant: www.americanancestors.org.

14 Iedere staat heeft een aantal kiesmannen in het *electoral college* dat gelijk is aan het aantal vertegenwoordigers dat de staat in de Senaat heeft en die vertegenwoordigers staan in verhouding tot het aantal inwoners per staat. Bij de kandidaatstelling van de Republikeinse vertegenwoordigers voor de presidentsverkiezingen van 2012 is de invloed van de *Tea Party* zeer groot. Serieuze kandidaten als Michelle Bachmann en Ron Paul zijn direct betrokken bij deze groepering en ook andere kandidaten, zoals Rick Perry en Mitt Romney, spreken de taal van de *backwoodsmen*.

15 Mead, *a.w. noot 2*. Zie voor zijn analyse van de invloed van de *Tea Party* op het buitenlands beleid: 'The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism', in: *Foreign Affairs*, maart/april 2011.

Dr Gep Eisenloeffel is verbonden aan de Universiteit Leiden.

Noten

1 Voor een uitgebreidere analyse, zie: Gep Eisenloeffel, *De Amerikaanse identiteit en strategievorming: De invloed van culturele waarden tijdens de aanloop en het verloop van de War on Terror*, Universiteit van Amsterdam, Academisch Proefschrift, 2011.

2 Zie: David Hackett Fischer, *Albion's Seed: Four British Folkways in America*, New York: Oxford University Press, 1989; Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York/Londen: Routledge, 2002.

3 De *backwoodsmen* trokken niet alleen door in zuidwestelijke richting, naar nieuwe staten als Kansas, Missouri en Texas, maar ook naar de noordelijke staten Ohio, Indiana, Illinois en Iowa.

Het patent op luchtkastelen

In de eerste historische paragraaf van zijn opstel 'Het Palestijnse luchtkasteel' raakt Alfred Pijpers onbedoeld de kern van het Israëliëse vraagstuk door de kern te missen. Ik zal mij hier beperken tot dit begin en verder niet ingaan op zijn vertoog met betrekking tot de actualiteit; de afdoende weerlegging daarvan valt reeds in de daaraan voorafgaande bijdragen van Dries van Agt c.s. plus Jan Wijenberg in het septembernummer van dit blad te lezen.

Pijpers schrijft: 'Om te beginnen hebben ze [i.e. de Palestijnen] hun – aanvankelijk Ottomaanse en later door de Britten bestuurde – gebied nooit in politieke zin willen delen met de Joodse immigranten, die zich daar vanaf eind negentiende eeuw zijn gaan vestigen. Die Joodse immigratie was volkomen legaal, ook tijdens het grootste deel van de mandaatperiode, en is als zodanig te vergelijken met de hedendaagse Turkse emigratie naar Nederland.'

Die Joodse immigratie zal vast in strikt juridische zin legaal zijn geweest – maar was zij in morele zin ook legitiem? Daar denken de Palestijnen, en vanuit hun perspectief met reden, net even iets anders over. Want welk moreel recht hadden de Ottomanen, en zeker later de Britten, om dat voor een ander volk, de Palestijnen, te bepalen, en hun die migratie van buitenaf op te dringen?

Daar ligt meteen een essentieel verschil met de Turkse migratie naar Nederland: de Nederlandse overheid was, toen zij die stimuleerde, daartoe op basis van democratische verkiezingen door de eigen bevolking gelegitimeerd. Geen enkele Palestijn is ooit iets gevraagd – noch door Constantinopel, noch door Londen, en zeker de Britten zullen door de

Palestijnen als vreemde bezetter zijn gezien, net als de Nederlanders door de Javanen in de Oost. Het recht van de Ottomanen en de Britten was in de kern puur gebaseerd op macht, en daarmee moreel niet veel anders dan gebaseerd op het veroveringsrecht van de sterkste.

Die immigratie laat zich uiteraard niet zonder veel bloedvergieten terugdraaien, evenmin als de Grote Volksverhuizing uit de vijfde eeuw, of de Europese migratie naar Amerika ten koste van de Indianen vanaf de zestiende eeuw zich dat laat doen – maar dat ook die daar in hoge mate aan de rechten van de autochtone bevolking voorbijging, is evident. Erkenning van dat feit vormt ook in het Israëliëse geval een eerste psychologische voorwaarde om de Palestijnen, als de toenmalige hoofdbewoners van het Heilige Land, tot inschikkelijkheid te bewegen. Het kernprobleem van het zionisme is immers dat het niet gewoon voor een volk een eigen land claimt, maar dat het exclusief een land claimt waar een groot deel van dat volk allang niet meer woont en dat al eeuwen door een ander volk wordt bewoond.

Hetzelfde probleem, waar het de legitimiteit betreft, gaat ook op voor de Volkerenbond en de Verenigde Naties. Hoeveel Arabische landen waren daarvan op het beslissende moment lid? Ik kan het Pijpers precies vertellen: van de Volkerenbond bij de oprichting in 1920 géén één, van de VN in 1947 welgeteld vier. Vindt hij het gek dat in het Midden-Oosten de desbetreffende oekazes niet braaf als Gods Laatste Woord zijn geslikt? Het waren beide bij de aanvang sterk westers gedomineerde organisaties, die dus ook sterk westerse belangen dienden. Hun mondiale legitimiteit

was daarmee in Arabische ogen begrijpelijkerwijs vrij gering, zeker wanneer een Europese schuld – de Holocaust – op de Arabieren afgewenteld wordt, want zonder Hitler geen Israël, althans niet in deze vorm. Wat dat betreft is het vrij ironisch dat juist Israël, dat als een van de weinige bestaande staten zijn bestaan uitdrukkelijk aan de VN dankt, al sinds jaar en dag uitdrukkelijk aan geen enkele VN-resolutie meer een boodschap heeft.

Welk recht hadden de Volkerenbond en de Verenigde Naties om staatkundig en demografisch over territorium van Arabieren te beschikken? Het was over hen, maar zonder hen. Dat verklaart dan ook het gewelddadig verzet hunnerzijds tegen een volk dat zij als indringers moesten beschouwen, een verzet dat niet minder legitiem was dan de gewelddadige Nederlandse Opstand tegen Spanje. Philips II had de Nederlanden overigens nog tenminste keurig geërfd, de Britten hadden Palestina in feite dankzij de Eerste Wereldoorlog op de Ottomanen veroverd, en vervolgens aan hun koloniale expansie slechts via de Volkerenbondmandaatsconstructie een schijn van legitimiteit gegeven. Daarin trapt dan ook al sinds decennia geen enkele historicus meer – hooguit een uitgesproken legalistische jurist.

De vergelijking van de *Intifadah* tegen de Israëliëse staatsterreur met onze eigen Opstand tegen de Spaanse staatsterreur is ook in een ander opzicht zeer leerzaam – dus niet alleen waar het de vervolging van Nederlanders en Palestijnen door hun overheersers met behulp van bloedbanken en de buitengerechtigde liquidatie van *outlaws* betreft.

Ook waar het om de door Pijpers bekritiseerde concentratie van de aandacht van de opstandelingen op de vrijheidsstrijd gaat. Bij ons werd ook de meeste energie tachtig jaar in militaire strijd gestopt, en was de vraag naar de wenselijke staatsvorm na de bevrijding aanvankelijk secundair. Dat daar een Republiek uit kwam rollen, was geenszins van tevoren bedacht en bediscussieerd, maar meer een noodgreep die gaandeweg als enige mogelijkheid overbleef, omdat Willem van Oranje als aanvankelijke kanshebber op de soevereiniteit door een zelfbenoemde Habsburgse geheime agent was geliquideerd en geen enkele andere

monarch de Nederlandse paria's als onderdanen durfde te hebben, zolang het te gevaarlijk was de toenmalige supermacht Spanje te trotseren.

Ook in dat opzicht liggen de parallellen voor het oprapen, al bestond er toen nog geen vetomogelijkheid in een VN-Veiligheidsraad om zulks te blokkeren. Maar vooreerst voldeed toentertijd de vrees voor de Spaanse economische en militaire overmacht nog evenzeer als de afgelopen decennia voor de Amerikaanse. Totdat, met de ondergang van een armada of van een heel financieel stelsel de internationale ban van angst doorbroken is, en de supermacht van weleer daardoor niet meer bij machte blijkt

de internationale steun voor een lang voor taboe en voorbarig verklaarde ontwikkeling naar onafhankelijkheid van een opstandig volk tegen te houden. Het is de blindheid hiervoor én voor de gevolgen van een overal ter wereld opgekropte ergernis over de arrogantie van een supermacht in verval, die de zelfbenoemde realist Pijpers binnenkort tot een dagdromer over Israëlische luchtkastelen maken zal.

Dr Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus.

Respons Peter H. Gommers

N.a.v. Jan Werts, 'Zeven verzwegen plagen: de blinde vlek van de eurofielen', in: *Internationale Spectator*, september 2011, blz. 441-443.

Door de Plaagbomen zie je het Bos niet

Het is inderdaad waar dat wijzigingen in het beheer van de Europese Unie meestal uitmonden in verdere uitbreiding van de machtsbasis van de EU in federatieve zin. Maar evenzeer komt kritiek op het functioneren van de EU in het algemeen neer op voorstellen tot terugdraaien van de federatieve bestuurbasis van de EU. Het zou beter zijn als kritiek op het interne functioneren van de EU en de wens tot het terugdraaien van de politieke macht van de EU van elkaar gescheiden konden worden gehouden. Maar dat blijkt keer op keer in mediadebatten en interviews voor de sprekers niet mogelijk. Voor de Eurofoob is ieder argument dat onjuiste of foutieve of ingebeelde foutieve beslissingen van de EU aan de kaak stelt, het zoveelste

argument voor terugdraaien van de bevoegdheden van de EU. Echte of fictieve beslissingen behoeven kennelijk niet *gecorrigeerd* te worden, maar moeten leiden tot vermindering van EU-bevoegdheden. Alsof een verkeerde beslissing van een belastingdienst een reden temeer is om die belastingdienst op te doeken.

Vele van de door de heer Werts genoemde EU-plagen kunnen in de bovenstaande categorie worden gerangschikt. In feite gaat Werts nog een stapje verder. De door hem aangevoerde miskleunen zijn in vele gevallen niet eens veroorzaakt door de EU-administratie, maar door nationale beslissingen van de 'robuuste' lidstaten. Elke mediacorrespondent is daarvan beter op de hoogte dan een willekeurige gepen-

sioneerde Eurofiële ambtenaar. Maar ja, na de uitdaging dat Europractici het veld overlaten aan criticasters als PVV en SP, dan toch maar enkele tegenargumenten.

Overigens, wat moet een zinnig mens met PVV-uitlatingen zoals: 'geen cent naar Griekenland, die verbrassen toch alles' – je kunt alleen je tenen voelen krimpen van schaamte voor het Nederlandse parlement.

Plaag 1: *EU-overdrachten aan lidstaten worden niet gefatteeerd door het Europese Rekenhof.*

De EU kan die overdrachtsuitgaven onvoldoende controleren door beslissingen van de *nationale lidstaten*, die dit zelf wensen te doen, zonder EU-inmenging. Gelukkig is daar jaar na jaar verbetering in gekomen.

Nederland – niet Griekenland – werd enige jaren geleden gesommeerd tientallen miljoenen terug te geven, daar niet aan de vastgestelde voorwaarden werd voldaan. Het voorbehoud van de Europese Rekenkamer wordt dan ook elk jaar kleiner. Niettemin is de enige conclusie die hier kan worden getrokken: meer EU-zeggenschap voor controle over nationale uitgaven van EU-fondsen en zeker niet minder.

Plaag 2: Europa zwemt in het geld. Europa financiert belachelijke projecten.

EU-deelneming van Cohesie- en/ of Sociale Fondsen in nationale projecten blijft bijna altijd gelimiteerd tot een zeker percentage, zeg 40 tot 80%. Het overige deel moet door nationale fondsen worden gefinancierd. Soms moeten door tegenvallende economische groei en lagere nationale belastingopbrengsten budgetbesparingen worden doorgevoerd. Voor veel lidstaten is het dan niet mogelijk de, voordien begrote en goedgekeurde, projectuitgaven alsnog te realiseren en daarmee komt het project te vervallen en worden óók de begrote EU-gelden vooralsnog *niet* uitgegeven.

De EU blijft in zo'n situatie met *onuitgegeven* geld zitten. Is dat verkeerd? Ja, zeker in tijden van laagconjunctuur en crises, waar zulke projecten juist de nodige extra impuls kunnen geven. Niet minder EU en een kleiner budget dus, maar meer EU en waar nodig 100% financiering van nationale projecten door EU-fondsen. Schoorvoetend en bij mondjesmaat hebben de lidstaten daaraan zo nu en dan toestemming gegeven.

De financiering van soms nogal *gezochte projecten* komt voornamelijk voor in de rijkere lidstaten. Deze landen willen ook mee profiteren van EU-fondsen, alhoewel de economische noodzaak niet ogenblikkelijk duidelijk is. Dit gebeurt op basis van een door de rijkere lidstaten bedachte EU-financiering van het

'juste retour'. Deze lidstaten willen helemaal niet dat de armere landen meer krijgen dan de overige. Mrs Thatcher met haar handtasje, schreeuwend 'I want my money back', is daarvan *de* karikatuur geworden. Conclusie, dan maar de baby met het badwater weggooien? Of toch maar blijven hameren op een eigen EU-belastingbasis?

Plaag 3: Europa irriteert.

De in het artikel aangegeven irriterende EU-maatregelen lijken nogal bekeken door een met Nederlandse oogkleppen opgetuigde bril. Wat mogelijk in Nederland goed is geregeld, is dat lang niet altijd in andere lidstaten. Voor Nederlandse zakenlieden en toeristen is het overigens best handig dat bijvoorbeeld de ziekenhuizen in oostelijk of zuidelijk Europa goed worden geregeld. Gezien het bestaan van een binnenmarkt heeft het voor Nederland weinig zin eigen veiligheidsvoorwaarden aan consumptiegoederen te plakken; daarmee zou de binnenmarkt te gemakkelijk onderuit kunnen worden gehaald. Niettemin proberen lidstaten nog steeds door technische voorwaarden voor bepaalde producten een nationale voorkeur te scheppen en moeten ze keer op keer door Brussel worden teruggefloten. Veiligheidsvoorwaarden moeten in een binnenmarkt nu eenmaal door EU-marktautoriteiten gesteld worden en niet door de lidstaten. Als je dat teruggeeft aan nationale overheden, hef je de binnenmarkt binnen de kortste keren op.

Plaag 4: Europa is van belanghebbers.

Daar ben ik het grondig mee eens. Alleen mijn definitie van belanghebbers verschilt. Voor mij zijn dat alle Europese burgers en niet alleen de functionele dienaren. Wat de ondoorzichtige besluitvorming betreft, de voorstellen van de Europese Commissie worden meerdere malen in het Europese Parlement publiekelijk behandeld. Media-verslaggeving

daarvan is in Nederland op zijn zachtst gezegd uiterst karig. De enige niet-publieke besluitvorming ligt bij de Europese Raad van de nationale lidstaten. Hier kan nog veel verbeterd worden. De Europese Raad zou zich, als vertegenwoordiger van de besturen van de lidstaten, zoals de Senaat in de Verenigde Staten, eveneens publiekelijk moeten kunnen verantwoorden. Is dit meer of minder Europa?; mij dunkt, met grotere publieke participatiemogelijkheden, zeker Meer Europa.

Plaag 5: Europa is een bureaucratie.

Om te beginnen, het aantal ambtenaren van de Europese Commissie is ongeveer gelijk aan dat van één stad van nog geen miljoen inwoners. Het rondpompen van gelden van het Cohesiefonds is al behandeld bij Plaag 2. Grondrechten zijn terecht opgenomen in het Verdrag van Lissabon. We kunnen toch moeilijk onze basisrechten laten afhangen van staten als Rusland, dat zitting heeft in de 'gespecialiseerde' Raad van Europa. Het Europees Economisch en Sociaal Comité – het Comité van de Europese Sociale Partners – heeft een lang leerproces gehad, maar zal nu, met het komende Europees geïntegreerd economisch beleid, meer dan voldoende stof te verwerken krijgen. Alle internationale politici, financiële experts en commentatoren benadrukken de noodzaak van een gecentraliseerd financieel-economisch beleid voor de Euroregio. Het is een PVV-banaliteit dat als bureaucratie af te doen. En de niet-Eurolanden? Die worden gedwongen hun munt te laten devalueren, zoals Groot-Britannië enige jaren geleden en IJsland nu, wanneer ze doelwit worden van mondiale banken- en beheerfondsen. En, als je als klein landje zelfzuchtig monopolistisch profiteert van een uitzonderingspositie, zoals Zwitserland en Noorwegen, dan zal je valuta teveel waard worden ten koste van je eigen industrie- en toeristensector. Een geïntegreerd Eurobeleid, met gemeen-

schappelijke EU-staatsobligaties,¹ blijft de beste garantie tegen speculatief internationaal kapitaalverkeer.

Plaag 6: Europa zit zonder verhaal. Keer op keer blijkt dat op mondiaal niveau de kleine speler niet meespeelt, maar hooguit in het zog van grote spelers mag meedeinen, wanneer het hun zo uitkomt. Een jeugdwerkloosheid van 44% in Spanje is er de perfecte illustratie van waarom cohesiefondsen meer naar Spanje moeten en minder naar Nederland. Alleen een verenigd Europa met een binnenmarkt, met een eenheidsmunt, met een gezamenlijk milieubeleid, met een energiebeleid, met een fiscaal en economisch beleid en met een defensiestrategie kan op de kapitaalmarkten, in bilateraal zowel als in multilateraal overleg voldoende gewicht in de schaal leggen om zijn belangen adequaat te kunnen verdedigen in een wereld waar de grootste staten de dienst uitmaken.

Plaag 7: Nationale staat floreert. De nationale lidstaten hebben inderdaad grote moeite om delen van hun nationale soevereiniteit op te geven – zelfs wanneer blijkt dat die soevereiniteit niet veel anders is dan het slaafs volgen van ankerlanden, dan wel het ondergaan van grootscheepse speculaties door internationale fondsen die over miljarden kunnen beschikken, soms groter dan het BNP van kleinere landen. Ondanks deze populistische drang om ingebeelde nationale soevereiniteit te behouden, zo niet terug te pakken, heeft de EU in de loop der jaren gestaag vorderingen gemaakt, vaak dankzij politiek ingrijpende externe gebeurtenissen. Het Benelux-voorstel tot oprichting van de EEG kreeg uiteindelijk Franse goedkeuring in 1956, toen het Verenigd Koninkrijk zich eenzijdig terugtrok uit het Suez-

avontuur met Frankrijk. De verdubbeling van de olieprijs in de jaren zeventig en de daarmee gepaard gaande olieboycot van de grootste haven van de EU – Rotterdam – door de Arabische olielanden leidden tot de institutionalisering binnen de EU van de Europese Raad. De val van de Sovjetunie in 1989 leidden tot de uitbreiding van de EU met Noord- en Oost-Europese lidstaten, gecombineerd met het monetaire Euro-akkoord. Op 9 september 2001 werd de Europese voorzitter, de Belgische premier Verhofstadt, telefonisch niet verbonden met de Amerikaanse president Bush; zijn kabinet had nog nooit van de man gehoord. Hierop volgde het overleg voor een Conventie, c.q. grondwet voor de EU, uitmondend in het Verdrag van Lissabon.² De huidige Eurocrisis heeft al tot grotere financiële en economische EU-zeggenschap gevoerd. En dat crisesproces is nog niet teneinde. Het zijn niet de nationale staten die hun macht versterken, maar de EU-instituties, zodat de Europese burger weer kan floreren.

Als wij onze welvaartsstaat willen behouden, dan moeten we niet toegeven aan simpele ‘onder ons’-ideeën. In de praktijk zal dat steeds meer tot een naar binnen kerende, gesloten gemeenschap voeren. En daarmee stopt het niet. De ultranationalistische partijen evolueren naar regionale partijen, die hun staat op kortere of langere termijn willen opbreken, zoals de Nieuw-Vlaamse Alliantie of de Italiaanse Lega Nord; denk voorts aan het opdelen van Tsjecho-Slowakije, aan onafhankelijk Schotland en Catalonië, aan de verder gaande miniaturisering van Joegoslavië. Ook de PVV zal, wanneer ze over haar hoogtepunt heen is, steeds meer op haar Limburgse basis terugvallen.

Als wij onze eigen waarden op basis van onze Europese cultuur willen behouden en erop voort willen bouwen, dan zal de EU voldoende uitgerust moeten zijn om de gemeenschappelijke economie en haar eenheidsmunt, de Euro, te ondersteunen en te versterken. Dit kan niet los worden gezien van een gezamenlijk beleid wat betreft milieu, energie, defensie, emigratie, externe betrekkingen. Voor de lidstaten betekent dat géén ‘juste retour’, maar solidariteit naar draagkracht. Individuele miljardairs hebben al aangegeven dat zij het gewenst vinden meer belasting te betalen dan minder draagkrachtigen. Dit inzicht moet ook op niveau van de lidstaten doorbreken. Geen individuele hoogstandjes, maar optimale inbreng in de Europese Raad en het Europees Parlement. Dat moet het uitgangspunt zijn. Als Nederland zo graag een voortrekkersrol vervult, dan graag binnen de EU. Een Europees solidair Nederland.

Peter H. Gommers was werkzaam bij het Centraal Planbureau, op het secretariaat van de NAVO en bij het Internationale Monetaire Fonds. Van 1982 tot 1994 was hij Directeur Arbeidsmarktbeleid bij de Europese Commissie.

Noten

1 Zie de column van Wim Boonstra, ‘Zin en onzin van eurobonds’, in: *Internationale Spectator*, oktober 2011, blz. 501-502 [eindred.].

2 Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa*, Historische Uitgeverij, 2009.

Respons Marko Bos

N.a.v. Jan Werts, 'Zeven verzwegen plagen: de blinde vlek van de eurofielen', in: *Internationale Spectator*, september 2011, blz. 441-443.

Bekentenissen van een eurofiel

Jan Werts roept de eurofielen ter verantwoording. Hij houdt hun 'zeven plagen' voor 'waarover je in Den Haag, Brussel noch Straatsburg zelden iemand hoort'. Die zeven plagen zijn: 1 Europa functioneert niet; 2 Europa zwemt in het geld; 3 Europa irriteert; 4 Europa is van belanghebbenden; 5 Europa is een bureaucratie; 6 Europa zit zonder verhaal; en 7 de nationale staat floreert.

Dit levert een wat wonderlijk samenraapsel van kritiekpunten uit verschillende hoeken op, die onderling weinig consistentie en coherentie vertonen. Werts lijkt zijn verzamelde krantenknipsels en herinneringen – al dan niet gerangschikt in de map 'Onzin' – op tafel te hebben gekieperd, om ze vervolgens op zeven hoopjes te vegen. Als het erom gaat aan te tonen dat de Europese Unie niet perfect is, heeft hij het bewijs daarvan overtuigend geleverd. Maar wie had anders verwacht? Is perfectie een reële maatstaf voor welk samenlevings- en samenwerkingsverband dan ook? 'Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time,' stelde Churchill ooit. De Europese integratie verdient op zijn minst een vergelijkbaar oordeel.

Geen Uittocht uit Euro-land

De 'zeven plagen' roepen de associatie met het bijbelboek Exodus op. Wil Werts ons met zijn artikel bewegen tot een grote Uittocht uit Euro-land? Dat niet, want hij conclu-

deert: 'Alleen dank zij de Euromarkt, de eenheidsmunt, uniforme milieu-, transport-, technologische, ja zelfs Europese universitaire en migratienormen kan Nederland een zelfstandige welvaartsstaat blijven.' Daaraan koppelt hij het advies aan eurofielen om de schaduwzijden van Europa onder ogen te zien en daarbij de nationale dimensie voorop te zetten: 'wat is goed voor Nederland?' In mijn ogen een overbodig advies.

Ik beken: ik ben een eurofiel. Ik houd van dit continent met zijn grote verscheidenheid, zijn hoogstaande bijdragen aan wetenschap en cultuur, zijn traumatische geschiedenis van oorlogen en conflicten en zijn neiging tot reflectie en gevoel voor complexiteit.¹ Ik ben heel dankbaar dat na de Tweede Wereldoorlog een generatie is opgestaan die de moed en de verbeeldingskracht hadden om de relaties tussen landen en volkeren op een radicaal andere leest te schoeien. Na de val van het IJzeren Gordijn heeft de EU, dank zij de inmiddels bereikte stand van integratie, richting kunnen geven aan de democratische, rechtsstatelijke en sociaal-economische ontwikkeling van de landen van Midden-Europa. Daarmee heeft de EU een essentiële bijdrage geleverd aan de stabiliteit en welvaart op ons continent. En dan was de keuze van het tijdstip van toetreding van Roemenië en Bulgarije zeker voor discussie vatbaar, maar wel gegeven de bereidheid ook deze landen een helder toetredingsperspectief te bieden.

Dat in de Europese samenwerking en integratie zoveel is bereikt, komt door het bijzondere karakter van de Europese Unie: zij is veel meer dan een samenwerkingsverband tussen staten. De lidstaten hebben bepaalde bevoegdheden overgedragen en gebundeld in communautaire structuren. Ook is essentieel dat de EU daarmee een eigen rechtsorde kent. De Europese integratie is in de kern een voortdurende zoektocht naar evenwicht – tussen nationaal en Europees optreden, tussen harmoniseren en koesteren van diversiteit.² De EU is een hybride constructie, als Unie van lidstaten én van burgers, met volop ontwikkelingspotentieel. Europa is een fantastisch project, waarop elke Europese burger trots kan zijn.³

Europese integratie en nationale belangen

De Europese integratie heb ik altijd gezien als wezenlijk element van een goede behartiging van de Nederlandse belangen in een veranderende wereld(economie). De vraag welke die belangen precies zijn, en hoe deze onderling moeten worden gewogen, maakt onderdeel uit van het politieke en maatschappelijke debat. Daarover is volop discussie mogelijk en ook nodig. Een concreet voorbeeld: is het in het belang van Nederland om bij voorbaat een maximale korting op de bijdrage aan de EU-begroting te bedingen? Of is ons nationale belang meer gediend met een grondige hervorming van de EU-uitgaven en in het samen-

investeren in een Europese kennisruimte? Wat denken we nu eigenlijk te bereiken met onze plannen voor beperking van het vrij verkeer van personen binnen de EU? Welk nationaal belang is gemoeid met het blokkeren van een gezamenlijk EU-standpunt over mensenrechten in Israël en de Palestijnse gebieden?

‘Deze regering stelt, meer dan in het verleden, het Nederlandse belang centraal’, schrijft minister Rosenthal in zijn Memorie van Toelichting, zo noteer ik op gezag van mr. J.L. Heldring.⁴ Daarmee voegt deze minister zich in een traditie van bewindslieden die voorgangers uit een verder onbenoemd verleden wegzetten als dromers en idealisten die *het* Nederlandse belang maar al te gemakkelijk uit het oog verloren. Een traditie die vijf jaar geleden al het boekje *Nederland Europa, Van droom naar daad* van de toenmalige staatssecretaris voor Europese Zaken, Atzo Nicolaï, voortbracht.

Maar hier is sprake van mythevorming. De grondleggers van de Europese integratie en hun volgelingen hebben zich laten leiden door wat zij zagen als de vitale belangen van kleine en middelgrote Europese staten in een veranderende wereld. Het verschil is dat in het huidige politieke klimaat vaak kortzichtiger met het begrip ‘nationaal belang’ wordt omgesprongen: het effect op de korte termijn weegt zwaarder dan dat op de lange termijn; de wil om te investeren in grensoverschrijdende synergie is afgenomen; cynisch handelen wint het van visionair denken; solidariteit is in onbruik geraakt.⁵ Aan hedendaagse eurofielen derhalve de uitdaging om naar voren te brengen hoe, waar en waarom ons land bepaalde ambities beter in de Europese ruimte kan verwezenlijken.

Plagen van Europa?

Het zou overigens buitengewoon naïef zijn te denken dat de Europese integratie in een Unie van 27 lidstaten louter in dienst van het

Nederlandse belang kan worden gesteld. Er zal altijd sprake moeten zijn van enig geven en nemen; ook *andere lidstaten* hebben hun belangen en willen aan hun trekken komen. Daarvoor bestaat in ons land vaak weinig begrip – een zekere neiging tot rechtlijnige gelijkhebbigheid speelt ons nogal eens parten. Een deel van de plagen waarover Jan Werts zich zo druk maakt, valt in de categorie ‘compromissen en imperfecties’ die je op de koop toe moet nemen om gezamenlijk betekenisvolle stappen voorwaarts te zetten. En een ander deel van die plagen heeft te maken met de ‘offers’ die sommige belanghebbenden moeten brengen om bijvoorbeeld de interne markt te verwezenlijken. De kost gaat voor de baat uit; Europese integratie gaat nu eenmaal verder dan alleen het benutten van ‘win-winsituaties’. Dat maakt de voordelen ervan per saldo des te groter. Alleen al de interne markt voor goederen heeft ons inkomen met 4 tot 6 procent doen toenemen.⁶

Als eurofiel vind ik het prima dat de EU kinderveilige wegwerpaanstekers voorschrijft. Daarin kan ik echt geen plaag zien. Hier komen zorg voor de eenheid van de interne markt en handhaving van een hoog niveau van consumentenbescherming goed bij elkaar. Europese kwaliteitseisen voor ziekenhuizen spreken mij eigenlijk wel aan. Kan iemand mij uitleggen welke bedreiging daarvan uitgaat?

Ik beken: ook ik heb last van blinde vlekken. Zo heb ik nooit kennis genomen van Europese plannen om de benaming ‘juffrouw’ te schrappen of kleine winkeliers te verbieden samen te adverteren. Ook de 22-talige woordenlijst met voor moslims gevoelige woorden en de regels voor grensoverschrijdend vrijwilligerswerk zijn mij ontgaan. Maar laten we wel wezen, om dit soort zaken gaat het in Europa nu helemaal niet.

Wat telt, voor onze toekomstige welvaart en voor het draagvlak

bij de bevolking, is of de Europese Unie de huidige schuldencrisis effectief weet aan te pakken en duurzame financieel-economische stabiliteit kan bewerkstelligen. En naar mijn overtuiging – en die van een meerderheid van het Europees Parlement – betekent dit dat de lidstaten hun economisch beleid sterker zullen moeten afstemmen en op bepaalde terreinen een verdergaande bemoeienis van de Unie zullen moeten toelaten. Als we geen afwenteling van problemen en lasten tussen landen willen, dan ontcom je niet aan meer dwingende vormen van coördinatie van economisch beleid.⁷ Die conclusie heeft het kabinet-Rutte/Verhagen gelukkig nu ook getrokken.⁸ ‘De betrokken regeringen moeten de moed en de pedagogie opbrengen om hun bevolkingen uit te leggen dat dit een verdere overdracht van soevereine bevoegdheden vereist’,⁹ zeg ik Mia Doornaert na. Uiteraard moet daarbij voldoende ruimte blijven voor wedijver tussen de lidstaten, maar 44% jeugdwerkloosheid – zoals in Spanje – lijkt mij daarvoor geen gezonde basis.

Meer én minder Europa gewenst

Destijds was het waarschijnlijk niet verstandig van de lidstaten om Griekenland tot de euro toe te laten. In 2003 was het zonder meer dom en kortzichtig van Duitsland en Frankrijk om de regels van het Stabiliteits- en Groeipact aan hun laars te lappen – en van teveel andere lidstaten om dat toe te laten. En dat zelfde geldt voor het besluit van de Raad van ministers, in 2005, om de Europese Commissie respectievelijk Eurostat geen aanvullende bevoegdheden te geven voor de controle van nationale begrotingsstatistieken. Nota bene nadat het belang daarvan door een eerste herziening van de Griekse begrotingscijfers afdoende was gebleken!¹⁰

Eurofiel zijn betekent niet blindelings pleiten voor ‘meer Europa’ of slaafs toejuichen wat ‘Brussel’ be-

denkt en beslist. Als eurofiel bewaak ik graag de *toegevoegde waarde* van Europa. En die is primair gelegen in de interne markt, de euro, de harmonisatie van regels en de afstemming van beleid.

Het EU-budget is voor de Europese integratie van secundair belang, maar de centen krijgen gewoontegeduld in ons land volop de aandacht, zo ook van Jan Werts. De budgettaire middelen van de Europese Unie zijn relatief beperkt. Ze omvatten niet meer dan 1% van het nationaal inkomen van de lidstaten. Maar dat geld moet dan wel goed besteed worden. Dan is het niet voldoende dat EU-uitgaven netto-baten opleveren. Nee, deze uitgaven moeten ook *meerwaarde* opleveren vergeleken met wat de lidstaten zelf kunnen realiseren. Anders dan Werts vind ik het verre van logisch dat nog steeds een groot deel van het EU-budget naar de landbouw gaat. De eenheid van de interne markt voor landbouwproducten is een Europees publiek goed, maar vergeet geen blijvend systeem van inkomensvoorzieningen.¹¹

Het kabinet wil flink het mes zetten in de EU-uitgaven – vooral die voor cohesie en voor de administratie – maar gaat heel omzichtig om met de landbouwuitgaven. Met Frankrijk en Duitsland is het kabinet het al eens over een nominale bevrozing van de EU-landbouwuitgaven in de komende periode. Daarmee is de speelruimte voor betekenisvolle beleidshervormingen – voor een substantieel grotere inzet voor kennis en innovatie bijvoorbeeld – drastisch verkleind. Als eurofiel vind ik dat onbegrijpelijk en heel jammer.

Helaas is de rechtmatigheid en doelmatigheid van de EU-uitgaven nog steeds onvoldoende verzekerd. De Europese Rekenkamer stelt jaar na jaar wel vooruitgang vast, maar het foutenpercentage is vooral bij de cohesie-uitgaven (met 5% of meer) nog onaanvaardbaar hoog. Het knelpunt is onvoldoende controle en verantwoording *door de lidstaten*. Als eurofiel zou ik dat graag willen aanpakken (en zeker niet onder de mat schuiven).

Lang vormde eurofilie voor velen een vanzelfsprekende houding. Met het voortschrijden van de integratie is dat veranderd. De *irritatiefactor* is toegenomen doordat de Europese Unie zich, tot verrassing van velen, direct of indirect met steeds meer velden van het maatschappelijk leven is gaan bemoeien. Met die irritatie moeten we zeker verstandig en gevoelvol omgaan. Maar dan helpt het wel als latente eurofielen uit de kast komen, kleur bekennen en het debat aangaan.

Marko Bos is bestuurslid van de Europese Beweging in Nederland. Deze vereniging biedt onderdak aan eurofielen van diverse pluimage alsook aan een enkele verdwaalde euroscepticus, en gaat graag het debat aan met eurosceptici. Voor nadere informatie: www.europesebeweging.nl of ebn@clingendael.nl.

Noten

- 1 Zie het prachtige boek van Joep Leerksen, *Spiegelpaleis Europa – Europese cultuur als mythe en beeldvorming*, Nijmegen: Vantilt, 2011.
- 2 H.H.F. Wijffels, 'De Europese Unie en het Nederlands belang', *Dr. Sicco Mansholtlezing 2003*.
- 3 Leendert Jonker, 'Europa, waarom ook al weer?', *EBN Nieuwsbrief*, september 2011, blz. 9-11.
- 4 J.L. Heldring, 'Het Nederlands belang', column 'Dezer dagen', in: *NRC Handelsblad*, 29 september 2011, blz. 16.
- 5 Zie voor een hoopgevende uitzondering: Marloes Foudraïne, 'Europese solidariteit', in: *DNB Magazine*, nr. 4, september 2011, blz. 27.
- 6 Bas Straathof, Gert-Jan Linders, Arjan Lejour & Jan Möhlmann, 'The Internal Market and the Dutch Economy – Implications for trade and growth', *CPB Document no. 168*, september 2008.
- 7 Zie ook: Arnoud Boot, Lans Bovenberg & Bas Jacobs, 'Europees groeivermogen en lessen van de jaren dertig', in: *Economisch Statistische Berichten (ESB)*, 30 september 2011, blz. 574-576.
- 8 Brief van de ministers van Algemene Zaken, van Financiën, van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 21 501-07, nr. 839.
- 9 Mia Doornaert (adviseur van demissionair premier Leterme van België), 'Kijk naar België voor besluit over Europa', in: *NRC Handelsblad*, 27 september 2011, blz. 14/15.
- 10 Bart van Riel, *Liever Monnet dan Metternich: Economische integratie volgens de communautaire methode?* (te verschijnen) Zie het artikel van dezelfde auteur over de Europese Commissie en het SGP, blz. 593-597 [eindred.].
- 11 Marko Bos & Bart van Riel, 'Naar een nieuw begrotingskader van de EU', in: *ESB*, 16 september 2011, blz. 538-541; Marko Bos, 'The EU budget', in: Arie Oskam, Gerrit Meester, Huib Silvis (red.), *EU policy for agriculture, food and rural areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 2011 (2nd edition), blz. 79-96.

Kritisch kijken kan geen kwaad

Ik vroeg om aandacht voor een serie fundamentele maar verzwegen kwalen van de Europese Unie. Want, 'wie genoemde handicaps verzwijgt, maakt van de EU een omstreden project.' Immers: 'het publiek houdt bovenstaande plagen echt wél voor serieus.' Dat laatste bestrijden de beide commentatoren niet. Ook betwisten zij de gesignaleerde plagen niet echt. Een groot deel van hun reactie komt neer op een nuancering van wat ik betoogd heb. Verder snijden zij aspecten aan waarmee ik het vaak eens ben. Enkele specifieke punten vragen om een reactie.

1 Mijn 'zeven plagen van Europa' als 'een wat wonderlijk samenraapsel'. Deze reactie bevestigt eigenlijk wat ik betoogde. Wie de plagen niet serieus neemt, laat de gelegenheid voorbijgaan de eindelijk begonnen publieke discussie over de EU diepgang te geven. Buiten de Haagse stulp hebben miljoenen Nederlanders zo hun idee nu wel over Europa. Het cynisme regeert daar. Laat daarom beter zien wat wij aan Europa verdienen. Marko Bos vindt het echter van mij 'een overbodig advies' om de voordelen van Europa meer te benadrukken. Ik denk daarentegen dat die uiteenlopende grote voordelen altijd als totaal vanzelfsprekend zijn gezien. Het publiek heeft van die voordelen echt geen idee. Dat wreekt zich nu Nederland ten behoeve van Griekenland in een tijdperk van

bezuinigingen riskante miljardenleningen moet afgeven.

2 Marko Bos vindt het verre van logisch dat een substantieel deel van de Europese begroting naar de landbouw gaat. Mag ik erop wijzen dat de EU de landbouwpolitiek van de lidstaten heeft overgenomen? Dat vanwege voedselzekerheid en terwille van de leefbaarheid van het platteland alle geïndustrialiseerde landen hun landbouw steunen? Dat oproepen van de Verenigde Staten om op wereldschaal die steun af te schaffen binnen noch buiten Europa gehoor vonden? Intussen schaft de EU de landbouwsteun langzamerhand af. In 1985 ging nog ruim twee derde van het totale EU-budget naar landbouwpolitiek, komende jaren is dat één derde. De Commissie wil de toeslagen gaan beperken tot een basisinkomen. Zij zegt dat het arbeidsinkomen in de landbouw maar de helft is vergeleken met de andere economische sectoren.¹

3 'Kan iemand uitleggen wat er tegen Europese kwaliteitsnormen voor ziekenhuizen is?' Ik denk dat zulke eisen een voorbeeld zijn van geldverslindende ambtenarij. Het gaat om moeilijk uniform te definiëren medische normen die toepasbaar moeten zijn op een werelddeel waar de gezondheidszorg zeer uiteenloopt. Elke nationale overheid past beter zelf op haar ziekenhuizen.

4 Peter H. Gommers wijst erop dat de kwalen niet zozeer komen door de EU-administratie, maar door

besluiten van de lidstaten zelf. Dat is waar. En dat maakt het nog triester. Elke organisatie, vanaf een biljartclub tot de Europese Unie, vereist een zeker engagement van haar leden. Dat het daaraan in de Unie vaak ontbreekt, geeft dat niet juist te denken?

'Waarom laat de politiek het kritisch kijken naar Europa over aan PVV, SP en ChristenUnie/SGP?', zo was mijn vraag. Daarop kwam uit de politieke hoek geen enkele reactie. Dat vind ik wel een beetje jammer.

Ten slotte nog wat anders. Marko Bos verdient een pluim omdat hij in zijn vrije uren samen met een handjevol anderen de Europese Beweging in Nederland (EBN) weer op de been heeft geholpen. Dat gebeurde nadat het ministerie van Buitenlandse Zaken om raadselachtige redenen destijds zijn financiële steun had gestaakt. Dank zij Bos en andere eurofielen speelt die EBN (waarvan ik al zo'n 45 jaar lid ben) een prima rol in de tegenwoordige discussies.

Dr Jan Werts is EU-Mediacorrespondent te Brussel.

Noot

1 Zie het *Landbouw-Economisch Bericht 2011*, LEI-rapport 2011-017, in opdracht van de Minister van ELI, blz. 47-54 en 59-60.

Ongeloof en onmacht: 102 minuten die Amerika veranderden

Titel: *102 Minutes That Changed America*

Regie: Nicole Rittenmeyer en Seth Skundrick

Productie: History Channel

Jaar: 2008, opnieuw uitgezonden in 2011

Info: documentaire; duur 102 minuten; kleur; gesproken in het Engels

Beschikbaarheid: online te bekijken (gratis), tevens online verkrijgbaar

De afgelopen tien jaar zijn de beelden van de aanslagen op 11 september 2001, vanuit alle mogelijke camera-hoeken, ontelbare malen voorbijgekomen. In documentaires, nieuws-programma's en op websites is de aanval vanuit allerlei perspectieven te volgen. Elf september is voor Amerika een collectief trauma, dat onder president Bush en zijn neoconservatieve regering een geldige reden vormde hardhandig in te grijpen in de 'schurkenstaten' Afghanistan en Irak. De herdenking tien jaar na de aanslagen werd groots opgezet en in een groot aantal landen *live* uitgezonden.

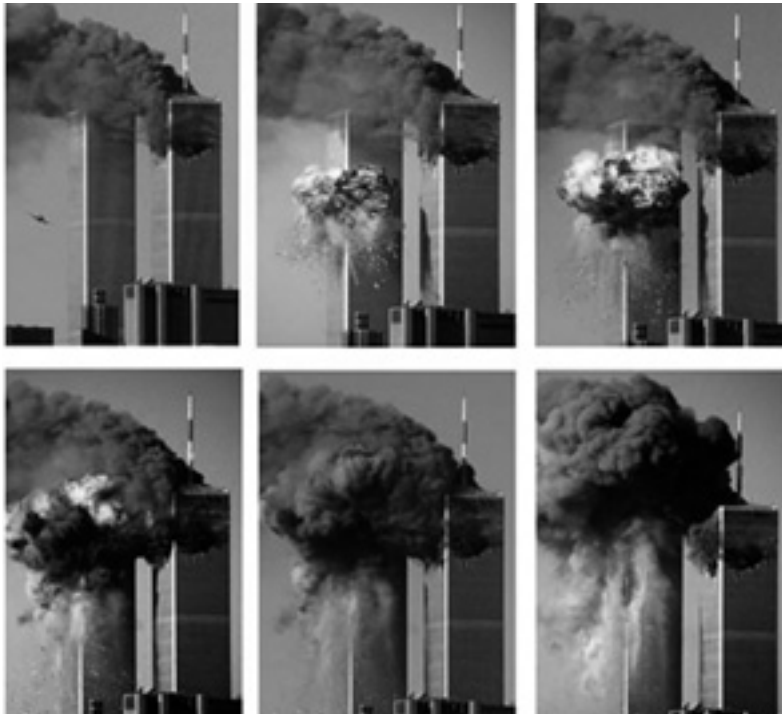
Het zijn de persoonlijke trauma's van Amerikanen en de naweeën en ontwrichting die deze gebeurtenis in hun leven heeft achtergelaten, die blijvend naar voren kwamen. Niets daarvan was illustratiever dan het oplezen van de namen van de 2.977 slachtoffers door hun nabestaanden op de plek waar ooit de twee torens stonden; daarbij werd de persoonlijke pijn en het verdriet van de nabestaanden bijna tastbaar. Er is nu een documentaire die recht doet aan de beleving van de slachtoffers en tegelijkertijd een poging onderneemt de

toeschouwer de gebeurtenissen van '9/11' te laten herbeleven.

History Channel zond de in 2008 gemaakte, en al eerder door SBS6 uitgezonden, documentaire *102 Minutes That Changed America* op 11 september 2011 'live' in Nederland uit. Dat wil zeggen, beginnend op hetzelfde tijdstip waarop tien jaar geleden het eerste vliegtuig zich in de noordelijke WTC-toren boorde. De documentaire bestaat uit een verscheidenheid aan persoonlijke verslagen, zoals telefoongesprekken, videobeelden en voicemail-berichten, die chronologisch gemonteerd zijn.



© History Channel



© History Channel

Zo start de documentaire twee minuten na de inslag van het eerste toestel met een witte digitale lopende klok op een zwarte achtergrond, terwijl we horen hoe *off-duty firefighter* Jermaine doorgeeft aan een niet geheel begrijpende medewerker van de alarmcentrale dat zich zojuist een vliegtuig in het WTC heeft geboord. Het zet de toon voor de rest van de documentaire – ongeloof en onmacht – en de witte digitale klok keert vaker terug om de toeschouwer aan het tijdstip te herinneren, terwijl er telkens gelijktijdig een geluidsfragment wordt afgespeeld.

Na het eerste shot volgt een studente die vanaf de campus van New York University vol ongeloof vanuit haar kamer staat te filmen. Video- en audio-fragmenten wisselen elkaar af, waarbij het meest verbluffende is dat alles in *real time* verloopt. De eerste aanslag zien we niet live; gebeurtenissen worden niet herhaald vanuit verschillende hoeken weergegeven. Het is tekenend voor de documentaire dat de tweede aanslag, uit het perspectief van de eerder

genoemde studente, niet in beeld is. Vlak daarvoor kijkt ze vol ongeloof naar de noordelijke toren, terwijl ze zich, samen met een medestudente, steeds meer opwindt over de vraag wat die ‘grote zware dingen zijn die op een manier vallen zoals papier niet zou vallen’. Voordat het besef van het antwoord op die vraag goed en wel bij hen doordringt, vindt de tweede inslag plaats in de zuidelijke toren – voor ons vanuit het perspectief van de camera buiten beeld – waarop de studentes het uitschreeuwen in paniek, uitzoomen en vervolgens in angst hun eigen gebouw trachten te ontvluchten.

Toch spelen de documentairemakers teneinde hun doel, het laten herbeleven van 9/11, te bereiken, het niet geheel eerlijk. Er is allereerst een *soundtrack* toegevoegd die, hoewel instrumentaal en niet al te vaak opvallend aanwezig, de toeschouwer – bovenop de indrukwekkende beelden – tot extra beroering probeert te brengen. Daarnaast hebben de makers een narratief aangebracht door een aantal van de filmers om de

zoveel fragmenten terug te laten komen. Zo worden losse videobeelden opgenomen in een groter geheel van een aantal wederkerende verhalen. Soms raken die verhalen elkaar, zoals wanneer een journalist op *Times Square* een groot videoscherm filmt, waarop we het vervolg zien van het fragment dat we een aantal seconden daarvoor ‘live’ zagen vanuit een helikopter. Het narratief wordt passend afgesloten na de aftiteling, wanneer er een serie korte interviews met de filmers volgt.

De documentaire slaagt er wél in een blik te geven op de onmacht van de personen ter plaatse en verschaft eveneens inzicht in de manier waarop zij door het filmen een houvast voor zichzelf creëerden. Er komen echter te veel verschillende mensen langs in een te hoog tempo, waardoor het beoogde inleven moeilijk tot stand komt. Juist dat inleven is wat de makers getracht hebben te bereiken door de documentaire op deze manier samen te stellen. Aan de verwachting dat de documentaire in deze vorm de toeschouwer wellicht tot een *historische ervaring* zal brengen, wordt niet voldaan. Daarvoor is de gekozen vorm uiteindelijk te onpersoonlijk, terwijl de kijker louter in de rol van toeschouwer blijft.

De kracht van de documentaire schuilt echter vooral in de mogelijkheid de aanslagen in New York chronologisch te volgen vanuit uiteenlopende gezichtspunten. Onbevredigend is de uiteindelijke conclusie dat een toeschouwer die zich wenst in te leven, meer gebaat zal zijn bij een speelfilm dan bij deze documentaire, die nauwgezet een gebeurtenis seconde voor seconde weergeeft.

Drs Yuri van Hoef studeerde geschiedenis en theologie en volgt thans de research master Modern History and International Relations. Hij is tevens werkzaam als student-assistent aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Migratie in stukken en brokken

Leo Lucassen & Jan Lucassen

Winnaars en verliezers: een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie.

Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2011; 303 blz.; €19,95; ISBN: 978-90-351-3643-4

In *Winnaars en verliezers: een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie* beogen de historici Leo en Jan Lucassen een helder overzicht te geven van vijf eeuwen immigratie in Nederland. Daarbij kozen zij ervoor zich niet uitsluitend te richten op de naoorlogse geschiedenis van dekolonisatie, gastarbeid en asielzoekers, maar om de immigratie in Nederland in bredere zin en over een periode van de laatste vijfhonderd jaar te onderzoeken. De auteurs stellen in de inleiding dat Nederland sinds de onafhankelijkheidsstrijd in de 16de eeuw hoofdzakelijk een land van immigranten is geweest en dat de meningen van de zogenaamde 'integratiepessimisten' van de laatste jaren meer op veronderstellingen dan op feiten zijn gebaseerd. De auteurs hebben zich tot doel gesteld de immigratie en de reacties daarop te verklaren aan de hand van gedegen historisch onderzoek, zonder beleidsaanbevelingen te doen.

Het boek is ingedeeld aan de hand van achtereenvolgende tijdsperiodes in de geschiedenis, waarbij de periode van 1850 tot heden vier hoofdstukken beslaat en er één hoofdstuk is gewijd aan de periode 1550-1850. Aan het slot van elk hoofdstuk wordt de balans opgemaakt: wie zijn de winnaars en wie de verliezers van de desbetreffende periode? Oftewel: wie zijn er vooruit dan wel achteruit gegaan op economisch, sociaal, cultureel en politiek vlak? Aan de hand van deze balans worden de uiteenlopende

immigratietendensen inderdaad op een heldere en nuchtere manier weergegeven, wat de hoofdstukken inhoudelijk zeer overzichtelijk maakt.

Een tegenvaller ten aanzien van het algehele overzicht is het feit dat de auteurs voor een niet-chronologische volgorde hebben gekozen. Het boek begint met de periode 1990 tot heden en sluit af met de periode 1550-1850. Het waarom van deze keuze blijft onduidelijk, maar het in omgekeerde volgorde lezen over 500 jaar immigratie is problematisch. Om een helder beeld te krijgen van de situatie in een bepaalde periode, is de ontwikkeling die daaraan voorafgaat, zeer relevant. Op deze ontwikkeling dient de lezer in dat geval echter nog even te wachten. Het volgende citaat zegt voldoende: 'Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen aantonen, moet de verklaring op een dieper en structureler niveau worden gezocht.'

Daarnaast had een chronologische volgorde de conclusie van het boek krachtiger kunnen maken. Nederland werd immers tientallen jaren gekenmerkt door een enorme toestroom van migranten, totdat het aantal immigranten tijdens het laatste decennium aanzienlijk afnam. Tussen 2002 en 2007 verlieten bovendien meer mensen ons land dan er binnenkwamen. Toch is er de afgelopen jaren steeds meer kritiek op immigratie geuit en is het woord 'massa-immigratie' onterecht populair geworden. Door de chronologie te volgen waren deze tendensen veel

duidelijker zichtbaar geweest. Ook had het strengere beleid ten aanzien van immigranten anno 2011 meer rechtstreeks in verband kunnen worden gebracht met deze ontwikkelingen.

Op de momenten dat Jan en Leo Lucassen hadden kunnen profiteren van de niet-chronologische volgorde, deden zij hier niets mee. Zo wordt in het tweede hoofdstuk aangegeven dat in Nederland begin jaren tachtig van de vorige eeuw een sterk anti-immigrantensentiment heerste, maar dat dit gevoel bewust niet werd geëxploiteerd door de reguliere partijen. De gedachte hierachter was dat zij racistische partijen in de kaart zouden spelen wanneer zij hun bezwaren openlijk naar buiten zouden brengen. Een koppeling naar de Partij Voor de Vrijheid als gedoogpartner van de huidige regering zou hier zeer interessant zijn geweest, en had hier juist makkelijk gekund, aangezien de periode 1990-2011 al behandeld is.

Na de veelbelovende inleiding worden de hoge verwachtingen in het eerste hoofdstuk niet geheel waargemaakt. Dit hoofdstuk begint met een uiteenzetting van de meningen over immigratie in de periode 1990-2011. Hoewel de auteurs aangeven een objectieve analyse te willen maken, worden hier uitsluitend de meningen van pessimisten opgesomd. En hoewel het bewijs nog moet komen, schemert de opvatting van de auteurs al door en is van een objectieve benadering nauwelijks sprake. Na deze paragraaf wordt

tegen de mening van deze pessimisten door middel van feiten en statistieken inderdaad het tegendeel bewezen. Daarnaast ontbreekt in dit hoofdstuk het verband met het minderhedenbeleid in dezelfde periode, wat de conclusie van dit hoofdstuk veel sterker had kunnen maken. De auteurs bewijzen immers dat het met de immigratie in Nederland helemaal niet zo slecht gesteld is als een aantal politieke partijen thans beweert. Zo heeft Nederland de laatste jaren in het algemeen sterk geprofiteerd van de hoger opgeleide immigranten. De auteurs laten het huidige beleid, dat grotendeels is gebaseerd op de gedachte dat immigratie nadelig is voor Nederland, echter buiten beschouwing.

In de volgende hoofdstukken maken de auteurs deze koppeling wel. Waar zij in het eerste hoofdstuk eenzijdige meningen tegenover de feiten plaatsen, analyseren de auteurs de ontwikkelingen in de rest van het boek per periode door hierbij ook het immigratiebeleid te betrekken. Zo verklaren zij aan de hand van de 'liberale paradox' waarom de migratiedynamiek begin jaren zeventig van de vorige eeuw fundamenteel

veranderde. Toen namen de immigratie en definitieve vestiging namelijk enorm toe, doordat de democratische en liberale staat iedereen in veel opzichten gelijk behandelde. Daardoor werden volgens de auteurs de mogelijkheden ingeperkt om een restrictief vreemdelingenbeleid te voeren. Daarnaast verklaren zij deze toegenomen immigratie door het averechtse effect van het restrictieve vreemdelingenbeleid. Degenen die al in Nederland woonden, besloten hier te blijven, omdat ze na terugkeer naar hun thuisland vanwege strengere regels nooit meer ons land binnen zouden kunnen komen. Vanaf het tweede hoofdstuk maken de auteurs op deze manier veel sterke analyses, waardoor zij alsnog een goede balans weten te vinden en ook in de conclusie een objectief oordeel over de winnaars en de verliezers vellen.

Het boek geeft een goed inzicht in de immigratietendensen in Nederland gedurende de laatste vijfhonderd jaar. Een gedegen verklaring voor de hedendaagse kijk op immigratie hoeft men echter niet te verwachten. Door de keuze voor een niet-chronologische volgorde heb-

ben Leo en Jan Lucassen dan ook niet het maximale uit het boek gehaald. Bij een chronologische volgorde hadden ze meer verbanden tussen de diverse perioden kunnen leggen. Hierdoor hadden ze naast de krachtige analyses die ze nu binnen deze perioden hebben gepresenteerd, ook sterke analyses met betrekking tot de gehele periode kunnen bieden.

Kortom: daar waar krachtige analyses uit historische ontwikkelingen hadden kunnen worden gedestilleerd, is verlies geleden, maar winst is behaald wat betreft het geperiodiseerde overzicht van vijfhonderd jaar immigratie in Nederland.

Evelien Borgman

Evelien Borgman is als stagiaire verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP). Leo Lucassen schreef in de *Internationale Spectator* van juli-augustus 2006 een artikel over 'de historicus en het huidige integratiedebat'.

Tranen over intellectuelen

Frits Bolkestein

De Intellectuele Verleiding. Gevaarlijke Ideeën in de Politiek.

Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2011; 343 blz.; € 25,-; ISBN: 978-90-351-3667-0

Het is het laatste zomerse weekend van dit jaar en ik verheug me op een lange dag in de zon met het nieuwe boek van Frits Bolkestein. De titel is verlokkelijk: *De Intellectuele Verleiding. Gevaarlijke Ideeën in de Politiek*. Ik denk terug aan Jean-François Revels *De Totalitaire Verleiding* uit 1977, het boek dat mij in één klap van mijn socialistische studentendromen heeft bevrijd. Bolkestein moet toch aan Revel hebben gedacht tijdens het schrijven,

en zeker bij de keuze van de titel van zijn werk. Maar in de uitgebreide index is Revel niet te vinden; ook geestverwanten als Jacques de Kadt, Czeslaw Milosz en Leo Strauss staan nergens vermeld – vreemd. Maar op deze mooie nazomerochtend laat ik me niet ontmoedigen en ga aan de slag.

Uit het woord vooraf blijkt dat Bolkestein dit boek heeft samengesteld aan de hand van de teksten van de colleges die hij tussen 2005

en 2009 aan de universiteiten van Delft en Leiden heeft gegeven. Daar zijn enkele hoofdstukken aan toegevoegd. Het boek eindigt met een hoofdstuk over 'cultureel masochisme', dat gehakt maakt van linkse cultuur-relativisten. Bolkestein wil met dit boek 'laten zien hoe ideeën van intellectuelen mensen geregeld op het verkeerde been hebben gezet, aanzienlijke schade hebben veroorzaakt en hun slachtoffers hebben geëist' (blz. 18). Hij begint

met de achttiende eeuw en eindigt met het hedendaagse debat over de rol van de islam. Al snel blijkt dat Bolkestein niet veel op heeft met 'intellectuelen' – ze hebben geen politieke ervaring en kijken niet naar de deugdelijkheid van hun ideeën. Maar het wordt niet duidelijk wanneer ideeën 'gevaarlijk' zijn. Dat Marx heeft geleid tot marxisme, en uiteindelijk tot de Sovjetunie, moge duidelijk zijn. Maar maakt dit de ideeën van Marx ook gevaarlijk? Leo Strauss was de grondlegger van het neo-conservatisme dat aan de wieg heeft gestaan van het Amerikaanse interventionisme onder Bush. Maakt dit Strauss ook 'gevaarlijk'? Daarover blijft Bolkestein stil, en dat is zowel onbevredigend als verontrustend. Want wie bepaalt wanneer ideeën 'gevaarlijk' zijn, en voor wie? Linkse *Gutmenschen* vinden Bolkestein zélf gevaarlijk, en *vice versa*.

De Intellectuele Verleiding is een dik Pak van Sjaalman – het behandelt een veelheid van uiteenlopende denkers, affaires, boeken, conflicten en verdragen. Voor elk wat wils, zou je kunnen denken. Maar na twee koppen koffie kan ik in ieder geval door de vele stromingen geen duidelijke lijn meer zien. Van Schiller en Beaumarchais ben ik het meeste vergeten, dus alles wat Bolkestein schrijft is leerzaam. Maar hoe interessant ook, écht 'gevaarlijk' kan ik hun ideeën niet vinden. Bovendien zijn het schrijvers; geen intellectuelen. Op naar iemand waar ik wél veel van gelezen heb: de Russische denker en schrijver Alexander Herzen. Bolkestein komt in zijn beschrijving van Herzens werk en leven tot niet veel meer dan enkele gemeenplaatsen, en het blijft volstrekt onduidelijk waarom Herzens ideeën gevaarlijk zouden zijn. Ik blader in Isaiah Berlins befaamde *Russische Denkers* (1981) en lees dat volgens Herzen 'een van de grootste rampen van de moderne tijd is het verstrikt raken in abstracties in plaats van in realiteiten' (blz. 272). Herzen waarschuwde dus juist voor de

grootste fout die volgens Bolkestein vele intellectuelen maken: ze zijn zó verblind door abstracte ideeën, dat ze de onaantrekkelijke werkelijkheid veronachtzamen. Ik neem er ook nog eens Charles B. Timmers *Herzen in Gesprek met Zichzelf* (1988) bij, en kom tot de conclusie dat Bolkestein Herzen eerder als een bondgenoot zou moeten zien dan als een 'gevaarlijke intellectueel'. Maar goed, op naar een denker/schrijver die algemeen wel als 'gevaarlijk' wordt beschouwd: Ernst Jünger.

Wie Jüngers *In Stahlgewittern* (1920) heeft gelezen, weet het zeker: hier is een wegbereider van het fascisme aan het woord, iemand die geweld en autoriteit verheerlijkt ten koste van het individu. Maar diens *Auf den Marmorlippen* (1939) geeft alweer een geheel ander beeld, zwanger van de angst voor de Grote Leider. Hitler adoorde Jünger, maar dat was niet wederzijds. Toch is Bolkesteins kritiek op Jünger verpletterend: hij heeft de weg vrijgemaakt, bewust of onbewust, voor 'de "nationale revolutie" van 1933', en 'bijgedragen' aan de val van de Weimar-republiek (blz. 182). Hier wordt de vage stippellijn tussen Ernst Jünger en de nationaal-socialistische catastrofe wel heel gemakkelijk veranderd in een welhaast oorzakelijk verband. Jünger weerspiegelde de *Zeitgeist* meer dan dat hij deze heeft vormgegeven. Bovendien was *In Stahlgewittern* een dagboek, zoals het recent verschenen *Kriegstagebuch 1914-1918* (2010) van Jünger nog eens onderstreept. Voor Jünger was er géén sprake van realiteitsvreemde abstracties, maar juist het omgekeerde: de beschrijving van de oorlog zoals hij die zelf heeft meegemaakt. Daar is niets intellectueels aan, hetgeen verklaart waarom het boek al vele tientallen jaren zoveel lezers heeft aangetrokken. Wie nu de HBO-serie *Generation Kill* (2009) bekijkt, die een groep Amerikaanse soldaten volgt in het Bagdad van 2003, proeft dezelfde sfeer en mentaliteit. Jünger

is dus van alle tijden; ook de onze.

Bolkesteins hoofdstukken over het communisme en de intellectuele *fellow travellers* zijn uit hetzelfde hout gesneden, evenals zijn relaas over de 'tegencultuur', het postmodernisme en het feminisme. Wanneer de laatste stralen van de middagzon op Bolkesteins opus vallen, lees ik met veel plezier en instemming zijn vlijmscherpe analyse van de vele misstanden in Nederland en West-Europa. Inderdaad, we hebben ons te lang laten leiden door 'abstracte ideeën in lege hoofden' (blz. 282). Maar de belangrijkste vraag blijft onbeantwoord: Waarom konden deze linkse waanbeelden überhaupt zo diep wortel schieten? Is het ons postkoloniale schuldgevoel, of onze decadentie? Ik lees er Richard Crossmans introductie tot *The God That Failed* (de door Crossman geredigeerde bundel van zes teleurgestelde ex-communisten, te weten Louis Fischer, André Gide, Arthur Koestler, Ignazio Silone, Stephen Spender en Richard Wright uit 1950) nog maar eens op na: 'It was the loneliness which opened their minds to the appeal of Communism.' (blz. 5)

Intellectuelen zijn uit de aarde der zaak eenzaam, horen nergens bij, twijfelen continu en kunnen ook niets (behalve denken). Om zich aan de permanente twijfel te onttrekken, sluiten ze zich graag aan bij een comfortabel coherent wereldbeeld, of dat nu communisme, fascisme, neoliberalisme of islam heet, dat doet er niet toe. Zo krijgt de intellectueel een rol, een taak. Maar ook een baan en maatschappelijke status. Maar, zoals Crossman schrijft, de intellectueel is niet zelf gevaarlijk; hij (zelden een zij) wordt misbruikt door politieke en religieuze leiders die daar zelf baat bij hebben. Eindelijk heeft de twijfelende intellectueel een thuishaven en een publiek, eindelijk hoort hij ergens bij.

Dikke druppels vallen op Bolkesteins conclusie over ons cultureel masochisme. Ik sla het boek

dicht en loop snel naar binnen. Pas wanneer ik de tuindeuren achter me dicht heb getrokken, realiseer ik met dat ik *De Intellectuele Verleiding* buiten heb laten liggen. Zal ik het nog eens lezen? Nee, waarschijnlijk niet – daarvoor is Bolkesteins boek te wisselvallig van niveau, te kort door de bocht waar nuance op haar plaats

zou zijn. Bovendien, en dat is wel het belangrijkste: er zijn betere boeken die onze huidige intellectuele malaise analyseren. De mooie omslag staat al na enkele minuten bol van de warme regen. Maar ik blijf binnen en kom tot de conclusie dat het beter is de verleiding om Bolkestein te redden dit keer te weerstaan.

Peter van Ham

Peter van Ham is directeur Global Governance van Instituut Clingendael.

Wie een Muur bouwt...

Pieter Johannes Vogel

Wie te laat komt! Het denken en handelen van de leden van het Politbüro en de regering van de DDR met betrekking tot binnen- en buitenlands beleid gedurende de jaren 1985-1989. Een sociaal-constructivistische en neo-institutionele benadering.

Proefschrift Faculteit der letteren, Rijksuniversiteit Groningen; verdedigd op 14 februari 2011;

ISBN: 978-90-367-4762-2

Wie over de DDR schrijft, komt niet om het begrip ‘speelruimte’ heen. Peter Vogel schreef een proefschrift over de besluitvormingsprocessen binnen de partijleiding en de ‘regering’ van de DDR in de periode 1985-1989. Het is een interessante, beschrijvende studie geworden, die volop gebruik maakt van Oost-Duitse bronnen, in het bijzonder van de teksten en notulen van het Politbüro van de SED.

De vraagstelling is creatief. Vogel sluit zich niet aan bij de bestaande *DDR-Forschung*, de club onderzoekers die in Duitsland nog steeds bezig is met het bepalen van de plaats van de DDR in de geschiedenis en het bemeten van de speelruimte van de Oost-Duitse satellietstaat ten opzichte van Bonn, Moskou of de andere landen van het Warschaupact. Vogel koos er daarentegen voor om bestaande, westerse theorieën over constructivisme en identiteitsvorming te combineren met bestuurskundige concepten en om die combinatie toe te passen op de DDR.

De vraag is waarom hij dat heeft gedaan. Het lastige aan deze studie is dat dat eigenlijk niet duidelijk

wordt. In de inleiding onderbouwt hij de keuze voor een hele serie van ingewikkelde beleidstheorieën niet; dat komt pas heel summier in de conclusie aan bod. Het lijkt erop dat Vogel gebruik wil maken van het constructivisme om te verklaren waarom partijleider Honecker c.s. er niet in slaagde ‘om uit hun oude Denkschemata te breken’ en waarom deze bestuurders ‘niet meer flexibel genoeg waren om binnen een oppositionele omgeving tactisch en anticiperend te handelen’. Dat is een goede vraag.

Maar Vogel operationaliseert die theorieën niet, hij beantwoordt ze kort in de conclusie. Het hele middenstuk is een klassieke, recht-toe-recht-aan-beschrijving van de relatie tussen Moskou en Oost-Berlijn, waaruit – helaas slechts impliciet – naar voren komt hoe beperkt de speelruimte van de Oost-Duitse kaders was. Honecker kon niet *meegaan* met de *perestrojka*, want dan zou zijn enige inhoudelijke bestaansreden – de communistische ideologie – verwateren, en dan was het einde zoek. Hij kon er ook niet *tegenin gaan*, want Moskou

was tevens de enige technische en militaire bestaansreden van de DDR. Zonder de Sovjetrussische troepen (350.000 soldaten waren er in 1989 in de DDR gelegerd, een presentie en een relevantie die Vogel nergens noemt) was de bevolking niet te houden. Dat was al bij de opstand in 1953 gebleken. Dus Gorbatsjov had de DDR-leiding in een onmogelijke positie gemanoeuvreerd. Ze konden niet met, maar ook niet zonder hem.

Het is de vraag wat in deze uiterst beperkte speelruimte, die tegen het einde van de DDR steeds kleiner werd, nog de autonomie was van ‘mentale constructies van actoren op de politieke besluitvormingsprocessen’. Het is interessant te lezen hoe Honecker zijn clubje politburokraten in een ijzeren greep hield, ondanks een maandenlange ziekte. Toen Krenz op 18 oktober 1989 eindelijk tegen zijn baas in opstand kwam, was het al te laat en was er niet veel meer te redden. Waarom duurde dat zo lang? Lag dat aan die onmogelijkheid, aan die patstelling tussen de vuren van het Westen en de *perestrojka* in? Of lag het ook aan de ‘mentale constructies’? Daar geeft

Vogel helaas geen antwoord op. Terwijl dat nu juist het doel leek te zijn van zijn studie.

Wat hier interessant was geweest, is wat Ralph Jessen, Jochen Lauffer, Elke Satjukow, Jan Foitzik en anderen hebben gedaan: zij hebben laten zien dat de generatie van Ulbricht en Honecker leed aan een tunnelvisie, gevormd door hun jarenlange verzet tegen de nazi's en hun overleven als Duitsers in de Sovjetunie van de jaren dertig en veertig. Krenz was van een nieuwere generatie, maar dankzij de stalinistische zuiveringstactieken van zijn voorgangers waren hij en zijn collega's eveneens effectief gehersenspoeld. Daar kwam nog bij dat de DDR-leiders voor hun eigen voortbestaan vele malen meer afhankelijk waren van een zuivere en radicale communistische positie dan hun andere Oost-Europese collega's: zij hadden al die veertig jaren lang een open flank naar de Bondsrepubliek, en moesten leven met die voortdurende competitie en uitputtingslag tegen het lonkende Westen.

Op dit soort vergelijkingen met de andere regimes, op de achtergronden van die vastgeroeste 'mentale constructies', gaat Vogel niet in. Hij citeert een indrukwekkende hoeveelheid archiefstukken, maar maakt nauwelijks gebruik van de uitstekende en veelomvattende wetenschappelijke DDR-literatuur. Die stopt bij hem in 1989 en 1991,

terwijl hij de echt spannende onderzoeken die over het spanningsveld tussen afhankelijkheid (van Moskou, van Bonn) en autonomie gaan, buiten beschouwing laat. Als je het wilt hebben over de ruimte binnen het systeem van de DDR voor 'mentale constructies', waarom staat Vogel dan niet stil bij het unieke mechanisme van de 'Eingaben', de petitieën waarmee individuele burgers de langdradige en dodelijke besluitvormingsprocessen konden 'by-passen' en direct iets van Honecker gedaan konden krijgen? Waarom stond Honecker daarvoor open, als hij in Vogels woorden juist een van de meest 'starre en rigide' bestuurders was? Hoe kan het dat verstokte communisten na 1985 dachten dat ze nog gebruik konden maken van de kerken, om hun legitimiteit te vergroten? Hoe moeten we die conflicten en verschillen tussen concurrerende ministers en politburoleden Mittag, Mielke en Krenz duiden?

Ik denk wel dat Vogel gelijk heeft dat je constructivistische en identiteits-georiënteerde theorieën kunt toepassen op het politieke systeem van de DDR. De auteur heeft ook een aantal interessante vragen opgeworpen en een uiterst dynamische periode van een gedoemde DDR beschreven. Het probleem is dat de gekozen concepten en de concrete geschiedenis in deze studie naast elkaar blijven staan. Afgezien van een aantal storende omissies in de

Duitstalige vakliteratuur, historische missers (veel opmerkingen over de kerken en de oppositie kloppen niet) en wat taalfoutjes had de studie toch nog een meerwaarde kunnen hebben, als zij ons een beter inzicht in de beperkte manoeuvreerruimte en het geblindeerde denkraam van de Oost-Duitse individuele leiders had geboden. Want ook al was het voor de DDR-leiders vanwege 'de structuur van het sociaal-politieke systeem' onmogelijk om 'tot innovatief en anticiperend beleid' te komen, iets moet Honecker en Krenz in de herfst van 1989 ervan hebben overtuigd dat het beter was met de BRD samen te werken. Welke mentale constructie zorgde ervoor dat de Oost-Duitse leiders uiteindelijk terugschrokken voor het neerslaan van de opstand? Waarom werd het 'Schiessbefehl' op 9 november *niet* gegeven en waarom stemden ze in met de *Wiedervereinigung*? Dat is het wonder van de val van de Muur. Maar ja, een wonder is ook wel heel lastig te verklaren.

Beatrice de Graaf

Mw dr Beatrice de Graaf is verbonden aan het Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme van de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden.

De waarde van een Palestijnse Staat

Sari Nusseibeh

What is a Palestinian State Worth?

Cambridge, Mass/Londen: Harvard University Press, 2011; 256 blz.; € 17,99; ISBN: 978-0-674-04873-7

In het debat over het vredesproces tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit staan pro-Israëlische en pro-Palestijnse opvattingen vaak

lijnrecht tegenover elkaar. Ook in de wetenschappelijke literatuur over dat proces domineren politiek-ideologische patstellingen.

Suri Nusseibeh, Palestijns activist, filosoof en rector van de Al-Quds Universiteit in Jeruzalem, probeert in zijn boek aan dergelijke patstellingen

gen te ontsnappen. Hij pretendeert echter gezinszins een academisch werk te hebben geschreven; integendeel, zijn boek is een vorm van 'intellectuele politiek', aldus Nusseibeh, die ver afstaat van de alledaagse 'straatpolitiek' en van politiek als bedrijf of beroep. Nusseibeh's doel is het aanzetten tot een andere manier van kijken en denken.

Te midden van de overvloed aan polemisch werk over het Israëlisch-Palestijns conflict¹ gaat de auteur op zoek naar elementen die Palestijnen en Israëlis, juist met elkaar *verbinden*. Hij zoekt daarbij aansluiting bij een momenteel populaire tendens om afstand te nemen van de zogeheten twee-statenoplossing, die sinds de Oslo-Akkoorden van 1993 de politieke ontwikkelingen in de regio en in de internationale gemeenschap heeft bepaald. Nusseibeh neemt hier geen ideologisch, maar een praktisch standpunt in: ook al is een onafhankelijke Palestijnse staat uiteindelijk wel gewenst (en misschien zelfs het ultieme streven voor de Palestijnen), de Israëlische tegenwerkingen en de toegenomen onderlinge Palestijnse verdeeldheid omtrent de invulling van een Palestijnse staat maken de verwezenlijking van zo'n staat volgens hem niet langer mogelijk. Belangrijker nog, het ideaal van een Palestijnse staat, dat in andere omstandigheden was ontstaan, lijkt zijn doel volgens hem zelfs grotendeels voorbijgeschoten te zijn.

Tien jaar geleden zette Nusseibeh zich nog actief in voor een twee-statenoplossing, deels tezamen met Ami Ayalon, de voormalige directeur van Israëls geheime inlichtingendienst, Shin Beth. Nu bepleit hij de noodzaak tot een zoektocht naar een andere oplossing voor het Israëlisch-Palestijnse conflict. Want, zo vraagt hij zich af, wat is nu eigenlijk de *waarde* van een Palestijnse staat?

De auteur legt die zelfde vraag expliciet in zijn titel aan de lezer voor en adresseert daarmee in essentie een veel dieper liggende vraag, namelijk: wat is het doel van

een staat op zich zelf? Het antwoord op die vraag vindt Nusseibeh in het gevoel dat mensen willen hebben ergens 'thuis' te zijn. Volgens hem willen mensen niet alleen deel zijn van een staat, maar tevens het gevoel hebben dat die staat ook deel is van henzelf. Het gaat om een gevoel van mede-eigenaarschap. En juist dat gevoel bezitten Palestijnen niet. Het twee-statenideaal heeft de fixatie van de Palestijnen bovendien hoofdzakelijk op het belang van een staat gelegd, maar staten zijn ondergeschikt aan mensen; indien de mens zich in een staat thuis wil voelen, dient zo'n staat zich naar die mens te richten – niet andersom, aldus Nusseibeh.

Centraal in Nusseibeh's visie staat de mens als individu. Als individu (en niet als deel van een groep) bezit hij of zij een opening naar mededogen met andere individuen. Die opening ontstaat via onderling gedeelde, universele waarden, waarvan volgens de auteur gelijkheid en vrijheid – in die volgorde – de meest essentiële lijken te zijn. Daarmee wenst Nusseibeh zich te ontdoen van de ijzeren greep van nationale en collectieve identiteiten die de tegenstellingen tussen Israëli's en Palestijnen alleen maar lijken te versterken en te verergeren.

Nusseibeh richt zich zo ook op de morele en universele kanten van de mensheid. Anders dan veel andere auteurs over het vredesproces, gaat hij voorbij aan het leggen van claims op het verleden. Het verleden is weliswaar relevant voor het begrijpen van de huidige impasse, maar het lijkt hem geen leidraad te mogen zijn voor het toekomstig handelen. Het verleden is uiteindelijk ondergeschikt aan morele waarden. 'Is het werkelijk relevant, moreel gezien,' aldus Nusseibeh, 'welke zoon Abraham bereid was op te offeren?'

Nusseibeh wil joden en Palestijnen via morele en universele waarden verbinden. Hij komt met een oplossing voor het conflict tussen de strijdende partijen *binnen*

de staat Israël. Opmerkelijk is zijn pleidooi voor een staat waarin joden het, politiek gezien, voor het zeggen krijgen. Palestijnen dienen in dit scenario de gebieden waar zij nu 'autoriteit' uitoefenen, in te leveren. Ze zullen bovendien géén politieke rechten kunnen krijgen. Aangezien Palestijnen in aantallen veel sneller toenemen dan joden, dreigt er een demografische overheersing in de toekomst. Joden, waarvan sommigen – vooral aan de rechterzijde van de samenleving – deze dreiging zeer vrezen, zullen er zo van verzekerd kunnen zijn dat Palestijnen het nieuwe Israël op termijn niet van binnenuit zullen gaan domineren.

In ruil daarvoor dienen Palestijnen wel volledige burgerrechten te verkrijgen. Het gaat Nusseibeh daarbij dus niet om politieke rechten, maar om *burgerlijke rechten*, en dus om het recht op een gelijk- en menswaardige behandeling op Israëlische bodem. Dat impliceert ook het recht op de (omstreden) terugkeer van al diegenen die na de *Nakba* van 1948 hun 'thuis' gedwongen hebben moeten verlaten. Een dergelijke oplossing, die weliswaar een forse zelfbeperking aan Palestijnse zijde impliceert, geeft Palestijnen volgens Nusseibeh niettemin de kans zich als *mens* in Israël thuis te voelen – een streven dat volgens hem tevens het impliciete doel was van het ideaal van een twee-statenoplossing, maar dat met een dergelijke 'oplossing' blijkbaar niet kan of zal worden verwezenlijkt.

De roep om een terugkeer naar een enkelvoudige (Israëlische) staat is de laatste jaren uit diverse hoeken sterker geworden. De opvattingen wisselen of het daarbij om een binationale staat of om een federale of andersoortige staat onder heerschappij van een van beide groepen zou moeten gaan. Nusseibeh pleit in zijn boek dus voor een *joodse* heerschappij, maar dat impliceert geen heerschappij in religieuze zin. Integendeel, het streven naar een joods-religieuze staat zal in het

nieuwe Israël, waarin Palestijnen burgerrechten bezitten, zijn uitgesloten. Israël zal een seculier-democratisch land zijn, zij het onder politieke leiding van de joden.

Nusseibeh biedt in zijn boek een humaan en tolerant perspectief. Hij laat zien dat het probleem tussen joden en Palestijnen uiteindelijk een probleem van *menselijke* aard is, en ook als zodanig gezien zou moeten worden. Dergelijke geluiden zijn de laatste jaren maar zelden te horen.

Hoewel het natuurlijk de vraag blijft of Nusseibeh's idealen te verwezenlijken zijn (zeker gezien de Israëlische en Palestijnse onwil om politiek te bedrijven op onderling vertrouwen), biedt het boek een interessante paradigmawisseling in het debat over het Israëlisch-Palestijnse conflict vanuit het oogpunt van de (vaak vergeten) onderlinge verbondenheid van mensen.

Steven Schouten

Dr F.S.I. Schouten is onderzoeker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Noot

1 Zie o.a. de artikelen in het septembernummer 2011 van dit blad, blz. 448-462.

Ontwikkelingslanden, globalisering en crisis

Lode Berlage & Robrecht Renard (red.)

Ontwikkelingslanden en de nieuwe wereldorde.

Leuven/Den Haag: Uitgeverij Acco, 2011; 261 blz.; € 25,-; ISBN: 978-90-334-8234-2

De aandacht voor de opkomst van nieuwe, niet-westerse grote mogendheden wordt al zeker meer dan anderhalf decennium gevoeld door observaties over het groeiende belang van Azië – en China in het bijzonder – in de wereldeconomie en in de internationale politiek, maar door de mondiale financiële crisis sinds 2007-2008 lijkt er een stroomversnelling in de aandacht voor de nieuwe verhoudingen te zijn ontstaan.¹ In het bijzonder de beraadslagingen over aanvulling van de reserves van het Internationale Monetair Fonds in 2009 en 2010, gekoppeld aan wijzigingen in de stemverhoudingen binnen het Fonds, alsmede de vergaderingen van de G-20, worden door velen genoemd als tijdingen van wat Lode Berlage en Robrecht Renard een 'nieuwe wereldorde' noemen.

Met de Vlaamse bundel *Ontwikkelingslanden en de nieuwe wereldorde* hebben redacteuren Berlage en Renard een bijzonder interessant overzicht gepresenteerd van de rol en plaats van ontwikkelingslanden in de hedendaagse politieke en economische betrek-

kingen. In tien zeer goed gedocumenteerde hoofdstukken behandelt een keur aan Vlaamse wetenschappelijk onderzoekers de belangrijkste veranderingen die zich de afgelopen decennia hebben voltrokken in de economische en politieke betekenis van de niet-westerse wereld.

De analyses in deze bundel maken weer eens duidelijk dat de terminologie waarvan wetenschap en beleid zich bedienen, onvoldoende rekening houdt met de veranderende verhoudingen in de wereld. Ofschoon commentatoren de term 'ontwikkelingslanden' blijven bezigen – ook het onderhavige boek kiest, bij gebrek aan beter, voor deze term – is helder dat de aangeduide groep van landen in steeds mindere mate als een homogene groep kan worden beschouwd. De veelvoud aan termen die in *Ontwikkelingslanden en de nieuwe wereldorde* worden gebruikt om subgroepen binnen de groep van ontwikkelingslanden aan te duiden – er wordt gesproken over 'opkomende landen', 'groeilanden', 'G-22', 'BRICs', 'CIVETS' en 'IBSA' – illustreert

hoe noodzakelijk het inmiddels is geworden de positie van de niet-westerse wereld vanuit een nieuw kader te begrijpen.

Naast een inleiding van de redacteuren en een algemene synthese van de hand van Rik Coolsaet, getiteld 'Macht, waarden en onderontwikkeling in de multipolaire wereld', omvat de bundel hoofdstukken die in drie categorieën kunnen worden ondergebracht: financieel-economische ontwikkelingen; ontwikkelingshulp; en het functioneren van multilaterale organisaties.

Coolsaets bijdrage, die een interpretatie van de rol van ontwikkelingslanden in de hedendaagse wereldorde beoogt te geven, bevat de meest veelomvattende analyse van het boek. Op basis van een ontleding van de bronnen van economische, politieke en militaire macht karakteriseert Coolsaet het huidige internationale systeem als 'interpolair': er is in zijn visie sprake van een sterk toegenomen interdependentie tussen landen als gevolg van processen van globalisering, gekoppeld aan het ontstaan van een nieuwe

multipolariteit, die tot uiting komt in de sterke groei van een aantal opkomende economieën in het Zuiden (zoals China, India en Brazilië) en de grotere rol van de Europese Unie als 'een nieuw soort grootmacht' (blz. 27).

Drie hoofdstukken bespreken financieel-economische ontwikkelingen. Filip De Beule en Daniël Van Den Bulcke behandelen de rol van multinationale ondernemingen, in het bijzonder die uit de opkomende economieën, in de transformatie van het hedendaags economisch landschap. Liesbeth Colen en Miet Maertens geven een overzicht van de inzichten die zijn te ontleen aan empirisch onderzoek over de niet eenduidige invloed van buitenlandse directe investeringen op economische groei, ongelijkheid en sociale en politieke aspecten van ontwikkeling. Geovanna Benedictis Villacreses en Lodewijk Berlage analyseren ten slotte de invloed van inkomensoverdrachten van migranten op de landen van herkomst en stellen dat deze invloed weliswaar belangrijk is, maar niet overschat dient te worden.

Ontwikkelingshulp komt aan de orde in eveneens drie hoofdstukken. Evert Waterloos en Mart Leys bespreken de rol van Zuid-Afrika in zuidelijk Afrika en plaatsen kanttekeningen bij het ontstaan van een 'regionale ontwikkelingsstaat' (blz. 86) op basis van Zuid-Afrika's leiderschap in de regio. Robrecht Renard en Nadia Molenaers behandelen de opkomst van budgetsteun als nieuwe loot aan de stam van ontwikkelingshulp. In hun analyse benadrukken zij dat de nieuwe hulpmodaliteit minder centraal lijkt te staan dan de retoriek in kringen van donororganisaties zou doen vermoeden. Guy Rayées hoofdstuk zet uiteen hoe de EU langzamerhand een rol als supranationale donor is gaan spelen, maar hij wijst

er tevens op dat de spanning tussen de voorkeuren van de lidstaten en de communautaire organen een beperking van verdergaande harmonisatie van beleid lijkt op te leveren.

Recente ontwikkelingen in de rol en het interne functioneren van de belangrijkste multilaterale organisaties worden behandeld in hoofdstukken van Jan Vandemoortele over de Verenigde Naties en Erwin De Wandel en Peter Van der Stoelen over de Wereldbank en het IMF. Vandemoortele benadrukt dat hervorming van de VN een stroperig proces is, dat wordt beïnvloed door de belangen van de machtige lidstaten. Hij stelt dat, op het terrein van ontwikkeling, de belangrijkste verbetering niet zozeer te verwachten is van het onderbrengen van diverse taken van VN-onderdelen in één ontwikkelingsorganisatie ('One Office', blz. 128), maar eerder van vermindering van de 'afstandsbediening' (blz. 140) en van een decentralisatie van verantwoordelijkheden naar landenteams, samengesteld uit werknemers van diverse VN-programma's en -organen ('One UN', blz. 143). De Wandel en Van der Stoelen gaan in op de wijzigende rol van Wereldbank en IMF, die met de financiële crisis van 2007/2008 aan belang heeft gewonnen. Zij zijn voorzichtig positief over het vermogen van beide *multilaterals* zich te hervormen in het licht van nieuwe uitdagingen. Wel wijzen zij erop dat van de toenemende rol van opkomende economieën binnen de Bank en het Fonds niet uitsluitend positieve gevolgen behoeven te worden verwacht voor de armste landen; in hun marginale positie in de besluitvorming lijkt weinig te zullen veranderen.

Ontwikkelingslanden en de nieuwe wereldorde zal ongetwijfeld zijn nut bewijzen voor studenten en onderzoekers. Door het over-

zichtskarakter van het boek is het een nuttig naslagwerk voor zowel de beginnende als de gevorderde onderzoeker. Uiteraard zijn er ook minpunten aan te wijzen, zoals de opname van het hoofdstuk over de rol van Zuid-Afrika in zuidelijk Afrika – dit terwijl er geen specifieke aandacht is voor andere regio's of andere regionale grote mogendheden, ofschoon Brazilië en India, om er slechts twee te noemen, minstens even interessant zouden zijn – en de aanwezigheid van twee hoofdstukken over aspecten van multinationale ondernemingen en buitenlandse investeringen. Gelet op het karakter van het boek ware het te hopen dat er, met een tussenpoos van drie à vier jaar, een geactualiseerde versie zou verschijnen. De bovenvermelde drieslag (financieel-economische ontwikkelingen, ontwikkelingshulp en multilaterale organisaties) zou als leidraad kunnen dienen, hoewel thema's als handel, conflict en veiligheid nuttige aanvullingen zouden kunnen zijn.

Wil Hout

Prof. dr W. Hout is hoogleraar Governance en Internationale Politieke Economie aan het International Institute of Social Studies, Erasmus Universiteit, Den Haag.

Noot

1 Aandacht voor recent werk van bijv. Kishore Mahbubani (*The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*, New York: Public Affairs, 2008) zou bijna de vroegere studies doen vergeten. Een goed voorbeeld van een analyse uit de jaren '90 is Andre Gunder Frank, *Reorient: Global Economy in the Asian Age* (Berkeley: University of California Press, 1998).

Deze rubriek staat onder redactie van drs Joris Kreutzer, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:

www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

Toby Dodge

Inventing Iraq: The Failure of Nation-building and a History Denied.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011, 324 blz.; £ 14,99;

ISBN: 978-1-84904-068-6

Het aloude adagium 'niet leren van de fouten van gisteren leidt tot het maken van fouten vandaag' is bij uitstek van toepassing op Irak sinds 2003. De recente oorlog heeft catastrofale gevolgen voor het Irakese volk, het Midden-Oosten en de gehele wereld, gevolgen die aanzienlijk minder hadden kunnen zijn als er lessen uit het verleden waren getrokken. Toby Dodge duikt in dat verleden. In *Inventing Iraq* onderzoekt hij hoe Groot-Britannië aan het begin van de 20ste eeuw de eerste pogingen deed in Irak een moderne staat te creëren. Tussen 1920 en 1932 probeerden de Britten tevergeefs van drie voormalig Ottomaanse provincies een moderne natiestaat te maken. Enerzijds wil-

den ze de regio, van groot strategisch belang, beheersen, anderzijds wilden ze het gebied moderniseren en hun ideeën over democratie en soevereiniteit doorvoeren. Een moeilijke taak voor de Britse ambtenaren, die niet veel kennis hadden van cultuur, geschiedenis en traditie van de volkeren en van het gebied. Door de grote druk die er vanuit het moederland werd uitgeoefend, steunden de Britten steeds meer op de lokale sjeiks. Op momenten dat er geweld uitbrak, werd steeds vaker naar het luchtwapen gegrepen, om zo de Irakese dissidenten in het gareel te houden. Uiteindelijk gelukte het de Britten wel één staat tot stand te brengen, maar dat werd niet het Irak zoals zij wensten. Deze Britse

poging vertoont opvallend veel overeenkomsten met het beleid van de coalitietroepen sinds de invasie in 2003. Dodge stelt dat in de staat die de Britten vormden de kiem werd gelegd voor al het geweld, al de corruptie en onderdrukking die Irak tot op de dag van vandaag in hun greep houden. Net zoals de Britten dat tachtig jaar geleden deden, nemen de Amerikanen en de Britten nu weer de enorme verantwoordelijkheid op zich om Irak te transformeren tot een moderne democratische staat. Dodge stelt dat deze plannen alleen kunnen slagen door een combinatie van lokale inlichtingen, aanzienlijke hoeveelheden geld en mankracht en een vastberaden visie voor de lange termijn.

Vicken Cheterian

From Perestroika to Rainbow Revolutions: Reform and Revolution After Socialism.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011; 276 blz.; £ 25,=;

ISBN: 978-1-84904-144-7

Twee decennia na de ineenstorting van de Sovjetunie zijn de vragen die ten grondslag lagen aan de hervormingen, aan *perestrojka* en *glasnost*, nog steeds zeer actueel. Hoe moderniseer je een economie en hoe vorm je een basis voor politieke legitimiteit? Na de golf van 'kleu-

renrevoluties', die in Oost-Europa leidde tot het vertrek van de zittende regimes, speelden deze vragen ook in die landen een centrale rol. De revoluties in Servië, Georgië, Oekraïne en Kirgizië hadden tot doel de democratie te vergroten en de corruptie te bestrijden. En de binnenkort weer

met verkiezingen te legitimeren terugkeer naar de macht van Vladimir Poetin in Rusland, heeft deze vragen ook in dit land weer actueel gemaakt: wat is de beste koers voor de economische en politieke modernisering van Rusland? In deze bundel brengt Vicken Cheterian deskundigen met betrekking tot Oost-Europa en de voormalige Sovjetunie bijeen. Cheterian gebruikt hun bijdragen om de hervormingen van Gorbatsjov, de overgang onder Jeltsin en de recente kleurenrevoluties te vergelijken en te evalueren.

Toril Aalberg & James Curran

How Media Inform Democracy: A Comparative Approach.

New York: Routledge, 2011; 230 blz.; £ 80,-; ISBN: 978-0-415-88908-7

In *How Media Inform Democracy* wordt onderzocht welke rol de media spelen in de Verenigde Staten, Groot-Britannië, België, Nederland, Noorwegen en Zweden. De auteurs kiezen deze zes landen, omdat het democratieën zijn. Aalberg en Curran, de samenstellers van de bundel artikelen, gaan ervan uit dat de media in deze democratieën burgers volledig en op een intelligente ma-

nier moeten informeren. Daardoor kunnen die burgers verantwoorde keuzen maken. Als burgers niet goed of verkeerd geïnformeerd worden, zullen ze vanuit onwetendheid en onjuiste kennis handelen, met alle gevolgen van dien. De auteurs van de bundel beschrijven per land op welke manier het veranderende medialandschap het democratisch proces beïnvloedt. Ze vragen zich af

Ian Taylor, Dominik Kopinski & Andrzej Polus

China's Rise in Africa: Perspectives on a Developing Connection.

New York: Routledge, 2011; 114 blz.; £ 85,-; ISBN: 978-0-415-68887-1

De Volksrepubliek China benadrukt in haar pogingen de betrekkingen met Afrikaanse landen aan te halen, graag de overeenkomsten tussen het continent en zichzelf. Het gaat dan in beide gevallen om een niet-westerse cultuur en de positie van ontwikkelingsland. Ook de Afrikaanse

landen zien overeenkomsten. Veel Afrikaanse elites zien China als een voorbeeld. Dictatoriale en autoritaire leiders van Afrikaanse landen voelen zich aangetrokken door de recente geschiedenis van de Volksrepubliek China, terwijl de democratische gekozen leiders in andere Afrikaanse

Derek Leebaert

Magic and Mayhem: The Delusions of American Foreign Policy From Korea to Afghanistan.

New York: Simon & Schuster, 2011; 352 blz.; \$ 16,-; ISBN: 978-1-43912-571-7

Zestig jaar Amerikaanse militaire mislukking is het onderwerp in *Magic and Mayhem*. De auteur, Derek Leebaert, stelt dat de oorlogen in Afghanistan en Irak weliswaar de meest recente mislukkingen zijn, maar zij zijn ook onderdeel van een reeks van Amerikaanse militaire blunders, waar ook de Vietnamoorlog en een onbedoelde oorlog met China van 1950 tot 1953 toe te rekenen zijn. Dit zijn slechts de meest ingrijpende momenten in meer dan zestig jaar van verkeerde inschattingen, foutieve inlichtingen, grandioze plannen en onbegrip van

zowel vijanden als bondgenoten. Leebaert analyseert de gemeenschappelijke kenmerken en de gevolgen van deze fiasco's. Hij probeert te doorgronden waarom één van de machtigste landen in de geschiedenis telkens weer een potje maakt van zijn buitenlandse interventies. Ook probeert hij te begrijpen waarom ervaren politici en militaire leiders 'consistently end up leading the country into folly'. Aan de basis van deze mislukkingen staan volgens Leebaert foute inschattingen die een patroon vormen dat samen te vatten valt als 'zelfbedrog', of –

hoe de media burgers informeren en hoe de toenemende commercialisering van de media van invloed is op de manier waarop burgers geïnformeerd worden. Spelen triviaal nieuws en foutieve informatie vooral een rol in de Verenigde Staten, waar de publieke media een ondergeschikte rol spelen en commerciële nieuwsorganisaties de markt domineren? Om deze vragen te beantwoorden, analyseerden de auteurs in de zes landen de gedrukte media en het televisienieuws en hielden zij enquêtes onder een brede laag van de lokale bevolking.

landen zich aangetrokken voelen tot China door het Chinese principe van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Deze Chinese politiek van niet-inmenging is duidelijk voordelig voor de Afrikaanse elites; het is echter nog maar de vraag of de gewone Afrikanen hiermee geholpen is. In *China's Rise in Africa* onderzoeken diverse deskundigen hoe de betrekkingen tussen China en de Afrikaanse elites zich ontwikkelen en wat daarvan de gevolgen zijn voor de Afrikaanse landen en hun bevolking.

zoals hij omschrijft – als 'magical thinking'. Vaste onderdelen van dit magisch denken zijn het geloof dat iedereen wil zijn zoals Amerika is, dat de Verenigde Staten alles kunnen bereiken omdat zij het recht aan hun kant hebben en dat grootse dromen – zoals het democratiseren van het Midden-Oosten – realistisch zijn én snel bereikt kunnen worden. Leebaert maakt in zijn onderzoek gebruik van nieuw archiefmateriaal, exclusieve interviews, zijn eigen ervaringen en portretten van de centrale figuren die aan dit 'zelfbedrog' ten prooi zijn gevallen: mensen als Kissinger, McNamara en Rumsfeld, de presidenten Kennedy en George W. Bush, maar ook geleerden, gerenommeerde denktanks en de media – zij allen hebben in meer of mindere mate blijk gegeven van magisch denken.

Summaries

Hein de Haas

relates how, over the past fifty years, North Africa has evolved into the most important source region of non-EU immigrants into the European Union. This seems a remarkable development in view of the increasing immigration restrictions. Persistent and increasing migration, particularly from the Maghreb countries, can be largely explained by continued demand for migrant labour in Europe, family migration and the rise of new southern European migration destinations. Rather than curbing immigration, restrictive immigration policies have interrupted circular migration patterns, pushed migrants into permanent settlement and encouraged illegal migration. Demographic change and economic growth may decrease the emigration potential of, particularly, Maghreb countries in the medium to long term, while the migration from Egypt and several sub-Saharan African countries may well increase in the future. It is unrealistic that migration from Africa to Europe can be significantly curbed as long as huge income and other opportunity differentials persist. As long as there will be a discrepancy between a demand for migrant labour on the one hand, and limited legal immigration channels for low-skilled labour on the other, a substantial proportion of this migration will have an irregular character.

Michèle Morel

points to the fact that the issue of so-called climate refugees has become a hot topic. Academics from various disciplines are increasingly studying the phenomenon, and both policy makers and non-governmental organisations have placed it at the top of their agenda. Notwithstanding this increasing attention, considerable confusion exists regarding several aspects.

The author offers an introductory insight into the topic, examining the precise meaning of climate refugees, their estimated current and future numbers, the causes of their flight and the currently existing as well as required protection framework. It becomes clear throughout the paper that forced migration as a result of climate-related environmental disruptions is a complex phenomenon that calls for a combination of measures.

Peter R. Rodrigues

shows that the importance of the law of the European Union on migration started with the entry into force of the Treaty of Amsterdam in 1999. Since then the Union may establish rules regarding the admission and residence of third country nationals. On December 1st, 2009, the Lisbon Treaty came into force, starting a new phase as far as migration law is concerned. This convention is based on a common European migration policy. The minority government of Prime Minister Rutte strives to a restrictive immigration policy. This applies not only to asylum, but especially to so-called regular migration. Regular immigration concerns the arrival in the Netherlands for, among others, employment, study or family reunification. The author emphasizes stricter rules are only allowed if they comply with human rights law and European law.

Roel Meijer

stresses that Egypt has gone through a period of tremendous strain since the downfall of Mubarak. On the one hand, major changes have been set in motion by the freedom to establish political parties, press freedom, reform of the judiciary, and the emergence and legalization of trade unions. On the other hand, most of the reforms have been caught in mid-air and are obstructed by the

military, who control the transitional government of Isam Sharaf. Meijer analyses the major institutional changes and argues that it is almost impossible to stop the dynamics that have been unleashed by the fall of the regime and that they must be guided rather than stifled. Purification of the vestiges of the ancient regime will, however, take a long time as in each institution a bitter struggle is taking place between conservative forces and those who promote reform. An important factor is that the Islamic and liberal reformists are united in their efforts to push through the necessary democratic reforms.

Nina ter Laan

recalls how during the Arab Spring little has been published in the international press about protests for democracy in Morocco. Despite the Moroccan government's eagerness to present Morocco as an 'exception' in a region in turmoil, young bloggers inspired by revolts in other countries have instigated a protest movement through Facebook. The February 20th Movement, deriving its name from the first day of protest, has attracted a broad spectrum of sympathizers who gather every Sunday in cities across Morocco to demonstrate peacefully against the government and to demand democracy. The author analyzes how the February 20th Movement, the Moroccan parliament, and the monarchy respond to what is generally known as the 'Arab Spring' and how they try to influence its Moroccan incarnation.

Jorrit Kamminga

examines the prospects for a modern Afghanistan by looking at the country's previous flirtations with modernity. A historical overview – from the beginning of the previous century up to the current situation

in which the country is faced with a tight security transition calendar and systematic instability and insecurity – shows that progress is possible in Afghanistan but can easily be made undone by its political leaders or by opposing voices and forces in society. The author tells the story of one of the – rather unknown – highpoints of the 20th century, the Jeshyn International Fair that took place in Kabul in 1956, which briefly became the centre stage of the ideological Cold War struggle. 55 years later, in present-day Afghanistan, hope can be found in the new, modern generation of young men (and to a lesser extent women) slowly turning into the generation that can finally embrace modernity in a structural way that can no longer be disentangled by others.

Bart van Riel

focuses on the Netherlands government's recent policy paper on the future of the Economic and Monetary Union. In this policy paper the Dutch government advocates a stronger role for the European Commission in the excessive deficit procedure. A new Commissioner should have a mandate to give warnings and binding recommendations to member states that repeatedly fail to comply with the rules for debt and deficits. This raises the question of whether the European Commission has a good track record in disciplining member states in this field. On the basis of a reconstruction of the

events in the 2002-2005 period it is argued that the Commission did everything within its powers to keep member states to their obligations. The compliance crisis and the failure to strengthen the rules in view of the misreporting of Greek debt and deficit data in 2004 clearly show the limits of the intergovernmental governance structure of the EMU. In this regard the choice for the communitarian method seems to be justified.

Julie de Smedt, Marc Hooghe and Stefaan Walgrave

discuss the share of reporting on European Union affairs in the news items of the two main Flemish TV Networks. It has repeatedly been claimed that the lack of democratic legitimacy of the European Union partly finds its origin in the lack of media attention to European politics. The authors report on an analysis of 120.000 news items on Dutch-language Belgian television, during the period 2003-2010. Figures show that only 7 percent of all political news is devoted to the EU. Furthermore, this percentage has not grown despite the fact that the impact of the EU has grown considerably during the period of observation. Media attention is focused heavily on Belgian politicians that are active at the EU level. The European Council is responsible for the bulk of media attention, while

the European Commission and the European Parliament remain almost invisible. Viewers thus receive predominantly news about the EU as an intergovernmental organization and less about the EU as a supranational organization.

Gep Eisenloeffel

states that what the *American Dream* represents, is not homogeneously embedded in United States society. On the contrary: from the start the first cultural clusters, respectively Puritans in the northeast, Quakers in the middle colonies, the so called *distressed cavaliers* of the old South and the poorer Scots and Irish colonists that had to settle for the backwoods, had differences of opinion on fundamental questions like slavery and form of government. The ongoing importance of this clustering becomes even clearer if we consider what is referred to as the 'southernization' of American political culture. This process of a demographical and economical shift from the northeast to the southwest ensures the growing dominance of the cultural identity of the backwoodsmen in the process of political decision-making. Although the presidency of Barack Obama seems to represent a break with this process of southernization, the author suggests that with the campaign for the presidential election of 2012 in full swing the grass-root influence of the backwoodsmen culture might still be decisive for the outcome.



www.ngiz.nl



**Uw blik op het buitenland vergroten?
Vindt u het belangrijk mee te praten en mee te denken over internationale
thema's en ontwikkelingen? Wordt dan lid van het NGIZ.**

Het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (**NGIZ**) is in 1945 opgericht om zoveel mogelijk mensen te informeren over een breed scala van internationale zaken. Het telt momenteel ruim 900 leden. Het NGIZ zet zich in voor een aantal kerntaken:

- **het organiseren van lezingen en discussiebijeenkomsten;**
- **het vestigen van afdelingen in het land;**
- **samenwerking met andere organisaties;**
- **het jaarlijks uitloven van de Genootschapsprijs;**
- **de vestiging van bijzondere leerstoelen aan Nederlandse universiteiten.**

Het **NGIZ** organiseert maandelijks lezingen en discussiebijeenkomsten over belangrijke internationale ontwikkelingen. De bijeenkomsten worden georganiseerd in Den Haag en op afdelingsniveau in verschillende plaatsen in het land. De leden ontvangen maandelijks de NGIZ Nieuwsbrief.

Als lid bent u van harte welkom en kunt u na afloop met sprekers en andere leden napraten over het thema. Bovendien blijft u op de hoogte van alle activiteiten die de vereniging samen met anderen organiseert.

De jaarlijkse contributie bedraagt € 35,00. Voor studenten en jongeren tot 26 jaar is dat € 18,00 per jaar.

U kunt lid worden door een e-mail te sturen naar: ngiz@clingendael.nl of uw verzoek voor een lidmaatschap te richten aan:

NGIZ
Postbus 93539
2509 AM Den Haag
Tel: 070 324 94 23

NIEUW VERSCHENEN...



2011. 364 p. € 44,75
ISBN 978 90 232 4806 4

MANAGEMENT IN BEWEGING

De belangrijkste inzichten en ontwikkelingen in de publieke sector

Edgar Karssing, Hans Bossert, Louis Meuleman (red)

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

EEN MINI-MBA IN ÉÉN BOEK

Aan de auteurs is steeds gevraagd om vanuit hun vakgebied aan te geven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn waar de publieke manager weet van moet hebben en wat dit betekent voor zijn of haar functioneren. Het is daarmee in zekere zin een MBA in één boek, ideaal om op handzame wijze weer helemaal bij de tijd te zijn.



2011. 404 p. € 69,50
ISBN 978 90 232 4733 3

HANDBOEK STRATEGISCH MANAGEMENT

voor de non-profitorganisatie

C.A.M. Mouwen

De belangstelling voor de moderne complexe non-profitorganisatie neemt in snel tempo toe. De coöperatie lijkt bezig met een revival en de maatschappelijke onderneming profileert zich inmiddels als dé organisatievorm voor het maatschappelijk middenveld en de publieke dienstverlening.

Het complete en moderne Handboek Strategisch Management behandelt voor het eerst in het Nederlandse taalgebied strategische planning, implementatie, sturing en governance in hun samenhang.

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


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

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