

# Internationale Spectator

Jaargang 66 – nr 11 – november 2012

Syrië verscheurd door  
onduidelijke machtsstrijd

Het Aziatische tijdperk, bedreiging of kans?

Crisis in 'donor darling' Mali

Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via [www.internationalespectator.nl](http://www.internationalespectator.nl)



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

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

#### Redactie bureau

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

#### Kernredactie

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

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementenadministratie

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

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier abonnement € 66,00  
Instellingsabonnement € 78,50  
Studentenabonnement € 51,00  
SIB Startersabonnement € 27,95  
CLIO Startersabonnement € 27,95  
Buitenland Particulier abonnement € 94,80  
Buitenland Instellingsabonnement € 108,25  
Buitenland Studentenabonnement € 74,50  
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  
Tel 038-4606384 /  
fax 038-4606318  
info@acquiremedia.nl

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt/  
WordswithMeaning.org

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.

©2012, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van  
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



## Inhoud novembernummer 2012

### COLUMN

#### Fred van Staden

Terug naar de hoofdstroom? De  
verkiezingen en het buitenland 521

### DE FINANCIËN VAN DE TOEKOMST

#### René Grotenhuis & Jan Gruiters

Internationale samenwerking: de  
enige weg naar de toekomst 524

#### Klaas Knot & Jeroen Hessel

De opkomst van Azië en de  
westerse financiële stabiliteit 528

#### Fred van Staden

De democratische verankering van  
de Europese begrotingsregels 534

### ACTUEEL

#### Sietse Bosgra

Wie er in Syrië aan de macht komt,  
is aan de Syriërs en niet aan het  
Westen 538

#### Karel Van Hoestenbergh

Crisis in Mali 544

#### Margriet van Dijken, Quin Genee,

#### Willem van Golstein Brouwers &

#### Nienke Onnen

Verkiezingen in Georgië door de  
ogen van verkiezingswaarnemers 549

#### Karel Koster

'Nieuwe' vormen van oorlog 553

#### Mom Wellenstein

Brief aan J.L. Heldring 557

### FILMRECENSIE

#### Arnout Mijs over

De vooravond van de  
kredietcrisis 561

### BOEKBESPREKINGEN

#### A.A.M. van Agt & W. Aldershoff over

*Kan het progressieve Zionisme in de  
Verenigde Staten nog worden  
gered?* 562

#### George Dimitriu & Nico Tak over

*Een Amerikaanse blik op  
missie-Uruzgan* 564

#### Judith van de Kuijt over

*De 'waarheid' achter de  
Nederlandse missie in Uruzgan* 565

#### Kars de Bruijne over

*Lezenswaardige memoires van  
een kleurrijk ex-diplomaat* 567

### SIGNALEMENTEN

569

André Gerrits is verbonden aan het Instituut voor Geschiedenis van de  
Universiteit Leiden. Hij is hoogleraar Russische Politiek en Geschiedenis  
en voorzitter van de MA-opleidingen European Union Studies en  
International Studies.

# Terug naar de hoofdstroom? De verkiezingen en het buitenland

Groot was de opluchting buiten onze grenzen over de verkiezingsuitslag van 12 september. In Brussel werd het stembusresultaat gevierd als een overwinning voor Europa. Vooraanstaande buitenlandse bladen wekten de indruk dat Nederland zich had bevrijd van gevaarlijke politieke flankbewegingen, alsof de duivel van het anti-Europees populisme was uitgedreven. Nederland was weer teruggekeerd naar de hoofdstroom in de Europese wateren, zo werd verondersteld.

Kan de uitslag inderdaad worden uitgelegd als een soort van vertrouwensvotum ten gunste van de EU? Een onvoorwaardelijk 'ja' op deze vraag is betwistbaar en op z'n minst voorbarig. Ten eerste moet nog blijken in hoeverre kiezers hun stemgedrag hebben laten afhangen van partijstandpunten over Europa. In de aanloop naar de verkiezingen was al duidelijk geworden dat de uitspraak van de kiezers niet in die mate een referendum over de EU zou worden als tegenstanders van de Unie hadden gehoopt en voorstanders gevreesd. Daarvoor speelden andere kwesties, zoals gezondheidszorg en werkloosheid, een te belangrijke rol. In de tweede plaats levert een analyse van de winst- en verliesrekening van de politieke partijen een tegenstrijdig beeld op als het gaat om de toerekening van positieve en negatieve steun aan Europa. Zeker, de meest geharnaste bestrijder van de EU, de PVV, moest een gevoelige nederlaag incasseren. En het is ook waar dat de euro-kritische SP niet in staat bleek haar lange tijd toegedachte winst te verzilveren. Maar hier tegenover staat dat men moeilijk kan volhouden dat D66 en GroenLinks zijn beloofd voor hun uitgesproken pro-Europese opstelling: de eerste boekte slechts een bescheiden overwinning; de tweede raakte meer dan de helft van haar zetels kwijt.

En de verklaring van de spectaculaire winst van de VVD? Men moet over veel fantasie beschikken om de liberale triomf uit te leggen als blijk van waardering voor goed Europees gedrag. Eerder is het waarschijnlijk zo dat partijleider Rutte met scherpe campagnetaal – geen cent meer naar Griekenland en geen nieuwe overdracht van soevereiniteit – flink wat wind uit de zeilen van Wilders' anti-Europees lawaaischip heeft geblazen. Potentiële PVV-kiezers die hun buik

vol hadden van meer macht naar Brussel konden in elk geval uitstekend bij de VVD terecht. Dat ten slotte de omvang van de winst van de PvdA even groot was als het verlies van het CDA, geeft alleen maar grond aan het vermoeden dat Europa weliswaar een thema bij de verkiezingen was, maar niet één van doorslaggevend belang. Tussen de standpunten die deze partijen de laatste tijd in lopende Europese kwesties (zoals het EU-steunbeleid aan zwakke eurolanden) hebben ingenomen, zat immers niet zoveel licht. Terwijl de PvdA vooral profiteerde van strategisch stemgedrag van linkse kiezers, kon het aureool van degelijke bestuurderspartij het CDA niet behoeden nog dieper te vallen in de put van secularisatie en urbanisatie van onze samenleving.

Een onderwerp dat in de aanloop naar de verkiezingen volledig buiten beeld bleef, was defensie. Dit ondanks een aantal pogingen die minister Hillen had ondernomen om de publieke aandacht op de zorgwekkende situatie bij de krijgsmacht te vestigen. Onverschilligheid was zijn deel toen hij vergelijkingen trok tussen de dalende curve van de defensiebegroting en de explosieve stijging van uitgaven in de zorgsector. Bijna wanhopig riep Hillen uit dat met de jaarlijkse uitgaven in zijn departement de huisartspraktijken, ziekenhuizen, verpleeginstellingen, enz. nauwelijks zes weken draaiende konden worden gehouden. Dit riep herinneringen op aan de verbijstering die zich in de tweede helft van de jaren '60 meester maakte van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Dean Rusk, toen deze kennis nam van de drastische bezuinigingen op defensie die de toenmalige Britse Labourregering van Harold Wilson ging doorvoeren. Rusk voegde zijn Britse ambtgenoot toe dat het toch onbestaanbaar was dat Groot-Brittannië, ter wille van de gratis verstrekking van pijnstillers en valse tanden, zijn militaire aanwezigheid ten oosten van Suez opgaf.

Het stilzwijgen van de politieke voorlieden in de strijd om de Kamerzetels had natuurlijk veel, zo niet alles, te maken met het feit dat defensie totaal geen prioriteit vormde voor het electoraat. Integendeel, samen met ontwikkelingssamenwerking vormde zij in de ogen van veel kiezers een dankbaar doelwit van ver-

dere bezuinigingen. Dit verklaart ook waarom in het bijzonder de PvdA en D66 niet of nauwelijks ter verantwoording zijn geroepen voor hun nalatigheid een steekhoudende politiek-strategische rechtvaardiging te geven om voor de zoveelste keer het mes diep in de defensiebegroting te steken. Andermaal moet worden vastgesteld dat defensie in de Nederlandse samenleving een politieke wees is; buiten de kring van direct belanghebbenden bekommert zich vrijwel niemand om haar lot. Het gevolg is dat Nederland met zijn militaire uitgaven duidelijk onder het NAVO-gemiddelde terecht is gekomen. Over hoofdstromen gesproken.

Als gevolg van de provocaties van de PVV-voorman en vooral het opmerkelijke pleidooi van de VVD de verantwoordelijkheid voor de financiering van de ontwikkelingssamenwerking in belangrijke mate bij de particuliere burger te leggen, is aan dit onderwerp wel enige aandacht geschonken. Tot een zakelijk debat over de vraag hoe men ontwikkelingssamenwerking zou moeten bedrijven in een wereld waarin inmiddels meer dan 70% van de arme mensen in middeninkomenslanden als China, India en Brazilië wonen en de donaties van rijke landen een steeds kleiner aandeel zijn gaan vormen in de totale buitenlandse kapitaaloverdrachten aan arme landen, kwam het echter niet. Ook tijdens de campagne bleven de schermutselingen tussen voorstanders en tegenstanders gefixeerd op de norm van 0,7%, alsof dit magische percentage de scheiding markeert tussen moreel verantwoord en onverantwoord politiek handelen. Het is blijkaar niet overbodig eraan te herinneren dat de desbetreffende norm het resultaat is van berekeningen die Tinbergen ooit maakte van de kapitaalbehoeften van arme landen. Behoeften wel te verstaan die teruggaan naar begin jaren '70, toen het ontwikkelingsvraagstuk nog nauwelijks goed was gedefinieerd. Verder is het verbazingwekkend te constateren dat voor de grotere partijen (met uitzondering van het CDA) defensie en ontwikkelingssamenwerking nog steeds in een soort van nul-som-verhouding ten opzichte van elkaar staan. Is men voor bezuinigingen op defensie, dan is men tegen beperking van het OS-budget. En omgekeerd. In goede moede kan men zich in dit verband afvragen waarom al die studies en rapporten worden genegeerd, waarin met zoveel kracht van argumenten is betoogd dat er een nauwe samenhang bestaat tussen veiligheid en economische ontwikkeling. Landen die langdurig te maken hebben gehad met binnenlandse conflicten staan bijna zonder uitzondering op een aanzienlijk lager niveau van ontwikkeling dan veilige landen.

Al met al moet worden gevreesd dat de afgelopen verkiezingen weinig hebben bijgedragen aan het versmallen van de veel genoemde kloof in de Nederlandse samenleving tussen een over het algemeen internationalistisch-Europees gezinde (en goed opgeleide) bovenlaag en een naar binnen gekeerde (lager opgeleide) onderlaag. Zijn deze verkiezingen in dit opzicht een gemiste kans geweest? Door de vraag zo te stellen maakt men zich waarschijnlijk schuldig aan de fout de potentie van een verkiezingscampagne te overschatten. Een strijd om de gunst van de kiezers kan nu eenmaal maar in beperkte mate dienen als laboratorium van veranderingen in politieke grondhoudingen. Voor dit doel is een campagne veel te kort en de uitwisseling van meningen tussen politieke mededingers veel te vluchtig. De prominente plaats die televisiedebatten zijn gaan innemen, heeft dit probleem alleen maar vergroot. Een televisiedebat is immers niet alleen bedoeld om de kijkers te informeren, maar moet – in de jacht op hoge kijkcijfers – vooral ook voldoen aan de eis van amusementswaarde. Toch mag van verantwoordelijke politici minimaal worden verlangd dat ze kiezers doordringen van het belang van politieke kwesties die onze toekomst zullen bepalen. Wat dit betreft kan men zijn zegeningen tellen dat zij, hoe dan ook, 'Europa' meer ter discussie hebben gesteld dan ooit tevoren. Als men de jongste cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau mag geloven, heeft dit er in ieder geval toe geleid dat onder de kiezers meer begrip is ontstaan van de betekenis van de EU voor Nederland.

Het is overigens waarschijnlijk dat de agressieve en op het directe eigenbelang van Nederland gerichte campagne die het VNO-NCW ter ondersteuning van het EU-lidmaatschap heeft gevoerd, mede verantwoordelijk is voor dit resultaat. In een reclamefilm roepen ondernemers de kijker op om te stemmen voor één Europa. De Europese Unie levert ons veel geld op, is de boodschap. Het zou echter een illusie zijn te menen dat de voedingsbodem voor anti-Europees populisme in ons land inmiddels is opgedroogd, mede in het perspectief van dalende inkomens die grote groepen treffen. Ook al gaat het wel erg ver om met Helderling in alarmistische bewoordingen te spreken over een potentieel revolutionaire situatie, ligt nieuwe munitie om maatschappelijke onvrede aan te wakkeren al weer klaar: verdere financiële garanties aan Griekenland (en andere zuidelijke lidstaten), nadere voorstellen uit Brussel die in de richting gaan van een federaal Europa. De valse lokroep ten strijde te trekken voor behoud van onze nationale soevereiniteit zal wederom worden gehoord.

Anders dan bij Europa ligt bij defensie een direct beroep op het economisch eigenbelang een stuk moeilijker. Natuurlijk, beelden van bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië maken bij de burgers wel enige indruk. Maar hoe overtuigt men dezelfde burgers van de noodzaak onze militaire weerbaarheid op peil te houden met het oog op eventualiteiten als bijvoorbeeld de afsluiting van de Straat van Hormoer, een onverwachte geweldsexplosie in Noord-Afrika of terroristische aanslagen op de vliegvelden van West-Europa? Om maar te zwijgen over het belang voor Nederland van deelname aan stabilisatieoperaties in fragiele staten, waarvan de heilzame resultaten waarschijnlijk hoogst onzeker zijn. De ervaring leert dat de meeste burgers alleen bereid zijn offers te brengen voor een goed uitgeruste en getrainde krijgsmacht, indien zij worden geconfronteerd met acute en direct waarneembare bedreigingen. De vaak gemaakte vergelijking tussen een passende bijdrage aan een behoorlijke defensie en de noodzakelijke premie voor de parti-

culiere verzekeringspolis gaat in zoverre mank, dat bij een collectief goed als veiligheid altijd ruimte is voor de verwachting dat andere landen (de Verenigde Staten in de eerste plaats) zo nodig de lasten zullen dragen. Inderdaad, hier doet zich het *free-rider*-probleem voor, dat zeker onder slechte economische omstandigheden moeilijk uit te bannen is. Nederland, dat zo graag andere landen de maat neemt, is wat dit aangaat politiek kwetsbaar geworden. Er is een tijd geweest dat ons land trots kon zijn op zijn status van constructieve en solidaire internationale partner. Is de hoop ijdel dat het nieuwe kabinet, met de PVV op veilige afstand van de regeermacht, ons land in dit opzicht weer iets van zijn vroegere glans zal teruggeven?

---

**Prof. dr A. van Staden** is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Tevens is hij oud-hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

# Internationale samenwerking: de enige weg naar de toekomst

*De wereld is veranderd. De mondiale problemen en machtsverhoudingen dwingen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking de bakens te verzetten. De sector moet zich minder defensief opstellen en zich richten op nieuwe prioriteiten: versterking van de private sector en veiligheid in fragiele staten, geen armoedebestrijding maar herverdeling van welvaart in midden-inkomenslanden, het veiligstellen van publieke goederen en de inzet van de krijgsmacht om de meest kwetsbaren te beschermen. Zo kan Nederland zijn plaats in de voorhoede van internationale samenwerking hervinden.*

Ontwikkelingssamenwerking was in 2012 onderwerp van een debat dat niet ging over waar ontwikkelingssamenwerking voor staat, maar over wat het in de ogen van voor- en tegenstanders symboliseert. Voor de één is het een uitdrukking van solidariteit, voor de ander een uitdrukking van wantrouwen tegenover de wereld, de overheid of het maatschappelijk middenveld. De 0,7% vormde in dit debat de lakmoesproef.

Van het mislukte Catshuisoverleg tot de aanloop naar de verkiezingen in september en de kabinetsformatie, die op het moment van schrijven in volle gang is: ontwikkelingssamenwerking is steevast inzet van een ideeënstrijd tussen de diverse politieke richtingen. Maar als het erop aankomt, is ontwikkelingssamenwerking niet meer dan wisselgeld in onderhandelingen waarin binnenlandse dossiers meer politiek gewicht krijgen. Emoties en onderbuikgevoelens blijken het debat daarbij helaas te vaak te overheersen. Onzekerheid over de toekomst, noodzakelijke bezuinigingen en angst voor dreigende krachten van buiten hebben geleid tot een strijd tussen nationaal belang en internationale solidariteit, tussen naar binnen en naar buiten kijken, en tussen 'eigen land eerst' en (Europese) samenwerking. De zin en morele noodzaak van ontwikkelingssamenwerking werden door politici openlijk in twijfel getrokken, met als gevolg een op het laatste nippertje afgewende kaalslag van twee miljard euro rücksichtsloze bezuinigingen zonder uitzicht op noodzakelijke hervormingen.

De reactie van de OS-sector heeft zich tot nu toe voornamelijk beperkt tot het verdedigen van de be-

stedingsruimte voor ontwikkelingssamenwerking in de vorm van 0,7% van het BNP. Dit is hoofdzakelijk ingegeven vanuit de angst dat een debat over de door velen bepleite hervorming van ontwikkelingssamenwerking de deur voor bezuinigingen wijd open zet. Dat is tot op zekere hoogte begrijpelijk, maar jammer en op termijn onhoudbaar. Niet alleen zullen politici minder bereid zijn ontwikkelingssamenwerking te verdedigen wanneer de sector zich enkel defensief manifesteert, maar vanwege de grote verandering die de wereld heeft doorgemaakt is hervorming van OS juist datgene waarover de discussie zou moeten gaan. De hedendaagse mondiale problemen en machtsverhoudingen vragen om een nieuwe manier van denken over ontwikkelingssamenwerking (liever: internationale samenwerking) en een heroriëntatie op de rol die Nederland op internationaal niveau wil, kan en zou moeten spelen.

## **Van armoedebestrijding naar herverdeling**

Ontwikkelingssamenwerking moet haar bakens verzetten. Niet omdat zij gefaald heeft, maar omdat de wereld is veranderd. De volgende vijf ontwikkelingen dwingen ons daartoe.

In de eerste plaats is ontwikkelingssamenwerking vandaag de dag meer dan een armoedevraagstuk een herverdelingsvraagstuk. Terwijl in de jaren negentig 90% van de armste mensen in lage-inkomenslanden woonde, leeft thans 70% van de meest arme mensen in landen die tot de midden-inkomenslanden behoren, zoals China en India. De immense verschillen tussen arm en rijk in deze midden-inkomenslanden zijn schrijnend en kunnen op termijn leiden tot sociale en politieke onrust. Deze kloof tussen arm en rijk moet niet gedicht worden door armoedebestrijding, maar door herverdeling van de groeiende rijkdom binnen deze midden-inkomenslanden. Het is niet langer te verdedigen klassieke ontwikkelingshulp te bieden aan de regering van een land als India, dat tegelijkertijd zelf optreedt als donor en er een honderden miljoenen verslindend ruimtevaartprogramma en nucleair wapenarsenaal op na houdt. Armoede mag ons niet onberoerd laten, maar de interventies zullen van een

wezenlijk andere orde moeten zijn dan tot nu toe gebruikelijk was.

Een tweede essentiële ontwikkeling is het groeiende aandeel extreem armen in fragiele staten. Dit aandeel is al gestegen van 14% in 1990 tot 24% in 2008. Uit een recente studie blijkt dat in 2020 vijf zesde van de armste mensen zal leven in lage-inkomenslanden die bijna zonder uitzondering Afrikaanse fragiele staten zijn.<sup>1</sup> Dat is vooral slecht nieuws voor degenen die in falende staten verstoken zijn van veiligheid, recht en ontwikkeling. Maar er kan geen twijfel over bestaan dat chronische instabiliteit van deze Afrikaanse falende staten ook gevolgen zal hebben voor de rest van de wereld. Al was het maar omdat Afrika winningsgebied is voor energie en mineralen.

Dat brengt ons op een derde ontwikkeling, te weten de groeiende en elkaar versterkende schaarste aan voedsel, water, energie en mineralen. Steeds weer blijken vooral de meest kwetsbare mensen gevoelig voor de gevolgen van extreme weersomstandigheden, stijging van de zeespiegel, afname van de landbouwproductiviteit door verlies aan landbouwgronden, groeiende waterschaarste en stijging van voedselprijzen als gevolg van aanhoudende droogte of juist overstromingen. Het groeiend tekort aan energie en andere natuurlijke hulpbronnen krijgt steeds meer politieke urgentie, omdat deze schaarste een hoog conflictpotentieel heeft. De exploitatie van schaarse grondstoffen vormt een motor van gewelddadig conflict en mensenrechtenschendingen in de winningsgebieden. De afhankelijkheid van en de toegang tot schaarse grondstoffen vormen een strategisch belang voor staten en kunnen tot spanningen tussen staten leiden.

De wereld moet rond 2030 vijftig procent meer voedsel en energie produceren, 30% meer drinkwater beschikbaar hebben en bovendien de gevolgen van klimaatverandering opvangen. Volgens John Beddington, de belangrijke adviseur van de Britse regering, heeft deze groeiende mondiale schaarste alle ingrediënten voor *the perfect storm*. 'Er komt geen totale ineenstorting, maar het wordt echt zorgwekkend als we deze problemen niet aanpakken'.<sup>2</sup>

Een vierde voor ontwikkelingssamenwerking doorslaggevende ontwikkeling zijn de door de opkomst van nieuwe economische 'powerhouses' als China, India en Brazilië ingrijpend veranderde krachtsverhoudingen in de wereld. Het huidige multilaterale systeem is niet berekend op deze nieuwe verhoudingen en de veelheid aan actoren en belangen. Dit manifesteert zich op pijnlijke wijze. De Verenigde Naties speelden in de economische crisis geen enkele rol van betekenis en

vervielen in het geval van Syrië in een pijnlijke constelling. Juist nu het conflictpotentieel rond schaarse grondstoffen toeneemt en de noodzaak van multilaterale samenwerking groot is, blijkt dat ons huidige systeem ontoereikend is.

Het aantal actoren in het uitdijende domein van internationale samenwerking is eveneens sterk toegenomen. Internationale samenwerking is allang niet meer het domein van staten en multilaterale instituties, maar ook en in toenemende mate van multinationale ondernemingen, civiele samenlevingsorganisaties, filantropische instellingen, migranten en betrokken burgers. Deze snelle vermenigvuldiging en diversificatie zijn onomkeerbaar.

Als vijfde is er de potentiële veranderkracht binnen samenlevingen. Over de Arabische lente is veel te zeggen, maar niet dat deze het gevolg is van interventies van staten of van investeringen door ondernemingen. Ongeacht de ongewisse uitkomst bewijst de Arabische lente dat veranderingsprocessen van binnenuit komen. Deze veranderkracht manifesteert zich niet alleen in repressieve staten, maar is latent ook aanwezig in andere samenlevingen, en heeft te weinig prioriteit gekregen. Het steunen en versterken van de ambities van mensen is minstens zo belangrijk als het bestrijden van hun armoede.

### **Een toekomstagenda voor Nederland**

Op basis van bovenstaande analyse willen we een aanzet geven voor een toekomstagenda voor een Nederland dat zich in zijn buitenlands beleid weer laat leiden door menselijke waardigheid en algemeen welzijn, en dat zijn plaats in de voorhoede van internationale samenwerking herpakt. Ontwikkelingssamenwerking is altijd een belangrijk visitekaartje van Nederland geweest en verdient een plaats als tiende topsector in het beleid. Deze toekomstagenda is gebaseerd op vier prioriteiten: veiligheid en rechten van burgers in fragiele staten; herverdeling van welvaart in midden-inkomenslanden; het verdelen en verdedigen van publieke goederen; en het beschermen van burgers. Prioriteiten die de weg vrijmaken voor een vernieuwende aanpak van internationale samenwerking waar niet alleen de overheid, maar alle actoren binnen de Nederlandse samenleving verantwoordelijkheid voor dragen en belang bij hebben.

### ***Veiligheid en rechten van burgers in fragiele staten***

Ongebreideld geweld en structureel onrecht bedreigen de menselijke waardigheid van 1 miljard mensen in

fragiele contexten. De overheid is in die landen virtueel afwezig of heeft geen legitimiteit en capaciteit om haar burgers te beschermen, basisvoorzieningen te leveren zoals voedsel en onderdak en de rechtsorde te beschermen.

De internationale richtlijnen mogen geen negatieve invloed hebben op veiligheid en rechten van burgers in fragiele staten. Op bepaalde terreinen is aanscherping nodig, zoals regelgeving voor de import van natuurlijke hulpbronnen. In een aantal fragiele grondstofrijke staten gaat de winning van olie, steenkool en goud gepaard met ernstige schendingen van de mensenrechten, geweld en milieuschade. De opbrengsten van de grondstofhandel worden gebruikt om conflicten te financieren; de prijs wordt betaald door de armsten in de grondstofrijke gebieden. Nederland moet zich inzetten voor een Europees importverbod op producten die op deze manier gewonnen worden. Nederlandse internationaal opererende bedrijven dienen zich vervolgens strak te houden aan deze verbeterde richtlijnen.

Regulering stuit steevast op binnen de Wereldhandelsorganisatie vastgelegde afspraken waarin vrije handel centraal staat. Wij menen dat waar vrijheid in tegenspraak dreigt te raken met verantwoordelijkheid en ten koste gaat van de publieke moraal, zoals bij de grondstofhandel, herziening van deze afspraken noodzakelijk is. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (*people, planet and profit*) moet een vast en vanzelfsprekend onderdeel worden van handelsakkoorden en andere internationale afspraken.

Ontwikkeling van de private sector in fragiele staten is geen eenvoudige opdracht. Toch menen wij dat het Nederlandse bedrijfsleven te veel verstek laat gaan bij het creëren van werkgelegenheid in fragiele staten. Juist daar is werkgelegenheid essentieel om te voorkomen dat jonge generaties hun brood gaan verdienen met een *kalasjnikov*. Ondersteuning van het Nederlandse bedrijfsleven zou zich vooral moeten richten op het stimuleren van investeringen in fragiele staten.

De Nederlandse krijgsmacht zou in en rond fragiele staten een belangrijke rol kunnen spelen. De primaire opdracht moet bescherming van burgers zijn tegen de ernstigste misdrijven: genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid. De toegevoegde waarde van de Nederlandse krijgsmacht in UNMISS (*UN Mission in the Republic of South Sudan*) is vele malen groter dan in ISAF (Afghanistan).

In het licht van de oververtegenwoordiging van extreem arme mensen in fragiele staten voegt Nederland

enkele van die fragiele staten toe aan een lijst van ongeveer tien landen die prioriteit krijgen. Zo moeten de Democratische Republiek Congo en Guatemala weer worden opgenomen, en moet Somalië aan de lijst worden toegevoegd.

### ***Herverdelen van welvaart in midden-inkomenslanden***

Een meerderheid van alle armen in de wereld woont nu in midden-inkomenslanden als India en China. De uitdaging in deze *emerging powers*, maar ook in de andere landen in het hoogste segment binnen de categorie midden-inkomenslanden, is niet armoedebestrijding maar herverdeling van welvaart. Deze herverdeling is primair de verantwoordelijkheid van de plaatselijke regering. Wel is er een belangrijke rol weggelegd voor betrokken burgers over de hele wereld en in deze landen zelf, vooral wanneer zij hun krachten bundelen, om de meest kwetsbaren in de samenleving een stem te geven en het herverdelingsvraagstuk prominent op de agenda te zetten. Voor midden-inkomenslanden is het bovendien van belang dat ruimte wordt geschapen voor overdracht van technologie en dat steun wordt gegeven bij het versterken van instituties (rechtspraak, land-/eigendomsrechten, kamers van koophandel) die bijdragen aan herverdeling en de positie van het midden- en kleinbedrijf versterken.

Hierin kan Nederland zich onderscheiden met een sterk ontwikkeld maatschappelijk middenveld dat zich niet langer toelegt op bestrijding van armoede als symptoom van ongelijkheid, maar op het aanpakken van het probleem bij de bron door bestrijding van de ongelijkheid zelf. Het is aan landen met een ongelijke welvaartsverdeling, zoals India, om een verantwoord en rechtvaardig uitgavenpatroon te verwezenlijken. Dat betekent bijvoorbeeld dat de miljarden die nu opgaan aan het kernwapenarsenaal geïnvesteerd dienen te worden in voldoende voedsel voor alle Indiërs.

Nederland bouwt de bilaterale hulp aan midden-inkomenslanden af. In elk geval geldt dit direct voor Colombia, Vietnam, Zuid-Afrika, Indonesië en op termijn ook voor Bangladesh, Ghana en Kenia.

### ***Het collectieve belang van publieke goederen***

De bedreigingen van publieke goederen, zoals het klimaat, veiligheid, voedsel en schoon drinkwater houden zich niet aan landsgrenzen. Het verdedigen en verdelen van deze goederen is per definitie een collectieve verantwoordelijkheid. Dit vereist strategische samenwerking tussen meerdere landen en actoren, zoals overheden, het bedrijfsleven, de wetenschap en het maatschappelijk middenveld.

Als Nederland een rol van betekenis wil spelen, dan moet het zich richten op enkele *niches* waarin het meerwaarde kan leveren. Drie *niches* dringen zich op: de voedselcrisis; het watermanagement; en veiligheid en rechtsorde. Deze drie *niches* sluiten nauw aan bij prioriteiten binnen ontwikkelingssamenwerking, defensie en buitenlands beleid, alsook bij het investeringsbeleid inzake de topsectoren *agri & food* en water.

Het veiligstellen van de publieke goederen voor iedereen op de wereld en voor toekomstige generaties vergt ook onvermijdelijk offers in de eigen levensstijl. Hiervoor is politiek draagvlak op nationaal niveau nodig, iets wat een verantwoordelijke overheid niet uit de weg mag en kan gaan.

### **Nederlandse krijgsmacht voor bescherming van burgers**

De huidige breed inzetbare krijgsmacht is in tijden van bezuinigingen niet langer houdbaar. Nederland kan echter een internationale rol van betekenis blijven spelen door te kiezen voor een krijgsmacht die veiligheid kan brengen, burgers kan beschermen in fragiele staten en conflictgebieden, alsmede risico's voor regionale stabiliteit kan beteugelen. Bescherming van burgers stelt eisen aan de inrichting van de krijgsmacht; een dure en overgekwalficeerde JSF is niet nodig. Maar bezuinigingen mogen er naar ons oordeel niet toe leiden dat de krijgsmacht niet meer in staat is burgers te beschermen tegen de meest ernstige misdrijven.

Op deze prioriteit kan Nederland zich onderscheiden. In de eerste plaats met zijn zogeheten 3D-benadering (*diplomacy, defence, development*), die met het einde van de missie in Uruzgan helaas naar de achtergrond is verschoven. In de tweede plaats met de aanwezigheid van Den Haag als internationale hoofdstad van recht en vrede, waarmee Nederland zich flink profileert. De rol van koploper schept echter ook verplichtingen. Nederland moet dan ook het initiatief nemen in de strijd tegen controversiële wapens, zoals kernwapens en clustermunitie, en vóór strenge internationale wetgeving rond wapenhandel.

### **Gedeelde verantwoordelijkheid**

De maatstaf voor politiek gezag is dat de macht van de staat moet worden gebruikt ter bescherming van de menselijke waardigheid van kwetsbare groepen en ter bescherming van de publieke goederen. Het reserveren van 0,7% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking is een internationale afspraak, die een onmisbare voorwaarde is voor het verwezenlijken van de Millenniumdoelen. Totdat er nieuwe afspraken en

financieringsmodellen zijn, dienen we deze afspraken na te komen.

Een mogelijke vernieuwing zou zijn dat Nederland naast een budget voor *Official Development Aid* ook een budget opent voor steun aan en investeringen in het verdedigen en verdelen van publieke goederen. De financiering van publieke goederen is een publieke verantwoordelijkheid, maar geen exclusieve overheids-taak: ook het Nederlandse bedrijfsleven zal een substantiële bijdrage moeten leveren. Te denken valt aan een solidariteitsheffing in de financiële sector, waar wereldwijd de meeste winst wordt gemaakt en waar de belastingdruk tegelijkertijd relatief laag is. Juist deze sector heeft groot belang bij internationale sociale en economische stabiliteit en daarmee bij een zorgvuldig beheer van de publieke goederen. Een geringe solidariteitsheffing kan op jaarbasis al zo'n 3,7 miljard euro opleveren.<sup>3</sup>

Voor de toekomst moet gedeelde verantwoordelijkheid het uitgangspunt zijn van zowel de inrichting als de financiering van internationale samenwerking. De Nederlandse overheid en maatschappelijke organisaties moeten nauw samenwerken aan herstel van het vertrouwen tussen burgers en hun overheden in fragiele staten. Voor het bedrijfsleven liggen er volop investeringskansen in projecten gericht op economische groei die aantoonbaar bijdragen aan herverdeling van welvaart en het scheppen van werkgelegenheid.

Ontwikkelingssamenwerking is een verantwoordelijkheid van de overheid, het bedrijfsleven, van kennis- en onderwijsinstellingen, van het maatschappelijk middenveld, van burgers, kortom: van wie niet? Het erkennen van die gedeelde verantwoordelijkheid voor en belang bij de genoemde prioriteiten vormt de basis voor een (ontwikkelings)samenwerking die de grote internationale uitdagingen van de 21ste eeuw gericht aanpakt.

---

**René Grotenhuis** is algemeen directeur van Cordaid; **Jan Gruiters** is algemeen directeur van IKV Pax Christi.

### **Noten**

- <sup>1</sup> Homi Kharas & Andrew Rogerson, *Horizon 2025: Creative destruction in the aid industry*, ODI, juli 2012.
- <sup>2</sup> *In 2030: The 'Perfect Storm' Scenario*, Population Institute, 2010.
- <sup>3</sup> Volgens de 'Evaluatie van de financiële transactiebelasting', op verzoek van het ministerie van Financiën, CPB Notitie, 21 december 2011, blz. 4, zou een Financial Transaction Tax (FTT) in Nederland jaarlijks 3,7 miljard euro opleveren.

# De opkomst van Azië en de westerse financiële stabiliteit

*De opkomst van Azië hoeft niet problematisch te zijn voor westerse landen, zolang deze landen de uitdaging maar aangaan en hun economie aanpassen. Westerse economieën moeten financieel weer stabiel worden én blijven, en structurele hervormingen doorvoeren om te kunnen concurreren met lage-lonenlanden, om zo te kunnen profiteren van het Aziatische tijdperk.*

De snelle groei van opkomende economieën als China en India heeft de wereldeconomie in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. In westerse landen als Nederland leiden deze grote veranderingen nog wel eens tot ongerustheid. Een vergelijking van nationale bouwwerken is hier een mooi symbool voor. De Nederlandse *Euromast* was modern en indrukwekkend toen hij in 1960 gebouwd werd, maar ziet er nu klein en verouderd uit vergeleken met de gloednieuwe *Sky Tree* in Tokio, het op één na hoogste gebouw ter wereld met een hoogte van 634 meter.<sup>1</sup> De *Euromast* zou ook verbleken bij het *Shanghai World Financial Center* van 492 meter, de *Taipei 101* van 509 meter of de 452 meter hoge *Petronas Towers* in Kuala Lumpur. Symboliseert dit inderdaad dat wij niet kunnen concurreren met deze grotere en goedkopere Aziatische landen?

Er zijn redenen om optimistischer te zijn. Dit artikel behandelt de opkomst van Azië, met speciale nadruk op de financiële stabiliteit. De opkomst van Azië brengt inderdaad grote veranderingen mee voor hoogontwikkelde landen.<sup>2</sup> Maar dit hoeft niet problematisch te zijn, zolang landen deze uitdaging maar aangaan en hun economieën aanpassen. Dan zal blijken dat de opkomst van Azië ook tal van kansen biedt. Dit geldt zeker voor een land als Nederland, met zijn eeuwenlange ervaring in de internationale handel en financiën. Tenslotte had onze Verenigde Oostindische Compagnie ruim 200 jaar de enige westerse handelspost in Japan. Tot 1859 woonde een aantal Nederlanders op Deshima, een klein eilandje net voor de kust van Nagasaki. En in de jaren twintig hadden financiële instellingen als de Nederlandsch-Indische Handelsbank en de Nederlandse Handelsmaatschappij al kantoren in Singapore, Shanghai en Bombay. Uit een enquête

die De Nederlandsche Bank in 2009 hield via haar *Household Survey* bleek dan ook dat Nederlandse huishoudens relatief positief zijn over de opkomst van landen als China.<sup>3</sup>

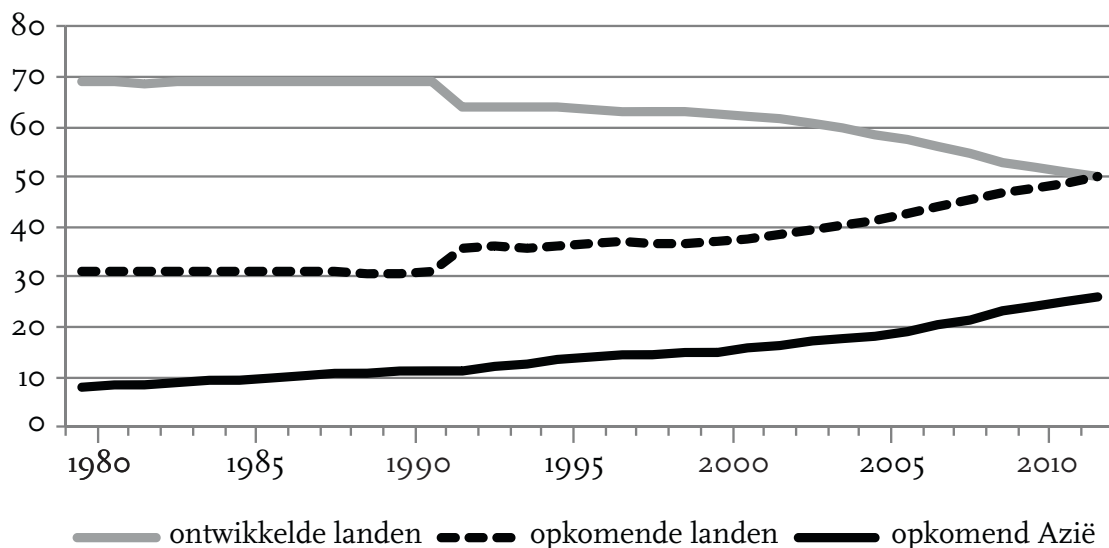
## Invloed van Azië op de reële economie

De opkomst van Azië is niet nieuw. Het Aziatische continent heeft eeuwenlang meer dan de helft van het mondiale bruto binnenlands product uitgemaakt en begon pas in de twintigste eeuw achter te lopen bij het Westen. Eigenlijk herstelt Azië nu dus de oude economische verhoudingen. We hebben de sterke opkomst van Japan al meegemaakt in de jaren zestig en zeventig, en de opkomst van landen als Korea, Singapore, Hongkong en Taiwan in de jaren tachtig en negentig. De recente opkomst van landen als China en India heeft de schaal en de snelheid van de veranderingen echter zeer sterk vergroot. Het aandeel van opkomend Azië in de wereldeconomie is toegenomen van slechts 8% in 1980 tot maar liefst 26% in 2012 (zie grafiek 1).

De opkomst van Azië beïnvloedt hoogontwikkelde landen vooral via de reële kant van de economie.<sup>4</sup> De internationale handel is toegenomen en de internationale concurrentie wordt steeds intensiever. De handel met lage-lonenlanden heeft het effectieve arbeidsaanbod sinds 1980 verviervoudigd.<sup>5</sup> Bedrijven kunnen steeds gemakkelijker specifieke fasen van hun productieproces uitbesteden aan deze landen, mede door betere informatie- en communicatietechnologie. Onze i-phones zijn ontworpen in de Verenigde Staten, maar worden geassembleerd in China. Dit betekent niet dat de comparatieve voordelen op basis waarvan landen handel drijven verdwijnen, zoals soms wel eens wordt beweerd,<sup>6</sup> maar het betekent wel dat deze comparatieve voordelen veel sneller veranderen dan vroeger. Het Nederlandse handelsmonopolie met Japan bleef twee eeuwen intact, terwijl de positie van het meest gewilde merk mobiele telefoon de afgelopen decennia al meerdere keren is veranderd. Die positie verschoof van Nokia in Finland via Blackberry in Canada naar Samsung in Korea. Het is essentieel dat westerse economieën flexibel genoeg worden om dit soort frequentere veranderingen op te vangen, zonder

Grafiek 1: Aandeel opkomend Azië in wereldeconomie

Percentage op basis van bbp en dollars tegen koopkrachtpariteit



Bron: IMF

dat dit leidt tot structurele problemen zoals langdurige werkloosheid. Deze flexibiliteit helpt westerse landen ook te profiteren van de snelgroeiende binnenlandse markten in Azië. De sterke Duitse export naar China laat zien dat mensen daar net zo graag in een Audi of BMW rijden als mensen hier.

De opkomst van Azië heeft ook invloed op de inflatie in sterk ontwikkelde economieën – een belangrijk onderwerp voor centrale banken. Het heeft een direct neerwaarts effect op de inflatie, omdat consumenten profiteren van goedkope importproducten, zoals camera's, computers en kleding. Meer indirect houden binnenlandse producenten hun prijzen ook laag, omdat ze bang zijn marktaandeel te verliezen aan Aziatische concurrenten. De opkomst van Azië heeft daarom bijgedragen aan de geleidelijke daling van de inflatie in de laatste decennia, samen met andere factoren zoals beter monetair beleid. De laatste jaren is dit effect echter deels tenietgedaan door de sterke stijging van voedsel- en grondstoffenprijzen, die mede wordt gedreven door de sterke vraag vanuit opkomende economieën. Alleen China was bijvoorbeeld al verantwoordelijk voor 30% van de groei in de wereldwijde vraag naar olie tussen 2002 en 2005.

### Financiële invloed van Azië

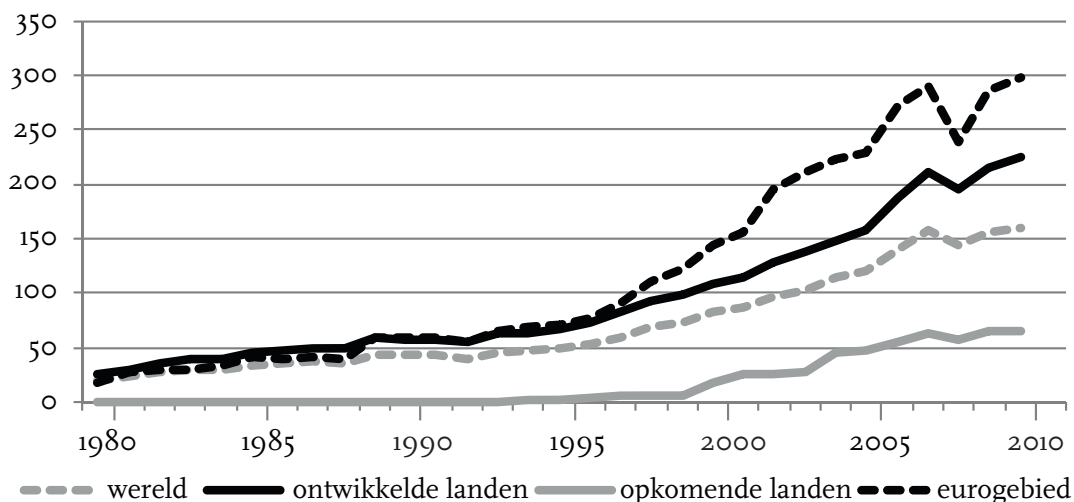
Terwijl de groei van Azië duidelijke effecten heeft aan de reële kant van westerse economieën, zijn de effecten aan de financiële kant wat controversiëler. Volgens sommigen heeft Azië een grote invloed gehad op de uitzonderlijk ruime financiële condities die in ontwikkelde landen uiteindelijk tot de financiële crisis leid-

den. In deze visie werd de sterke groei van de mondiale hoeveelheid liquiditeit vooral gedreven door de zogenoemde *savings glut* – of spaarovervloed – in Azië, in het bijzonder China.<sup>7</sup> Aziatische landen hadden hun saldo op de lopende rekening van de betalingsbalans sterk verbeterd na de Aziëcrisis van 1998. Dit was deels om hun financiële kwetsbaarheid te verminderen en deels omdat veel van deze landen een exportgeleide groeistrategie volgden. Deze toegenomen besparingen werden grotendeels aangehouden in de vorm van officiële reserves, de hoeveelheid buitenlandse valuta in handen van de overheid. Hierdoor is de hoeveelheid officiële reserves over de hele wereld verzesvoudigd, tot ongeveer vijf biljoen dollar, in slechts één decennium. Omdat de financiële markten in Azië nog onderontwikkeld zijn, werden deze reserves geïnvesteerd in sterk ontwikkelde economieën, bijvoorbeeld in Amerikaanse staatsobligaties. Deze kapitaalinstroom heeft mogelijk de kapitaalmarktrentes in het Westen gedrukt en de sterke groei van de kredietverlening aangewakkerd.<sup>8</sup>

De Aziatische spaarovervloed heeft inderdaad bijgedragen aan de ruime liquiditeitscondities in de wereld, maar is zeker niet de enige verklaring. Azië speelt immers nog maar een relatief bescheiden rol in de financiële globalisering. Net als veel andere opkomende economieën zijn Aziatische landen financieel niet zo sterk geïntegreerd. De omvang van internationale investeringsposities (de buitenlandse financiële activa en passiva van een land) is gemiddeld slechts zo'n 70% van het bbp in opkomende economieën, tegen een veel hogere 220% in sterk ontwikkelde economieën (zie

## Grafiek 2: Omvang internationale investeringspositie

Gemiddelde van buitenlandse activa en passiva als percentage van het eigen bbp



Bron: berekening DNB o.b.v. IMF-data voor 24 ontwikkelde landen en 15 opkomende landen

grafiek 2). Opkomende landen hebben doorgaans kleinere financiële sectoren, minder ontwikkelde financiële markten en vaak een meer binnenlandse oriëntatie. China heeft bijvoorbeeld enkele van de grootste banken ter wereld, maar dit komt vooral door China's enorme binnenlandse markt. De internationale activiteiten van deze banken zijn relatief beperkt, ook omdat de overheid het internationale kapitaalverkeer van en naar China nog steeds niet heeft geliberaliseerd. De kapitaalstromen vanuit opkomende landen bestaan dan ook vooral uit officiële reserves en directe buitenlandse investeringen. Die stromen zijn relatief stabiel en vormen dus een minder grote bedreiging voor de financiële stabiliteit. Daarentegen worden de veel beweeglijkere bancaire stromen en aandelen- en obligatiestromen gedomineerd door de ontwikkelde landen.

De meest recente literatuur suggereert daarom dat de ruime liquiditeitscondities voor de crisis vooral voortkwamen uit de financiële sectoren in ontwikkelde landen zelf.<sup>9</sup> De zogenoemde *great moderation*<sup>10</sup> voedde de perceptie dat grote economische fluctuaties tot het verleden behoorden, en dit heeft risicopremies gedrukt en de bereidheid vergroot om schulden aan te gaan. Dit werd nog versterkt door de lage beleidsrentes, die mogelijk waren door de vermeende grotere geloofwaardigheid van het monetaire beleid en omdat globalisering de consumentenprijsinflatie binnen de perken hield. De kredietgroei werd verder gevoed door financiële innovaties, zoals securitisatie,<sup>11</sup> en door de internationalisering van het bankwezen. Banken financierden zich steeds meer via andere financiële instellingen in het buitenland, waardoor ze hun kre-

dietverlening veel verder konden uitbreiden dan als ze alleen hadden vertrouwd op binnenlandse deposito's. De zeepbel op de Amerikaanse huizenmarkt werd bijvoorbeeld deels gefinancierd door Europese banken die in de Verenigde Staten *mortgage backed securities* kochten. Deze *banking glut* – of bancaire overvloed – in ontwikkelde economieën lijkt dus minstens zo belangrijk als de spaarovervloed uit Azië.<sup>12</sup>

### Crisis versnelt de verschuiving van machtsverhoudingen

Achteraf gezien hadden beleidsmakers zich bewust moeten zijn van de risico's. De wereld is financieel geworden dan ooit, met een ongekeerde omvang van financiële sectoren en van internationale kapitaalstromen.<sup>13</sup> De geschiedenis toont aan dat dit soort factoren kunnen leiden tot zich herhalende patronen van financiële booms en crises, zoals het beroemde boek over de historie van financiële crises van Kindleberger benadrukt.<sup>14</sup> Recente voorbeelden zijn de Japanse financiële crisis in 1991 en de Aziëcrisis in 1998. Desondanks hebben beleidsmakers niet opgemerkt hoe zich sinds het midden van de jaren negentig een bijna wereldwijde kredietzeepbel had opgebouwd. Door een sterke groei van kredietverlening en stijgende huizenprijzen ontwikkelden zich zeepbellen op de huizenmarkt in landen als de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Ierland.<sup>15</sup> In het eurogebied trad bovendien een wisselwerking op met de inflexibele product- en arbeidsmarkten in sommige landen, die leidde tot een sterke groei van de lonen en een ernstig verlies aan concurrentiekracht. Vooral de

Zuid-Europese landen hadden nagelaten hun economieën aan te passen aan het verlies van een eigen wisselkoers in de monetaire unie. Toch bleven al deze onevenwichtigheden lange tijd onopgemerkt. Het blijkt vaak moeilijk kwetsbaarheden te zien in perioden van grote economische verandering, zoals globalisering. We zijn dan geneigd te denken dat er een nieuw tijdperk is aangebroken en we zien niet in dat we in werkelijkheid dichtbij een nieuwe crisis zijn.

De gevolgen zijn inmiddels bekend. Ruim vier jaar na het omvallen van Lehman Brothers gaan veel ontwikkelde economieën nog steeds gebukt onder de nasleep van de crisis. Beleidsmakers beseffen weer dat financiële crises kunnen leiden tot een langere periode van relatief lage groei, met het verloren decennium in Japan als meest uitgesproken voorbeeld. De economische groei wordt geremd doordat banken kwetsbaar blijven en moeilijker krediet verlenen, doordat huishoudens meer gaan sparen om hun schulden af te lossen, en doordat overheden moeten bezuinigen om de sterke oploop van de staatsschuld na de crisis tegen te gaan. In het eurogebied wordt deze situatie nog verergerd door de Europese schuldencrisis. Staatsobligaties in met name Zuid-Europa staan onder grote druk van financiële markten, terwijl sommige landen last hebben van de uitstroom van kapitaal uit het bankwezen.

Intussen is de economie van opkomend Azië opvallend veerkrachtig gebleven. Veel Aziatische landen hadden hun economische fundamenten duidelijk verbeterd na de Aziëcrisis. Hun blootstelling aan de financiële crisis bleef bovendien beperkt, dankzij hun lagere mate van financiële integratie en doordat hun reserves grotendeels in veilige activa waren geïnves-

teerd. Hoewel de conjunctuurcyclus van deze exportgeoriënteerde landen wordt beïnvloed door de vraag vanuit westerse landen, is de trendmatige groei duidelijk losgekoppeld (zie grafiek 3). In de afgelopen tien jaar noteerde opkomend Azië een gemiddelde economische groei van 8,5% per jaar, tegen gemiddeld slechts 1,7% voor ontwikkelde landen. De crisis heeft de verschuiving van de economische machtsverhoudingen in de wereld dus alleen maar versneld, en dit heeft belangrijke gevolgen. Het verandert bijvoorbeeld de samenstelling van internationale organisaties als het Internationaal Monetair Fonds of de Bank voor Internationale Betalingen. Aziatische landen streven samen met andere opkomende economieën naar een grotere invloed, en dit gaat ten koste van ontwikkelde landen – vooral in Europa. Het recente besluit om de Nederlandse en Belgische kiesgroepen bij het IMF samen te voegen, is een direct uitvloeisel hiervan.<sup>16</sup>

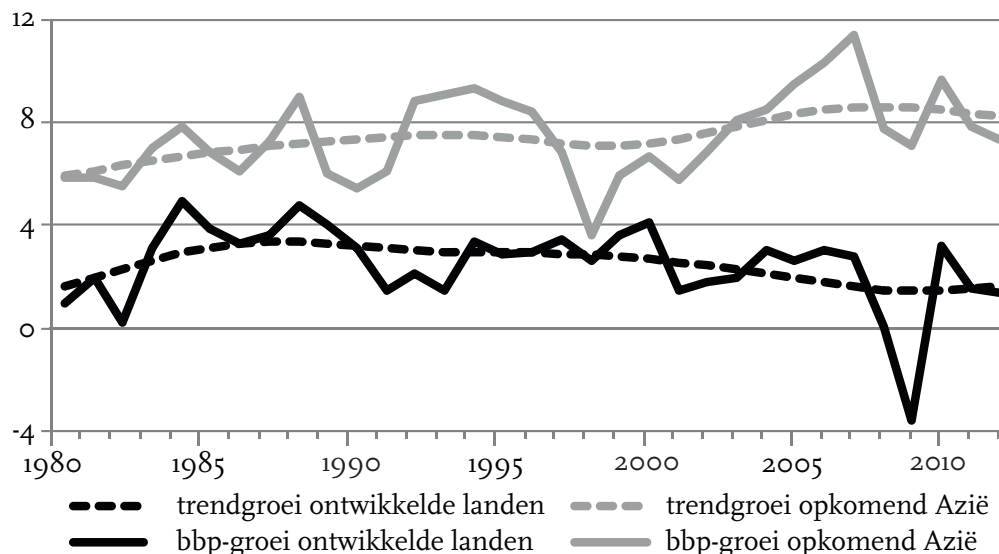
### Uitdagingen voor Europa en Nederland

Al met al vormt de opkomst van Azië een belangrijke uitdaging voor ontwikkelde landen, en vooral voor Europa. Westerse economieën moeten de financiële stabiliteit herstellen, nieuwe instabiliteit in de toekomst voorkomen en structurele hervormingen doorvoeren om te kunnen concurreren met lagelonenlanden. De vereiste aanpassingen zijn niet eenvoudig, maar zijn nodig om ten volle te kunnen profiteren van de voordelen van globalisering en het Aziatische tijdperk. Er zijn vier beleidsprioriteiten te onderscheiden.

De eerste prioriteit is het verder terugdringen van de overheidsschuld, die dit jaar gemiddeld maar liefst 108% van het bbp bedraagt in ontwikkelde landen.

Grafiek 3: Trendgroei regio's wereldeconomie

Procentuele verandering



Bron: IMF en berekeningen DNB

Een lagere schuld reduceert het risico van het wegval- len van (her)financiering en vermindert de kwetsbaar- heid voor economische schokken. Schuldreductie zal ook helpen de financiële markten in het eurogebied te kalmeren. Verdere schuldreductie is dus zonder meer noodzakelijk, zelfs al gaat het waarschijnlijk op korte termijn ten koste van de economische groei. Uitstel van bezuinigingen vergroot immers alleen maar de benodigde aanpassing in de toekomst. Bovendien is er steeds meer bewijs dat hoge publieke schuld niveaus zelf ook zorgen voor lagere groei.<sup>17</sup> Zo kan een hoge schuld binnenlandse of buitenlandse investeerders afschrikken via een hogere rente of uit vrees voor toe- komstige belastingverhogingen.

Een *tweede* prioriteit is daarom het groeipotentieel van ontwikkelde economieën te vergroten via struc- turele hervormingen. Hervormingen van product- en arbeidsmarkten zijn in het bijzonder urgent. De ar- beidsmarkten in Zuid-Europa behoren zelfs tot de meest rigide ter wereld.<sup>18</sup> Een hoger groeipotentieel helpt schulden terug te dringen. Loon- en prijsflexi- biliteit maakt het bovendien gemakkelijker de concu- rentiepositie te herstellen en de onevenwichtigheden op de betalingsbalans binnen het eurogebied terug te dringen. Ten slotte maakt een flexibele economie het zoals gezegd gemakkelijker voor landen zich aan te passen aan de veranderingen die globalisering brengt.

De *derde* prioriteit, die samenhangt met de eerste twee, is een duurzame oplossing voor de Europese schuldencrisis. Op korte termijn moet een geloof- waardig financieel vangnet voldoende tijd verschaffen aan landen die onder druk staan om een blijvende aan- passing van hun beleid te kunnen doorvoeren. De on- lang geïntroduceerde *Outright Monetary Transactions* (OMT) van de ECB draagt hieraan bij: de ECB is bereid om zonder een vooraf vastgestelde limiet ob- ligaties op te kopen van landen in problemen, mits die landen een EFSF/ESM-programma aanvragen en zich strikt houden aan de gestelde voorwaarden. Op langere termijn is het ook essentieel dat Europa de weeffouten in de monetaire unie herstelt die de cri- sis heeft blootgelegd. Het recente rapport van EU- president Herman Van Rompuy biedt hiervoor een goed startpunt, al zal veel afhangen van de precieze invulling. Europa moet ook beseffen dat verdere inte- gratie de enige manier is om zijn positie ten opzichte van opkomend Azië veilig te stellen.

Een *vierde* en laatste prioriteit is het voorkomen van financiële instabiliteit in de toekomst. Dit vergt een groot aantal uiteenlopende maatregelen, zoals het versterken van de bankensector door eisen te stel- len aan onder andere de kapitaal- en liquiditeitsposi- tie van banken. Dit is onderdeel van de nieuwe af- spraken van het Bazels Comité voor banktoezicht (Bazel III). Een andere prioriteit is het ontwikkelen

van raamwerken voor macro-prudentieel beleid. Dit relatief nieuwe beleid richt zich op de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel, terwijl het traditionele prudentiële toezicht vooral gericht is op de stabiliteit van individuele instellingen. Omdat de uitdagingen en risico's van financiële globalisering voor westerse landen pas vrij recent aan het licht zijn gekomen, zijn er nog tijd en nadere analyse nodig om dit soort beleid vorm te geven. Daarnaast is de opbouw van financiële onevenwichtigheden in het verleden vaak over het hoofd gezien,<sup>19</sup> en dit zou ons eraan moeten herin- neren dat ook nieuwe oplossingen niet altijd water- dicht zijn.

## Conclusie

Ondanks deze uitdagingen is er geen reden voor over- dreven pessimisme. De Rotterdamse Euromast kan wellicht niet concurreren met de hoge gebouwen in Azië, maar de Rotterdamse haven profiteert sterk van de handel met China. En intussen trekken de Amsterdamse gebouwen uit de tijd van de Verenigde Oostindische Compagnie steeds meer Aziatische toe- risten aan.

---

**Klaas Knot** is president van De Nederlandsche Bank.

**Jeroen Hessel** is er senior econoom bij de divisie Economisch Beleid en Onderzoek. Dit artikel is geba- seerd op een speech die Klaas Knot op 31 augustus 2012 heeft gehouden op het Symposium 'The Future of the Netherlands in the Asian Era', van het Center for Japanese Studies van de Universiteit Groningen. Met dank aan Jurriaan Eggelte, Gabriele Galati en Peter van Els voor mee- denken en commentaar.

## Noten

**1** Het hoogste gebouw ter wereld is de *Burj Khalifa* in Dubai, die bijna 830 meter hoog is.

**2** Met de termen (hoog)ontwikkelde economieën of landen doelen we op de 35 landen die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) rekent tot de groep van *advanced economies*. Dit betreft veelal Westerse landen, zoals de lidstaten van het eurogebied en landen als het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zwitserland, Canada en Australië. In Azië gaat het naast Japan om Zuid-Korea, Singapore, Hong Kong en Taiwan.

**3** Nout Wellink, 'Hoe denkt Nederland over de opkomst van China en India?', speech voor DNB-symposium over verschuivende machtsverhoudingen, 26 november 2009 ([www.dnb.nl](http://www.dnb.nl)).

**4** Zie voor een uitgebreidere analyse van deze reële effecten: DNB, *Het Westen en de verschuivende economische verhoudingen*, Kwartaalbericht maart 2009.

**5** Internationaal Monetair Fonds, 'The Globalization of Labor', hoofdstuk 5 in de *World Economic Outlook*, april 2007. Deze maat- staf voor het effectieve mondiale arbeidsaanbod betreft de omvang van nationale beroepsbevolkingen geschaald naar de openheid van landen voor handel (de export als percentage van het bruto binnenlands product). Meer handel betekent een groter effectief arbeidsaanbod, omdat er dan wereldwijd meer mensen werken in sectoren die internationaal verhandelbare goederen maken.

- 6** Thomas Friedman, *The world is flat. The globalized world in the twenty-first century*, Penguin, 2005.
- 7** De term *savings glut* is geïntroduceerd door Ben Bernanke, 'The global savings glut and the U.S. current account deficit', Sandridge Lecture voor de Virginia Association of Economists, 10 maart 2005.
- 8** Zie ook DNB, *Mondiale onevenwichtigheden en de financiële crisis*, Kwartaalbericht december 2009.
- 9** Zie bijv. Claudio Borio & Piti Disyatat (2011), 'Global imbalances and the financial crisis: Link or no link?', *Bank for International Settlements working paper nr. 346*, 2011.
- 10** Met de *great moderation* wordt de periode van relatieve economische stabiliteit bedoeld die in veel Westerse landen begon vanaf ongeveer het midden van de jaren tachtig. In deze periode waren de fluctuaties in de economische groei kleiner dan daarvoor, terwijl ook de inflatie lager en stabiel was.
- 11** Securitatisatie is het samenvoegen en verpakken van bepaalde financiële activa, zoals hypotheke, in nieuwe verhandelbare activa als *mortgage backed securities*. Securitatisatie werd o.a. veel toegepast in de Verenigde Staten, waar het om meerdere redenen heeft bijgedragen aan de crisis op de huizenmarkt.
- 12** Hyun Song Shin, 'Global banking glut and loan risk premium', Mundell Fleming lecture gepresenteerd op de IMF annual research conference, november 2011.
- 13** Alan Taylor, 'The great leveraging', paper gepresenteerd op de Bank of International Settlements annual conference, juni 2012.
- 14** Charles Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes: A history of financial crises*, Palgrave Macmillan, 5e editie, 2005.
- 15** Jeroen Hessel & Jolanda Peeters, 'Housing bubbles, the leverage cycle and the role of central banking', in: *DNB Occasional Studies*, jrg. 9 (2011), nr. 5.
- 16** Momenteel vertegenwoordigen Nederland en België ieder apart een groep landen (de kiesgroep) in de Raad van Bestuur van het IMF. In 2010 heeft het IMF afgesproken dat economisch sterkere Europese landen twee zetels in de Raad van Bestuur afstaan ten gunste van opkomende economieën. Als onderdeel van deze afspraak zullen België en Nederland samen één nieuwe kiesgroep gaan vertegenwoordigen.
- 17** Manmohan Kumar & Jaejoon Woo, 'Public debt and growth', *IMF working paper 10/174*, 2010; Stephen Cecchetti, Madhusudan Mohanty & Fabrizio Zampolli, 'The real effects of debt', *BIS working papers nr 352*, 2011; Carlo Cottarelli & Laura Jaramillo, 'Walking hand in hand: fiscal policy and growth in advanced economies', *IMF working paper 12/137*, 2012.
- 18** Silvie Verkaart, Niels Gilbert & Jeroen Hessel, 'De weef fouten in de EMU hersteld? De toekomstvisie van Van Rompuy', *TPEdigitaal* (te verschijnen).
- 19** Carmen Reinhart & Kenneth Rogoff, *This time is different. Eight centuries of financial folly*, Princeton University Press, 2009.

# De democratische verankering van de Europese begrotingsregels

*De Europese Commissie is een moeilijk schepsel in de politieke diertuin. Voor de burgers is het een kleurloze instelling. Maar door de verdergaande Europese integratie heeft de Commissie steeds meer invloed op het dagelijks leven van de inwoners van EU-lidstaten. Zo handhaaft de Commissie het Europese begrotingsregime, en daarin maakt ze politiek gekleurde afwegingen.*

Het nieuwe Europese begrotingsregime, zoals dat gestalte heeft gekregen in het zogenaamde *six-pack* op *governance* en het stabiliteitsverdrag, roept belangrijke vragen op ten aanzien van het draagvlak onder de bevolking. Deze vragen spitsen zich vooral toe op de positie van de Europese Commissie, de instelling die is belast met het toezicht op de naleving van de begrotingsregels door de lidstaten. En indirect slaan ze ook neer op de positie van het Europees Parlement, de instelling die geacht wordt het handelen van de Commissie te controleren. In dit artikel wil ik nagaan welke risico's er vanuit het oogpunt van democratische legitimering bestaan en welk dilemma rijst als men probeert die risico's zoveel mogelijk te beperken.

## Het karakter van de Commissie

Eerst enige algemene observaties over het karakter van de Commissie, want dit lichaam blijft een moeilijk te definiëren schepsel in de politieke diertuin. De Commissie ontsnapt aan gangbare classificaties van politieke instellingen. Bovendien staan perceptie en realiteit nogal ver van elkaar af. Federalisten hebben de Commissie altijd als een 'government in waiting' gezien en als de bij uitstek drijvende kracht van het integratieproces. Overigens, na Barroso's laatste *State of the Union*-toespraak, waarin hij voorstelde dat de EU een federatie van natiestaten wordt, kan men over federalisten moeilijk nog spreken over een uitstervende diersoort. 'Nationale soevereinisten', verdedigers van de nationale soevereiniteit dus, willen de rol van de Commissie bij voorkeur beperkt houden tot een soort van OESO-achtig secretariaat en studiedienst. In de beeldvorming van het grote publiek is de Commissie tot dusver als een tamelijk kleurloze, technocratische instelling overgekomen.

Hierbij passen twee kanttekeningen. Ten *eerste*: weliswaar kan men de Commissie kenschetsen als een bovennationale bureaucratie, maar er valt niet te ontkennen dat de Europese commissarissen wel degelijk *politieke* ambtsdragers zijn. Dat is zo als men kijkt naar hun herkomst (bijna allen zijn voormalige politici), taak en verantwoordelijkheden en wijze van benoeming. Ten *tweede*: wezenlijk voor de positie van de Commissie is haar onafhankelijkheid tegenover de lidstaten en haar opdracht te handelen vanuit een bepaalde visie op het belang van de Unie als geheel, ongeacht of ze het laatste doet als initiatiefnemer van wetgeving, uitvoerder of toezichthouder. Mijn stelling hier is dat onafhankelijkheid niet mag worden verward met politieke neutraliteit. Evenmin wil onafhankelijkheid zeggen dat men niet aanspreekbaar is. De onafhankelijkheid van de Commissie komt vooral tot uiting in de distantie die zij in acht dient te nemen ten opzichte van de belangen van individuele lidstaten, of deze staten nu groot of klein zijn.

## Europees toezicht op nationaal begrotingsbeleid

Ik wil deze stelling nader toelichten met verwijzing naar het Europees toezicht op het nationaal begrotingsbeleid. Om met de deur in huis te vallen: naar mijn overtuiging is de handhaving van de begrotingsregels geen apolitieke, technische of quasi-judiciële bezigheid. Natuurlijk zijn er objectieve criteria: 3%, 60%, enz. Maar deze criteria kunnen niet mechanisch worden toegepast. De Commissie kan niet, om Montesquieu te variëren, de mond van het Stabiliteit en Groei Pact (SGP) zijn. Dit wordt duidelijk als men zich een aantal voor de hand liggende vragen stelt. Zoals: kan een land een succesvol beroep doen op uitzonderlijke omstandigheden om (tijdelijk) vrijgesteld te worden van pijnlijke aanpassingsmaatregelen? Of: hoeveel tijd krijgt een land dat in gebreke is gesteld, om zijn tekorten weg te werken? En: hoe geloofwaardig zijn de herstelplannen om dit doel te bereiken? Bij dergelijke vragen bestaat een 'margin of appreciation', een eigen beoordelingsruimte, voor de Commissie. In de – soms moeilijke – afwegingen die moeten worden

gemaakt, zullen onvermijdelijk politieke voorkeuren en overwegingen van politieke opportuniteit meespelen.

Niemand zal mij waarschijnlijk tegenspreken wanneer ik vervolgens zeg dat een sanctionerend optreden van de Commissie, het opleggen van een boete in het kader van de procedure voor buitensporige tekorten, neerkomt op vérgaande bemoeienis van een Europese instelling met de politieke besluitvorming van een lidstaat. Natuurlijk kan men tegenwerpen dat de Commissie alleen mag kijken naar de saldi van nationale inkomsten en uitgaven, en dat de beleidsautonomie niet wordt opgeheven als het gaat om de bepaling van het niveau en de samenstelling van de overheidsuitgaven. Dit mag waar zijn, maar het neemt niet weg dat ook een aanwijzing of opdracht aan een land het tekort in een bepaald jaar onder de toegestane grens te brengen een aanzienlijke beperking van de handelingsvrijheid van een lidstaat betekent. De werking van de omgekeerde meerderheidsregel, waarbij aanbevelingen van de Commissie worden aangenomen, tenzij een meerderheid van de lidstaten in de Raad tegen stemt, zorgt wel voor een veiligheidsklep, maar de bedoeling is juist (en op zichzelf terecht!) dat de Raad (i.c. ECOFIN) die klep zo min mogelijk zal gebruiken. Daarnaast heeft de Commissie, vooral als gevolg van nieuwe bevoegdheden om macro-economische onevenwichtigheden tegen te gaan en de coördinatie van het economisch beleid te versterken, de ruimte gekregen een oordeel te vellen over praktisch elk onderdeel van dat beleid. Zo heeft zij in de landenrapportages ook Nederland inmiddels toegesproken op onder andere de flexibilisering van de arbeidsmarkt en aftrek van hypotheekrente. Toegegeven: bij deze onderwerpen kan de Commissie lidstaten niet de wet voorschrijven, maar aangezien het hier om controversiële kwesties gaat, loopt zij snel de kans verzeild te raken in politieke discussies binnen de lidstaten.

Laat er geen misverstand over bestaan, ik ben er altijd een voorstander van geweest toetsing en handhaving van de regels in handen te leggen van een onafhankelijke instantie als de Commissie. Dit heeft een einde gemaakt aan de onzalige praktijk dat – de vergelijking is vaak gemaakt – in een klas slechte leerlingen rapportcijfers aan elkaar uitdeelden. Maar tegelijk mag men zijn ogen niet sluiten voor het feit dat de Commissie een bij het grote publiek relatief onbekende instelling is en dus op grote afstand van de burgers staat. Anders gezegd: er is sprake van een zwakke identificatie van de burgers met de Commissie. Uit onderzoek is verder gebleken dat het publieke vertrouwen in de Commissie in de loop der jaren eerder is gedaald dan gestegen. Dit schept risico's – risico's dat dwingende besluiten van de Commissie die burgers van lidstaten in hun vitale belangen raken niet als gerechtvaardigd zullen worden gezien, omdat het gezag van

de Commissie om dergelijke besluiten te nemen wordt betwist. Dit raakt de kern van de legitimiteitsvraag in elke democratische politieke orde: zijn burgers bereid besluiten van de overheid te aanvaarden, ook als zij het niet eens zijn met de inhoud daarvan? Daarvoor is het niet voldoende dat die besluiten volgens alle formele regels zijn genomen en dat overdracht van bevoegdheden met instemming van betrokken parlementen heeft plaatsgevonden. Noodzakelijk is dat burgers zich in een politiek-bestuurlijk systeem vertegenwoordigd voelen en dat zij reële mogelijkheden hebben daarbinnen zelf invloed uit te oefenen. Het laatste wordt wel met de term 'inputlegitimiteit' aangeduid.



Zo'n duizend boeren uit verscheidene EU-landen protesteerden in oktober 2009 voor het kantoor van de Europese Raad tegen het openstellen van de markt. Foto Teemu Mäntynen

### Het Europees Parlement: schouwtoneel zonder toeschouwers

In deze uiterst belangrijke kwestie bestaat met betrekking tot de EU een duidelijke reden tot bezorgdheid. Het heeft er op zijn minst de schijn van dat veel mensen het gevoel hebben dat zij weinig te zeggen hebben over een Europa dat steeds meer over hen te zeggen krijgt. Het Europees Parlement wordt geacht de wil van het Europese volk te belichamen, maar wordt – ondanks een aanzienlijke verruiming van bevoegdheden na Lissabon – door de gemiddelde kiezer niet als een vertolker of pleitbezorger van zijn belangen

beschouwd. Hoeveel burgers volgen de debatten in het EP eigenlijk, en wie van hen kent de namen van EP-leden? Het EP spreekt niet of nauwelijks tot de publieke verbeelding; het is een schouwtoneel zonder toeschouwers. Bovendien wordt het door nationale regeringen (waaronder niet in de laatste plaats het kabinet-Rutte van de afgelopen twee jaar) gewantwoord, niet alleen omdat het EP een spreekbuis zou zijn voor een federaal Europa, maar vooral ook omdat het verantwoordelijk zou zijn voor een toenemende druk op de EU-begroting. Vooral het laatste draagt niet bij aan het aanzien van het EP. Er valt dan ook veel voor te zeggen om de nationale parlementen een belangrijker rol in de Europese besluitvorming te laten spelen, zeker zolang de EU zich niet heeft ontwikkeld tot een echte politieke gemeenschap die is geworteld in een volk dat zich als 'Europees' beschouwt. Natuurlijk is het systeem van politieke representatie in nationaal verband ook verre van volmaakt, maar hier geldt ten minste dat de afstand tussen kiezers en gekozenen veel kleiner is, dat nationale volksvertegenwoordigers een veel grotere bekendheid hebben en dat er een forum is voor politiek debat. Bovendien zijn de transactiekosten van participatie veel geringer. Het kost de geïnteresseerde burger immers veel minder tijd en moeite inzicht te verwerven in de werking van het nationale politieke stelsel dan van het Europese, dat niet voor niets als het esoterisch domein van *Politikerpolitik* wordt bestempeld.

Het feit dat het EP zelf deel is van het probleem van de zwakke democratische legitimatie van Europese besluiten, wordt nog versterkt doordat de vertrouwensband met de Commissie zwakker is dan die tussen nationaal parlement en nationale regering. Het EP kan het beleid van individuele commissarissen wel controleren, maar kan – bij gebrek aan vertrouwen – alleen de Commissie als geheel naar huis sturen, de zogenaamde nucleaire optie. De formele onmogelijkheid het vertrouwen in afzonderlijke commissarissen op te zeggen, moet als een extra nadeel worden aangemerkt, nu bij de commissaris die belast is met het toezicht op het begrotingsbeleid zware verantwoordelijkheden zijn gelegd. Het risico is aanwezig dat deze (mede op aandrang van Nederland) tot supercommissaris gepromoveerde figuur, ook indien hij de wijsheid toont zich niet als grootinquisiteur tegenover falende lidstaten op te stellen, mikpunt zal worden van politieke controversen.

Zoals bekend zijn uiteenlopende ideeën gelanceerd en diverse voorstellen gedaan om het vertrou-

wen van de burger in zowel de Commissie als het Europees Parlement te versterken. Deze variëren van de rechtstreekse verkiezing van de voorzitter van de Commissie, het recht van de grootste partijen in lidstaten om een commissaris voor te dragen tot het recht van het EP individuele commissarissen te ontslaan. Een aparte vermelding verdient het idee om de controle op Europees niveau te versterken door de gezamenlijke parlementaire commissies van financiën en Europese zaken uit de eurolanden als waakhond van de Commissie te laten optreden. Leidt een Commissie die een afspiegeling vormt van het Europees Parlement niet tot een ongewenste politisering van deze instelling? De vrees bestaat dat een dergelijke ontwikkeling het einde zou kunnen betekenen van de rol van de Commissie als onpartijdige scheidsrechter en daarom moet worden tegengegaan. Hier tekent zich een dilemma af. Aan de ene kant moet men vermijden dat de Commissie de gevangene wordt van politieke meerderheden die slechts het korte-termijn doel voor ogen hebben. Op het moment dat zij zich niet meer vrij voelt zo nodig bepaalde lidstaten te trotseren, zou dat inderdaad ten koste kunnen gaan van haar onafhankelijkheid. Aan de andere kant moet de Commissie wel over een draagvlak onder de bevolking beschikken, d.w.z. voldoende vertrouwen genieten, om impopulaire besluiten aanvaard te krijgen.

Enigszins terzijde zou men nog de vraag kunnen stellen hoe in dit verband de positie van de Commissie zich verhoudt tot die van de Europese Centrale Bank, wier recente 'Outright Monetary Transactions' (OMT)-besluit (onbeperkte steunaankopen van staatsobligaties op de secundaire markten) vooral in Duitsland een levendige discussie heeft losgemaakt over de democratische verantwoording ('accountability') van het beleid van de ECB. Deze discussie kan natuurlijk niet los worden gezien van de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* van 12 september jl. over de verenigbaarheid van het Europees Stabieliteits Mechanisme (ESM) met de Duitse Grondwet. Naar het oordeel van de opperrechters in Karlsruhe is verdere integratie slechts aanvaardbaar bij verzekering van de democratische legitimering. Dit vereist een actieve inschakeling van het Duitse parlement en mogelijk, als het gaat om overdracht van *Kernkompetenzen*, een directe volkspraak.

Ik keer weer terug naar de Commissie. Naar mijn mening moeten wij het risico van schadelijke politisering van deze instelling wel onderkennen, maar ons daardoor niet laten afschrikken. Het handhaven van

de nieuwe Europese begrotingsregels is immers geen louter technische, apolitieke bezigheid. Misschien dat in het verleden de Commissie haar legitimiteit kon ontlenuen aan haar deskundigheid, maar nu de Unie ingrijpt in zaken die zozeer met de kern van de nationale soevereiniteit en nationale waarden verbonden zijn, is dit station gepasseerd. Daarbij komt nog dat de enige verantwoordelijkheidsrelatie die zij heeft, juist met een direct gekozen orgaan is, te weten het EP. Deze argumenten winnen nog eens aan kracht indien men de voortgaande Europese integratie plaatst in het perspectief van de totstandkoming van een politieke unie of federale finaliteit. Uiteindelijk gaat het dan toch om de vorming van een Europese regering die zich democratisch moet verantwoorden. Hoe dan ook, indien men nu niet bereid is openbaar discussie te voeren over de samenstelling van de Commissie en de richting van haar beleid en hierover politiek te wedijveren (dit is wat ik met het begrip 'politisering' bedoel), zal deze instelling in de ogen van de kiezers niet het gezag verwerven dat past bij haar nieuwe verantwoordelijkheden. Voor zover er al sprake is van een spanning (of zelfs een botsing) tussen het belang van onpartijdigheid en objectiviteit en het belang van democratische verankering, dient het tweede het zwaarst te wegen. Doet men dit niet, dan voedt men het hardnekkige geloof dat het Europees project een eliteproject is ('over u, zonder u'). Dat zou de voedingsbodern van anti-Europees populisme versterken.

### Conclusies

Ter afsluiting trek ik drie conclusies:

1. Ten aanzien van de vraag of het democratisch te verantwoorden is de handhaving van de begrotingsregels neer te leggen bij een relatief apolitiek instituut als de Europese Commissie, zal duidelijk zijn geworden dat ik in dit opzicht risico's aanwezig acht. Er moeten stappen worden gezet om de Commissie dichter bij de burgers te brengen. Grotere invloed van de burgers op de samenstelling van de Commissie kan hieraan bijdragen. Tot mijn voldoening constateer ik dat het voorstel om de voorzitter rechtstreeks te verkiezen steeds meer steun verkrijgt.
2. Met betrekking tot de vraag of het bij de begrotingsdiscipline verschil maakt of de Commissie enkel regels handhaaft die door de Raad zijn opgesteld, of dat zij zelf ook discretionaire bevoegdheden heeft, heb ik eerder opgemerkt dat de desbetreffende regels niet mechanisch kunnen

worden toegepast. Dit houdt in dat de Commissie bij het hanteren van de regels een zekere eigen beoordelingsruimte en daarmee ook discretionaire bevoegdheden heeft, al kan zij door een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten worden teruggeroepen.

3. Wat betreft de vraag of de democratische legitimiteit van de handhaving van de begrotingsregels valt te vergroten, zonder afstand te doen van een technocratische scheidsrechter, volgt uit mijn betoog dat dit niet mogelijk is of in elk geval moeilijk ligt. De scheidsrechter heet wel technocratisch (politiek neutraal) te zijn, maar in feite neemt hij beslissingen met een aanwijsbare politieke lading en intervenueert hij in nationale politieke processen. Juist daarom behoeft hij een – direct of indirect – vertrouwensvotum van de kiezers.

---

**Prof. dr A. van Staden** is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Tevens is hij oud-hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*. Dit artikel is de enigszins aangepaste tekst van de inleiding die de auteur op 26 september jl. heeft gehouden tijdens een expert-seminar van De Nederlandsche Bank in Amsterdam. De auteur dankt prof. dr. Jan Rood voor zijn waardevolle commentaar op een eerdere versie.

# Wie er in Syrië aan de macht komt, is aan de Syriërs en niet aan het Westen

*De onzekerheid van het Westen over Syrië groeit. Wat gebeurt er als Assad straks weg is? En is de steun aan een verdeelde oppositie wel de juiste keuze? Syrië's enige hoop is dat er via onderhandelingen tussen de regering-Assad en de oppositie een geordende machtsoverdracht komt. Daar moeten de westerse landen zich op richten, en niet op het opvoeren van de oorlog.*

Sinds de zomer heerst er in de westerse wereld grote onzekerheid omtrent het ingezette beleid voor Syrië. Van het aanvankelijke optimisme over een snelle val van de Syrische regering is niets meer over. De rebellen zijn duidelijk niet opgewassen tegen het Syrische leger, terwijl het voorspelde massale overlopen van de regeringszijde naar het verzet uitbleef. Bovendien werd duidelijk dat de zeer verdeelde oppositie geen alternatief biedt voor het huidige bewind. Daardoor is de kans groot dat een mogelijk vertrek van president Assad tot voortduren van de burgeroorlog en uiteenvallen van Syrië zal leiden. De westerse onzekerheid wordt nog vergroot doordat de Turkse bevolking zich massaal heeft afgekeerd van de steun van de Turkse regering aan de strijd van de oppositie. Daarbij komt het risico dat Turkije wordt meegezogen in het conflict, nu Syrische granaten over de grens met Turkije terecht zijn gekomen.

Parallel aan deze toenemende onzekerheid was er de afgelopen zomer ook een ommekeer te bespeuren in de westerse berichtgeving over Syrië. Tot dan was er in onze media sprake van een ongenueanceerde zwart-witbeschrijving van het conflict. Assad werd er voortdurend van beschuldigd de bevolking 'uit te moorden', terwijl het doel van het Westen zou zijn aan deze 'slachtpartij' een eind te maken. Pas sinds de zomer wordt toegegeven dat de door het Westen gesteunde rebellen evengoed moorden, martelen en executeren. En ook het simplistische beeld dat 'de bevolking van Syrië' in opstand was gekomen en wilde dat het regime verdwijnt, wordt nu meer genuanceerd.

Een tweede, telkens terugkerend thema in de media was dit voorjaar het aan de schandpaal nagelen van China en Rusland, omdat zij in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties het vredesproces zouden

blokkeren, waardoor zij verantwoordelijk zouden zijn voor het 'escalerende bloedbad'. De Verenigde Staten wilden echter dat in de VN-resolutie het vertrek van Assad zou worden geëist, waarmee de door Rusland voorgestane weg naar dialoog en onderhandelingen werd afgesneden. Voor het feit dat de Verenigde Staten en hun bondgenoten op hun beurt alle door Rusland voorgestelde resoluties blokkeerden, was in de media echter geen aandacht.

## Assads banden met het Westen

Het Westen heeft een wisselende relatie met Syrië gekend. De betrekkingen ontdooiden toen Assad na de dood van zijn brute vader in 2000 grote aantallen politieke gevangenen vrijliet en beruchte gevangenis sloot, waarop veel ballingen naar Syrië terugkeerden. Bovendien voerde Assad economische hervormingen door en versoepelde hij het toezicht op de media. Maar het Westen gaf kort daarop helaas een verkeerd voorbeeld aan Assad. Na 9/11 werden op verzoek van de regering-Bush personen die door Washington verdacht werden van banden met al-Qaida naar Syrië overgevlogen om daar te worden verhoord en gemarteld. De betrekkingen tussen het Westen en Syrië verslechterden na 2005, toen Syrië verdacht werd van betrokkenheid bij de nooit opgehelderde moord op de Libanese minister-president Hariri. In 2007 echter startte de Europese Unie weer een dialoog met Syrië en in 2008 werd Assad in Parijs door president Sarkozy ontvangen. Ook president Obama zocht toenadering tot de Syrische regering, in de hoop Syrië los te waken van Iran en Rusland, alsmede van de Palestijnse verzetsbeweging Hamas, die grootscheepse steun uit Damascus ontving.

Bij het uitbreken van de opstand begin 2011 waren de Amerikaanse banden met Assad zo goed, dat Washington niets wilde weten van ingrijpen in Syrië. John Kerry – voorzitter van het *Foreign Relations Committee* van de Senaat, die de laatste twee jaar zes maal namens de regering-Obama met Assad had onderhandeld – verklaarde op 16 maart 2011: 'Assad is a man of his word who has been very generous with me. My judgment is that Syria will move; Syria will chan-

ge, as it embraces a legitimate relationship with the United States and the West [...] I think it's incumbent on us to try to move that relationship forward in the same way.' En op 27 maart 2011 meende ook minister van buitenlandse zaken Hillary Clinton dat de Verenigde Staten zich buiten het conflict in Syrië moesten houden: 'There is a different leader in Syria now. Many of the members of Congress of both parties who have gone to Syria in recent months have said they believe he's a reformer.'

Toen er steeds meer berichten binnenkwamen over toenemend geweld in Syrië, sloeg de stemming in de Verenigde Staten en andere westerse landen om. In korte tijd werd met Turkije en andere Arabische landen een coalitie gesmeed om het verzet te steunen en van wapens te voorzien. Ongetwijfeld zal bij het Amerikaanse streven Assad te verdrijven een belangrijke rol hebben gespeeld dat Syrië een bondgenoot is van Iran en bovendien goede betrekkingen onderhoudt met Rusland. Hamas, de Palestijnse tak van de Moslim Broederschap, had al in februari 2011 zijn banden met Syrië verbroken.

Een eerste dieptepunt in de oorlog vormde de massaslachting in de plaats Hoela op 25 mei 2011, waarbij 108 mensen werden afgemaakt. Zonder enig onderzoek namen de westerse regeringen en de media de lezing van de soennitische opstandelingen over, dat de regeringstroepen van Assad hierachter zaten. Als represaille braken de westerse landen hun diplomatieke betrekkingen met Syrië af. Maar spoedig kwamen er berichten van journalisten die op basis van onderzoek ter plaatse vaststelden dat de massamoord door de rebellen was gepleegd.



Militairen van het Vrije Syrische leger in gevecht. Foto [WordswithMeaning.org](http://WordswithMeaning.org)

## De rol van Saudi-Arabië en al-Qaida

We kunnen ons afvragen hoe het mogelijk is dat het Westen zich thans zo fel keert tegen het dictatoriale regime in Syrië, terwijl het nauw blijft samenwerken met andere verschrikkelijke regimes in de regio, zoals met het regime in Saudi-Arabië. Ook het Saudische leger heeft in eigen land en in Bahrein vreedzame betogers doodgeschoten, maar daarover bleven protesten van de westerse wereld uit.

Terwijl in de omliggende Arabische landen overal de religieuze minderheden worden achtergesteld en onderdrukt, is Syrië de enig overgebleven tolerante seculiere staat op het Arabische schiereiland; de christenen (10% van de bevolking, waaronder veel recente vluchtelingen uit Irak) worden er niet onderdrukt en de joodse gemeenschap geniet een speciale bescherming. Assad zelf is een Alewiet, getrouwd met een soennitische vrouw.

Daarentegen is in Saudi-Arabië slechts één, extreme variant van de soennitische islam toegestaan; op de overgang naar een andere religie staat de doodstraf. Terwijl er alleen al in de Syrische stad Aleppo 37 kerken en kathedralen staan, is er in Saudi-Arabië geen enkele kerk; de miljoen christenen in Saudi-Arabië mogen hun godsdienst slechts in afgesloten huiskamers belijden. Op 12 maart jl. verklaarde de Groot Moefti van Saudi-Arabië dat alle kerken op het Arabisch Schiereiland vernietigd dienen te worden. Deze oproep van de hoogste geestelijke leider van het land kreeg in de westerse media nauwelijks aandacht.

Saudi-Arabië besteedt een groot deel van zijn olieinkomsten (naar schatting jaarlijks 10 miljard dollar) aan de verbreiding van zijn zeer conservatieve opvattingen over de islam in de islamitische wereld. Daarbij beschouwt Saudi-Arabië het seculiere en tolerante Syrië als het rijk van het kwaad, dat vernietigd moet worden. Het is onbegrijpelijk dat het Westen bereid is samen met dit land tegen Syrië op te trekken.

Daarnaast blijft het vreemd dat Washington tien jaar lang de hele wereld mobiliseerde om met alle middelen tegen al-Qaida te strijden, en nu datzelfde al-Qaida aanvaardt als een bondgenoot in de strijd tegen Assad. Het lijkt een herhaling van het rampzalige optreden in Afghanistan, toen de Amerikanen ook samen met Saudi-Arabië een islamitisch leger ondersteunden om de Russen uit het land te verdrijven; het resulteerde in het verschrikkelijke Taliban-bewind en het ontstaan van al-Qaida.

Hoewel er in de westerse media weinig over de rol van al-Qaida in Syrië wordt geschreven, moet die rol niet worden onderschat. De strijders zijn vaak goed opgeleide veteranen, die over moderne wapens beschikken en die met hun religieuze bevoegenheid grote invloed op de Syrische opstandelingen uitoefenen. Al-Qaida-strijders zouden zelfs bevel voeren

over Syrische rebelleneenheden en ze leren de rebellen bommen te maken, zo meldde *The Guardian*,<sup>1</sup> terwijl de *Wall Street Journal* berichtte: 'Al Qaeda leaders in Syria have begun to establish an organized political and military structure. They have appointed a management council, set up a headquarters and created regional networks with military and religious leaders to run operations, manage cross-border activity, and procure weapons and other supplies.'<sup>2</sup> De Amerikaanse *Council on Foreign Relations* verklaarde op 16 augustus jl.: 'The Syrian rebels would be immeasurably weaker today without al-Qaeda in their ranks. By and large, Free Syrian Army (FSA) battalions are tired, divided, chaotic, and ineffective. Feeling abandoned by the West, rebel forces are increasingly demoralized as they square off with the Assad regime's superior weaponry and professional army. Al-Qaeda fighters, however, may help improve morale. The influx of jihadis brings discipline, religious fervor, battle experience from Iraq, funding from Sunni sympathizers in the Gulf, and most importantly, deadly results. In short, the FSA needs al-Qaeda now.'

Niemand weet hoeveel strijders van al-Qaida en verwante salafistische stromingen vanuit de hele wereld naar Syrië zijn gekomen om daar te vechten. Men neemt aan dat ze vooral in de stedelijke gebieden opereren en daar, net als in de steden van Irak, dood en verderf zaaien met hun autobommen. De Franse arts Jacques Bérès – een van de oprichters van Artsen zonder Grenzen, die voor deze organisatie in de stad Aleppo werkte – constateerde dat 'minstens de helft' van de strijders die hij daar medische bijstand gaf buitenlanders waren die optraden onder de zwarte vlag van al-Qaida.

### Zorgen in Israël en Turkije

De Israëlische regering zal gemengde gevoelens hebben over de voortdurende oorlog in Syrië. Met de val van Assad zal Israël namelijk een buurland verliezen dat bij alle vijandelijkheden in de regio voor aanhoudende rust aan de gemeenschappelijke grens heeft gezorgd. Formeel zijn beide landen in oorlog met elkaar, maar Syrië houdt zich aan de in 1974 gesloten wapenstilstand. President Assad was bereid tot een permanente bilaterale regeling met Israël te komen, waarbij Syrië Israël zou erkennen in ruil voor teruggave van de Golan Hoogte. Sinds 1990 hebben beide landen over deze regeling met tussenpozen en vaak in het geheim onderhandeld, meestal onder auspiciën van Washington, en in 2008 via Turkse bemiddeling. Maar alle besprekingen mislukten, omdat Israël niet bereid was zijn bezetting van Syrisch grondgebied te staken.

Israël vreest dat bij het ineenstorten van het Syrische regime de Syrische chemische wapens en raketten in handen zullen vallen van al-Qaida en

Hezbollah, die daarmee Israël kunnen bestoken, en dat het land vanuit Syrië een doelwit wordt van al-Qaida en andere salafistische strijdgroepen. Deze vrees werd versterkt door de recente oproep van Ayman Zawahiri, sinds mei 2011 de opvolger van Bin Laden als opperste leider van al-Qaida, aan alle moslims om de rebellen in Syrië te steunen, zodat de omverwerping van president Assad hen dichterbij hun uiteindelijke doel, de vernietiging van Israël, zou brengen.<sup>3</sup>

Aarzelingen zijn er niet alleen in Israël. Ook Turkije maakt zich steeds meer zorgen over de oorlog in buurland Syrië. Zowel de media als het publiek wordt steeds negatiever over het Syrië-beleid. Bij een opiniepeiling in augustus wees 67% van de Turken dit beleid af. De Turkse regering staat dan ook onder grote druk een eind te maken aan haar steun aan de rebellie in Syrië. Een dergelijke stopzetting zal uiteraard vergaande consequenties hebben voor het beleid van de andere landen die het verzet in Syrië steunen. Tegelijkertijd ging het Turkse parlement vorige maand akkoord met militair optreden op Syrisch grondgebied, als reactie op de granaten die in en rond Turkse grensplaatsen zijn ingeslagen en Turkse burgers dodelijk troffen. De Syrische rebellen profiteren van de Turkse beschietingen op strategische doelen in Syrië.

Verdere aanleiding voor de afkalvende steun in Turkije is het sinds september toegenomen geweld in het Koerdische oosten van het land en de toenemende druk die de Turken ondervinden van vluchtelingen uit Syrië. Daarnaast vreest Ankara de ontwikkelingen in het Koerdische noordoosten van Syrië, waar de Koerden streven naar een autonome Koerdische regio. Assad heeft de laatste maanden zijn troepen groten-deels uit dit gebied teruggetrokken.

Onlangs hebben de diverse Koerdische politieke organisaties een overkoepelende Koerdische Hoge Raad opgericht. 'Wij willen proberen Syrisch Koerdistan buiten het conflict te houden en willen niet betrokken raken bij de ruzies tussen de rebellengroepen. Wij willen ons eigen bestuur net als in Koerdisch Irak,' zo verklaarde de Koerdische leider Khalil.<sup>4</sup>

Een delegatie van de Koerdische Hoge Raad woonde in juli een door de Arabische Liga belegde bijeenkomst van de Syrische Nationale Raad, de overkoepelende organisatie van de Syrische oppositie in het buitenland, in Caïro bij. Maar toen de Koerdische wens voor autonomie van de eigen regio door de Syrische Nationale Raad werd afgewezen, trok de Koerdische delegatie zich terug. Inmiddels heeft de Koerdische Nationale Raad aangekondigd de diverse Koerdische rebellengroepen in Syrië te verenigen in een eigen Koerdische strijdmacht. Dit nieuwe leger zal zich niet aansluiten bij de andere Syrische rebellen, maar krijgt juist tot taak te verhinderen dat het Vrije Syrische Leger hun Koerdistan binnendringt.

## De Syrische oppositie en de steun van de bevolking

De Syrische politieke oppositie is verdeeld over twee overkoepelende organisaties. De Syrische Nationale Raad (SNR) is opgericht en gevestigd in Istanboel, Turkije, en wordt bestuurd door ballingen die al langere tijd buiten Syrië leven en elkaar het licht in de ogen niet gunnen. Deze SNR staat geheel los van het Vrije Syrische Leger.

Lange tijd werd de SNR door het Westen gezien als de vertegenwoordiger van het Syrisch verzet en als het alternatief voor de Syrische regering. Maar door de verdeeldheid en onbekwaamheid van het bestuur is dat niet langer het geval. Op 14 augustus jl. berichtte *The Guardian*: 'Washington, Londen en Parijs zijn het er over eens dat alle pogingen een verenigde oppositie te vormen rond de door ballingen geleide Syrische Nationale Raad zijn mislukt. Zij zullen zich nu inzetten om banden te smeden met interne Syrische organisaties.' Dat is ook de reden waarom Hillary Clinton bij haar bezoek aan Istanboel in augustus, wel sprak met Syrische activisten, maar weigerde de SNR te ontmoeten.<sup>5</sup>



Demonstranten betuigen hun steun aan Assad (foto uit augustus 2010). Foto *Beshroffline*

Naast deze 'buitenlandse' SNR bestaat er een overkoepelende organisatie voor de binnenlandse oppositie: het 'Nationale Coördinatiecomité voor Democratische Verandering'. Veel leiders van deze organisatie hebben jarenlang gevangen gezeten. Op 23 september jl. belegde dit Comité in Damascus een 'Nationale Bijeenkomst voor de Redding van Syrië', waar vijftien politieke partijen en acht civiele bewegingen vertegenwoordigd waren. De bijeenkomst riep op tot omverwerping van het Syrische regime; dat zou echter niet

moeten gebeuren door voortzetting van de gewapende strijd, hoewel de vergadering tegelijk uitsprak dat het Vrije Syrische Leger een 'onderdeel van de revolutie' is. De dialoog tussen regering en oppositie zou moeten worden opgezet conform het Zes-puntenplan van oud-VN-secretaris-generaal Kofi Annan, dat op 30 juni jl. op een VN-conferentie in Genève werd aangenomen.

De 'Nationale Bijeenkomst' werd bijgewoond door de ambassadeurs van Rusland, China, Iran en Egypte. Door hun aanwezigheid garandeerden zij dat de bijeenkomst niet door de Syrische regering verstoord zou worden. De westerse ambassadeurs ontbraken helaas, zij waren al na het bloedbad in Hoela uit Syrië teruggetrokken. Het voornemen van de westerse landen voortaan niet meer met de Syrische Nationale Raad samen te werken maar met de binnenlandse oppositie, zal door die terugtrekking van de westerse ambassadeurs ernstig worden bemoeilijkt.

Algemeen wordt aangenomen dat een aanzienlijk deel van de Syrische bevolking niet achter het gewapend verzet staat – of dat een meerderheid is of een minderheid, blijft onduidelijk. Aangezien het verzet praktisch geheel uit soennitische moslims bestaat, geven bijna alle shi'ieten, alewieten, christenen, Druzen, Koerden, Assyriërs en Armeniërs de voorkeur aan Assad. In de gebieden waar zij wonen is weinig van de oorlog te merken, die beperkt zich grotendeels tot het gebied waar de soennieten wonen en waar de rebellen actief zijn. De soennitische meerderheid van de bevolking, die ondervertegenwoordigd is in het huidige bestuursapparaat en in de legerleiding, is verdeeld. Vaak wordt het soennitisch bedrijfsleven genoemd als een belangrijke groep die de gewapende opstand zou afwijzen. Het 'Jerusalem Center for Public Affairs' stelde eind mei al dat 'het verzet tegen de Syrische regering zal afzwakken nu het Syrische verzet steeds meer verbonden wordt met buitenlandse moslim-extremisten die met al-Qaida zijn gelieerd. De meerderheid van de Syriërs voelt niets voor deze radicalen. Hoe groter de invloed van al-Qaida, des te meer zullen de rijen zich rond Assad sluiten.'<sup>6</sup>

## De positie van Rusland en Iran

In de westerse media werd voortdurend benadrukt dat Rusland president Assad steunt, omdat het zijn militaire basis in de haven Tartus in Syrië, de enige buiten het eigen grondgebied, niet op wil geven. Maar Rusland wil ook een belangrijke stem hebben in de ontwikkelingen in de Arabische wereld, omdat het aan zijn zuidgrens door islamitisch terrorisme wordt bedreigd. Bovendien wil Moskou de tienduizenden Russen die in Syrië wonen en werken niet in de steek laten. De Russische banden met Syrië dateren al uit 1955. 'In Syrië wonen thans 20.000 vrouwen uit de

voormalige Sovjetunie. In elk ministerie en op elk hoofdkantoor van een onderneming kom je mensen tegen die, toen ze twintig waren, in Rusland studeerden. Ze brachten vrouwen naar Syrië en voedden kinderen op in huishoudens waar Russisch gesproken wordt. Dat zijn de vrouwen van de Syrische elite.<sup>77</sup>

De Russische onderminister van buitenlandse zaken Bogdanov verklaarde onlangs nog ervan overtuigd te zijn dat een belangrijk deel van de Syrische bevolking Assad nog steeds steunt. 'Deze steun komt niet voort uit liefde voor Assad, maar uit angst voor wat er na hem komt. Niemand in het Westen heeft een antwoord op die vraag. En hoe kunnen we voor iedereen, ook voor de minderheden, veiligheid en stabiliteit garanderen? We kunnen het Syrische probleem niet oplossen door alleen maar wapens aan de rebellen te leveren.'<sup>78</sup>

Net als de regering van Rusland heeft ook Iran zich vanaf het begin ingezet voor beëindiging van de strijd in Syrië via dialoog. In een opinie-artikel in de *Washington Post* op 8 augustus jl. sprak de Iraanse minister van buitenlandse zaken Salehi zijn steun uit voor Kofi Annans Zes-puntenplan, waarvan volgens hem de kern is: 'Ensure an immediate cease-fire to stop the bloodshed, dispatch humanitarian aid to the Syrian people and prepare the ground for dialogue to solve the crisis.' Hij voegde daaraan toe: 'I once again declare Iran's support for political reform in Syria that will allow the Syrian people to decide their destiny. This includes ensuring that they have the right to participate in the upcoming free and fair presidential election under international supervision.' Salehi daagde het Westen uit zich ook voor deze verkiezingen uit te spreken: 'The international community should compel Bashar to stand for an election to the post of president in his country in a free and fair election that is held under international supervision. After all, it is for the Syrian nation to reject him.'<sup>79</sup>

### Vrede via een dialoog

De enige hoop voor Syrië en de Syriërs is dat er via onderhandelingen tussen de regering-Assad en de oppositie een geordende machtsoverdracht via een overgangsregering tot stand komt. Alleen langs deze weg is het mogelijk dat het land tot rust komt en aan wederopbouw kan beginnen. Anders is de kans groot dat Syrië er niet meer bovenop komt, dat de staatsinstellingen volledig ontregeld raken en dat het moorden, de chaos, de machtsstrijd tussen rivaliserende stammen, sekten, etnische en religieuze groepen, tussen verschillende regio's of aangevuurd door buitenlandse agenda's nog jaren zullen voortduren.

Daarnaast dreigt langdurige instabiliteit in Syrië ernstige gevolgen te krijgen voor de stabiliteit in de buurlanden Jordanië, Libanon en Irak. Syrië zou een

uitvalsbasis worden voor al-Qaida en andere salafistische terreurgroepen die zich bij de rebellen hebben aangesloten. Vooral de shi'itische regering van Irak vreest een sterke toename van het aantal soennitische bomaanslagen in het land vanuit Syrië. De premier van Irak, Nouri al-Maliki, heeft zich tegen een machtswisseling in Syrië uitgesproken en betuigde publiekelijk steun aan Assad.

Het is daarom van groot belang dat de westerse landen en hun Arabische bondgenoten zich niet langer richten op verlengen en opvoeren van de oorlog, maar zich inzetten voor een vredesregeling. Alleen een snelle en goed geregelde machtsoverdracht, op basis van onderhandelingen, kan een dergelijke rampzalige ontwikkeling voorkomen.

Voor totstandkoming van een vredesregeling is het in de eerste plaats noodzakelijk dat er voorgoed een einde komt aan het geruzie en gekift tussen de diverse landen. Het is van groot belang Rusland en Iran bij het vredesproces te betrekken, omdat zij via hun goede contacten met de Syrische regering Assad tot concessies kunnen bewegen. Rusland zou daarbij de verzekering van de westerse landen moeten krijgen dat er met de Russische belangen in Syrië rekening zal worden gehouden.

President Assad heeft zich herhaaldelijk bereid verklaard tot overleg met de oppositie. Hij heeft hiervoor zelfs een minister benoemd: de *National Reconciliation Minister*, Ali Haidar, die de opdracht heeft contact te zoeken met oppositiebewegingen. Maar die weigeren tot nog toe met de regering-Assad te spreken. Hier ligt een belangrijke taak voor de Verenigde Staten en hun Arabische en Europese bondgenoten. Zij zouden zich in de eerste plaats – in navolging van Rusland en Iran – ondubbelzinnig moeten uitspreken vóór een vreedzame regeling van het Syrische conflict. Vervolgens zouden zij de Syrische oppositie ervan moeten overtuigen mee te werken aan een vreedzame beëindiging van de oorlog.

### De ruzie in de Verenigde Naties

De Verenigde Naties hadden een nuttige rol kunnen spelen bij het vinden van een uitweg uit het bloedige conflict in Syrië, maar de VN-Veiligheidsraad werd verlamd door de Amerikaanse eis dat in de resolutie over Syrië zou worden vastgelegd dat Assad moet aftreden. Met inwilliging van deze eis zouden de VN de weg naar dialoog en onderhandelingen met Assad hebben afgesneden. Niet alleen Rusland en China, maar ook landen als India, Brazilië en Zuid-Afrika steunden daarom de Amerikaanse tekst niet. De impasse werd volledig, toen het Westen de Russische ontwerpresoluties afwees.

Op 30 juni jl. gingen de westerse landen op een VN-conferentie in Genève alsnog door de knieën.

Ze gingen akkoord met het Zes-puntenplan van Kofi Annan voor 'the establishment of a transitional governing body which can establish a neutral environment in which the transition can take place. That means that the transitional governing body would exercise full executive powers. The transitional governing body could include members of the present government and the opposition and other groups, and should be formed on the basis of mutual consent.'<sup>10</sup> Vanuit democratisch oogpunt lijkt dit het enige correcte standpunt: niet de Amerikanen mogen beslissen wie er in Syrië aan de macht komt, dat is aan de Syriërs. Ook de vraag of Assad in de overgangsregering wordt opgenomen, wordt aan de Syrische onderhandelaars overgelaten. Hillary Clinton, die in Genève aanwezig was, verklaarde na afloop dat de Verenigde Staten zich hiertegen zullen blijven keren.

Kofi Annan zei te hopen dat het project eind 2012 zal zijn verwezenlijkt. De Raad van de Europese Unie benadrukte op 23 juli in een verklaring met het in Genève genomen besluit ingenomen te zijn. Maar onze media, die maandenlang hadden bericht over het eerdere Russische en Chinese veto in de Veiligheidsraad, hadden nauwelijks aandacht voor deze belangrijk doorbraak. Tijdens de laatste zitting van de Verenigde Naties werd het Russische voorstel om steun uit te spreken voor het in Genève bereikte akkoord door de westerse landen afgewezen.

---

**Sietse Bosgra** was jarenlang actief betrokken bij de ondersteuning van de anti-apartheidsstrijd in Zuid-Afrika.

## Noten

- 1 *The Guardian*, 30 juli 2012.
- 2 *Wall Street Journal*, 27 juli 2012.
- 3 'Supporting jihad in Syria to establish a Muslim state is a basic step towards Jerusalem', aldus Al Zawahiri op 12 september 2012 (Bron: CNN, 13 september 2012.)
- 4 Christian Peacemaker Team.
- 5 <http://www.guardian.co.uk/world/2012/aug/13/syria-opposition-groups-national-council>. Voor een uitgebreide beschrijving van het functioneren van de SNR, zie: *Foreign Policy*, 7 september 2012 ([http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/07/the\\_bunch\\_that\\_cant\\_shoot\\_straight?page=0,4](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/07/the_bunch_that_cant_shoot_straight?page=0,4)).
- 6 <http://jcpa.org/article/alqaeda-jihadists-join-battle-syrian-regime/> (28 mei 2012).
- 7 *New York Times*, 1 juli 2012.
- 8 *Le Figaro*, 11 september 2012.
- 9 *Washington Post*, 8 augustus 2012.
- 10 In Genève waren aanwezig: de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Rusland, China, Turkije, Irak, Koeweit, Qatar, alsmede VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon. Voor een verslag zie: [http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/%28httpNewsByYear\\_en%29/18F70DBC923963B1C1257A2D0060696B?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/%28httpNewsByYear_en%29/18F70DBC923963B1C1257A2D0060696B?OpenDocument).

## Crisis in Mali

*Donor darling Mali gold als het democratische voorbeeld in de regio. Toch vond er dit jaar een staatsgreep plaats. De zittende regering had een te slappe houding tegenover de onruststokers in het land, vonden de coupplegers. Maar achter die onrust schuilen diepere oorzaken, zoals een langgekoesterde wens tot autonomie en een grote armoede.*

Op 21 maart 2012 verklaart Amadou Sanogo, een hogere officier van het Malinese leger, dat hij en zijn collega's de macht overnemen van de zittende president Amadou Toure. Verrassing en consternatie alom. Na zoveel langdurige en ernstige politieke problemen in heel West-Afrika, nu ook nog eens een opstand in Mali? In een land dat toch een vrij democratisch bestuur heeft; een land waar het relatief goed gaat, dat zelfs een 'donor darling' is, waar onlangs door de Europese Unie een migratiecentrum is opgericht om de 'migratiestroom naar de EU te beheren' en waar de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse ontwikkelingssamenwerking goed werk verricht met allerlei agrarische en andere projecten? Hoe kan dat nu?

Dit artikel begint met de vraag wat de eigenlijke aanleiding van deze staatsgreep is geweest. Daarna volgt een zoektocht naar mogelijke diepere oorzaken en problemen die met deze opstand en de onrust in het land verband houden. Daarbij komen verscheidene staatkundige, economische, monetaire en ook culturele en religieuze vraagstukken aan bod, evenals het handelsperspectief van de internationale gemeenschap. Ten slotte volgt een persoonlijke opinie omtrent de vraag 'hoe nu verder met Mali'.

### **De aanleiding: het slappe handelen van de politiek**

Kapitein Sanogo is een goed opgeleide militair en wordt geaccepteerd als woordvoeder door zijn militaire collega's. Hij verklaart dat de opstand het gevolg is van de heersende onrust omtrent de slappe houding van het politieke centrum in Bamako, de hoofdstad, tegenover het separatistische noorden. Het leger krijgt niet genoeg middelen om dit probleem op te lossen. Het gezag van de zittende regering is ondermijnd, dus komt Sanogo met zijn collega's in actie en zetten zij

maart jl. de president af. De opstand lijkt te kunnen rekenen op sympathie bij de bevolking in het zuiden, die ook de uitgebreide patronage en heersende bestuurlijke corruptie moe is.<sup>1</sup>

Maar die sympathie wordt niet gedeeld door supranationale instanties waarvan Mali deel uitmaakt. Meteen wordt de *junta* teruggefloten door de regionale autoriteit ECOWAS,<sup>2</sup> de organisatie van West-Afrikaanse Staten, en de Afrikaanse Unie (AU). Beide organisaties zien stabiliteit en respect voor democratische staatsordening als de hoekstenen van hun beleid. Dus niet nog eens een staatsgreep. Dat laten ze duidelijk verstaan aan de militairen, inclusief een dreiging met harde sancties tegen het leger, zodat de militairen helemaal géén middelen meer zouden hebben en zelfs niet meer uitbetaald zouden worden. Er wordt stevig onderhandeld. Terugkeer naar een democratisch regime is eis nummer één van ECOWAS en de AU.

Niet zo lang daarna neemt de afgezette president ontslag. Op 12 april wordt Dioncounda Traore ingezworen als voorlopige president, met een regeringsploeg waar zowel de militairen als de regionale autoriteiten mee kunnen leven. Maar in het Noorden hebben ondertussen de *Toearegs of Kel Tamasheq*, zoals zij zichzelf noemen, handig gebruikt gemaakt van de verwarring in de hoofdstad. Zij doen wat kapitein Sanogo vreest: ze maken zich meester van het noordelijk deel van Mali en roepen de zelfstandige staat Azawad uit. Daarbij worden zij geholpen door aan Al-Qaida gelieerde islamitische strijders en andere *jihad*-organisaties. Er is sprake van een voedselcrisis, een stroom vluchtelingen en een humanitaire ramp. De crisis is nu compleet. Separatisme is een lastige zaak. Als daar ook terrorisme en humanitaire rampen bijkomen, dan loopt de crisis volledig uit de hand.

### **Staatkundige problemen: een schreeuw om autonomie**

Er zijn vele diepere oorzaken van de crisis te melden. De staatsrechtelijke aspecten liggen daarbij voor de hand. De wens van de Toearegs en verwante bevolking in het Noorden om tot autonomie te komen, is zo oud als de staat Mali, en eigenlijk nog veel ouder.



In dit tentenkamp op de grens van Mauritanië verbleven afgelopen juli 97.000 Malinezen die het geweld in Noord-Mali zijn ontvlucht. Foto EU Humanitarian Aid and Civil Protection

Een zekere gelijkenis met de strijd van de Koerden in het Midden-Oosten dringt zich op. Een volk dat historisch, etnisch en taalkundig verbonden is, maar verspreid leeft over verschillende natiestaten, zoekt staatkundige erkenning. De Toearegs leven in delen van Algerije, Mali, Libië, Niger, tot en met in het noorden van Burkina Faso. Zij hebben nooit een eigen staatsrechtelijk statuut gekregen. In Mali strijden ze daar al om sinds de koloniale tijd: zij willen autonomie en politieke erkenning.<sup>3</sup>

De staat Mali bestreed in de eerste jaren van zijn onafhankelijk bestaan deze eis hardhandig. Maar gaandeweg ging de staat van sterke politieke centralisatie over naar uitgebreide decentralisatie, mede in de hoop zodoende de kwestie van de Toearegs op te vangen. Decentralisatie-inspanningen werden grondig doorgevoerd, mede met hulp van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Jammer genoeg zijn deze inspanningen beperkt gebleven tot het toekennen van democratische rechten en bestuurlijke autonomie aan plaatselijke en sub-regionale besturen. Een concrete overeenkomst, met een staatkundige reorganisatie waarbij de Toearegs als volk een aanzienlijke of volledige autonomie zouden krijgen, kwam nooit van de grond.

De recente evolutie maakt de toestand nog ingewikkelder door de opmars van extremistische *jihad*-strijders, waarvan men zegt dat ze gelieerd zijn aan *Boko Haram*, de gevreesde terreurgroep in Nigeria.

Deze islamitische groep schrikt niet terug voor zeer gewelddadige aanvallen op degenen in Noord-Nigeria die niet meegaan in haar strijd om de extreme islam als enige maatschappelijke ordening te erkennen.

### Geen weg uit de armoede

Armoede en conflict vormen tezamen een zeer licht ontvlambare cocktail. Achter vele staatkundige problemen zit meestal ook een aantal sociaal-economische vraagstukken. Mali is na meer dan 50 jaar onafhankelijkheid en zeer intensieve buitenlandse hulp er niet in geslaagd weg te raken uit de groep van allerarmste landen en staat helemaal onderaan op de ranglijst van de *human development index*. De binnenlandse economie van Mali steunt op landbouw voor eigen gebruik, veeteelt, verbouw van rijst en katoen, die zeer droogtegevoelig zijn. De buitenlandse handel steunt op export van goud, en ook van katoen en vee. De macro-economische handels- en betalingsbalansen zijn min of meer in evenwicht. Maar Mali kent geen sterke groei, in tegenstelling tot een aantal andere Afrikaanse landen. De industrie is nauwelijks ontwikkeld, de jongerenwerkloosheid is een echt probleem. Zeer velen zien in migratie de enige uitweg. Zij trokken naar Libië toen Kadhafi daar veel manschappen nodig had of proberen Europa te bereiken, vaak illegaal en in penibele, mensonwaardige omstandigheden.

De lage levensstandaard, onvoldoende groei van de economie en grote werkloosheid behoren ook tot

de zorgen van ECOWAS en van de talrijke aanwezige donoren. Mali is echter ook lid van een tweede West-Afrikaanse economische integratie-organisatie, de *Union Economique et Monétaire Ouest Africaine* (UEMOA). Deze instelling is er in de eerste plaats voor de macro-economische bewaking van de gemeenschappelijke munt, de FCFA. De munt van Mali is dezelfde als in de andere West-Afrikaanse landen die destijds een Franse kolonie waren. Deze eenheidsmunt is goed voor vlotte transacties tussen de lidstaten van de UEMOA en met de EU-landen die de euro als eenheidsmunt hebben. De FCFA is namelijk vast gekoppeld aan de euro via de West-Afrikaanse Centrale Bank in Dakar, en via de Franse Centrale Bank in Parijs. Het gevolg is dat de staat Mali een redelijk evenwichtige macro-economische politiek voert, maar niet echt over eigen monetair-economische bewegingsruimte beschikt. Sterker nog, de Franse Centrale Bank neemt de helft van de deviezeninkomsten van Mali in bewaring, in ruil voor de garantie van de wisselkoers. De UEMOA wordt fors financieel gesteund door de EU in Brussel.

Uiteraard is deze monetaire regeling – die ouder is dan de staat Mali – goed voor het handelsverkeer met die buurlanden die ook de FCFA als munt hebben, en vooral met Frankrijk. Franse investeerders en exportgerichte ondernemingen hebben een gemakkelijke financiële instap via de eenheidsmunt. Daar komt nog bij dat het handelsrecht en de daarmee verwante handelspolitiek ook supranationaal geregeld worden. De *Organisation de l'Harmonisation du Droit des Affaires* (OHADA) zorgt voor eenvormig handelsrecht in genoeg alle vroegere Franse gebieden. Daardoor is nationale handelsreglementering nauwelijks nog van belang en blijft Frankrijk op de achtergrond ook hier de eerste viool spelen.

Economische integratie, met inbegrip van monetaire eenheid, is op zich zelf een erg goede zaak. Natiestaten kunnen daardoor gemeenschappelijke belangen behartigen. Maar voor zeer arme landen als Mali heeft economisch-monetaire integratie ook een keerzijde. Een voorzichtige vergelijking tussen de relatie van Griekenland met de eurozone en die van Mali met de FCFA-zone kan hier gemaakt worden. Elke eenheidsmunt eist sterke macro-economische coherentie met de budgettaire en handelspolitieke grenzen die daarbij horen. Het verhindert de nationale staat autonoom beleid te voeren. Het beperkt de beleidsruimte, bijvoorbeeld om de export te stimuleren via waarde-aanpassing van de munt. Het moet gezegd dat

de staatsgreep van 21 maart om heel andere kwesties draaide dan om de eenheidsmunt en dat de corruptie misschien wel een veel grotere barrière voor groei is. Maar als de economie goed zou groeien, dan zouden de kansen op politieke scheefgroei en onrust wellicht verminderen.

### **Migratie uit onvrede**

Daarbij komt ook de grote onvrede bij vooral jonge mannen. De uitzichtloze arbeidsmarkt, met beperkte kansen in de landbouw en zeer weinig mogelijkheden in de industriële sector en dienstverlening, drijft hen weg, enerzijds naar Libië of andere naburige landen, anderzijds verder door naar Europa. Na de val van Kadhafi in Libië kwamen veel noordelijke Malinezen terug uit Libië, waarbij ze veelal hun zware wapens meenamen. Onder hen zijn veel Toearegs die in het Libische leger het Kadhafi-regime hebben gediend en nu zonder enig perspectief thuis komen.

Zij en de vele jonge Malinezen die de Middellandse Zee oversteken hebben nauwelijks perspectieven. Als ze de roekeloze oversteek al halen, wacht hen in de Europese plaats van aankomst ofwel een moreel zeer pijnlijke terugzending of een zeer moeilijke integratie in de Europese rechtsorde en arbeidsmarkt. Om die problemen te helpen oplossen, heeft de EU in Mali een migratie-instituut opgericht en gefinancierd, en hebben Frankrijk en Spanje akkoorden met Mali getekend, maar tot meer werkgelegenheid leidt het allemaal niet.

### **Godsdienst als verbindende factor én splijtzwam**

Op een nog dieper niveau spelen in Mali ook culturele factoren een rol. De islam, zeer dominant aanwezig en veruit de belangrijkste religie in Mali, is op het eerste gezicht een verbindende factor voor alle Malinezen. Maar een tendens binnen het bredere islamitische gebeuren is in Noord-Mali zichtbaar: de vraag om de *sharia* als juridisch systeem door te voeren en op te leggen.

Zoals in Noord-Nigeria, waar ook de islam van oudsher oppermachtig is, wordt ook hier, in Noord-Mali, een strenge islamitische aanpak van de staats- en rechtsorde door diverse groepen verdedigd. Binnen de *sharia*-rechtspraak horen ook extreme straffen, zoals steniging en het afhakken van ledematen. Daar komt nog bij dat, als in het Noorden de *sharia* echt erkend wordt als juridische maatstaf, de breuk met het Zuiden ook op dat vlak moeilijk te herstellen is.

De samenwerking in Noord-Mali tussen separatisten en religieuze extremisten en daarnaast criminele organisaties, maakt het lastig om voorstander te blijven van de autonomie van de Toaregs. Timboektoe, een stad met een rijk cultureel verleden en UNESCO-erfgoed, ligt in het Noorden. Het is onzeker wat er zal gebeuren met de aloude culturele erfenis bij complete machtsovername door extreme islamstrijders of criminele groepen.

### Een complexe crisis

De aanleiding voor de opstand was vrij duidelijk: het militaire regime in Bamako vreest niet genoeg middelen te hebben om de eenheid van het land te garanderen. Maar ondertussen is de crisis diep en complex geworden. Een niet goed aangepakt staatkundig probleem in Mali, waarbij een bevolkingsgroep meer autonomie wil, loopt compleet uit de hand. Een corrupte overheid, die bovendien weinig kan doen aan de economische groei door de starre monetaire situatie, houdt de economie in een fuik. In een land dat zeer kwetsbaar is voor droogte blijft economische groei en armoedereductie uit om de demografische groei op te vangen. Ongeregelde migratie verhoogt spanningen en brengt wapens binnen. Binnen de nagenoeg volledige islamitische samenleving is een oproep tot invoering van de *sharia* een bijkomende complicatie om tot goed bestuur te komen. Intussen vraagt het kwetsbare cultureel erfgoed om bescherming. Zovele factoren werken op elkaar in.

Enkele andere landen spelen ook een grote rol in het drama van Mali. Libië natuurlijk, al is de rol van externe onruststoker in de regio daar nu weggefallen. Algerije en Mauritanië zijn belangrijke buurlanden van waaruit en waarheen veel ongeregelde uitwisselingen van strijders, wapens en drugs plaatshebben. Zo bezien is de crisis in Mali een regionale Sahel-kwestie.

### Komt het tot ingrijpen?

ECOWAS komt in deze crisis uitdrukkelijk naar voren. Oorspronkelijk opgezet als een economische gemeenschap is deze organisatie vooral een stabiliserende interventiefactor geworden in de talrijke gewapende conflicten in West-Afrika. ECOWAS heeft een politiek mandaat en een militaire interventiecapaciteit om in te grijpen als interne of tussen-statelijke conflicten uit de hand lopen. Maar om echt tot militaire interventie over te gaan, is een aantal regels afgesproken. Zo is communicatie en consensus met de

Afrikaanse Unie en via de AU met de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties een belangrijke voorwaarde.

Bovendien kan ECOWAS niet militair ingrijpen zonder formele oproep daartoe vanuit het land dat in crisis is. Na diverse onderhandelingsronden en gezien de escalatie van de crisis lijkt het er eind september 2012 op dat een verzoek tot militaire interventie in beraad is. De VN-Veiligheidsraad heeft vorige maand een resolutie aangenomen die buitenlandse militaire interventie in Mali mogelijk maakt. Via Frankrijk was al uitgelekt dat de interim-president een aanvraag heeft ingediend om militaire interventie. Maar de situatie blijft onduidelijk. ECOWAS beperkt zich voorlopig tot een oproep voor vrede en stabiliteit. Een reeks vragen blijft open: is de organisatie echt bereid tussenbeide te komen? Is de organisatie daar werkelijk toe in staat, met andere woorden: zijn manschappen en fondsen beschikbaar? En ten slotte en vooral: is een militaire tussenkomst legitiem?<sup>4</sup>

Alassane Ouattara, president van Ivoorkust sinds 2011, is onlangs gekozen tot voorzitter van ECOWAS. Zijn rol bij de komende beslissing omtrent militair ingrijpen is aanzienlijk. Zijn lange en bloedige strijd om de macht in Ivoorkust heeft hij uiteindelijk gewonnen met militaire steun van Frankrijk. Het is niet ondenkbaar dat hij helemaal geen zin heeft in een langdurige strijd in Mali zoals in Ivoorkust. Dat zou kunnen wijzen op een daadkrachtige snelle militaire interventie van ECOWAS, met buitenlandse steun. Toch is een vreedzame afloop via onderhandelingen niet uitgesloten. Wat er te gebeuren staat hangt af van de houding van de VN-Veiligheidsraad in New York en van ECOWAS in Abuja.

Op 26 september 2012 meldde de VN-secretaris-generaal dat hij een speciaal gezant zal aanstellen voor de 'zeer zorgwekkende crisis in de Sahel'. Hij kondigde een regionale strategie aan voor de Sahel met vier componenten. Allereerst de strijd tegen terrorisme, criminaliteit en drugs- en wapenhandel. Ten tweede, uitgebreide bemiddeling met alle partijen binnen en tussen natiestaten, waardoor de spanningen afnemen. Bij dit overleg worden de *civil society*, het religieus leiderschap en regionale organisaties betrokken. Ten derde, steun aan de lokale gemeenschappen om de voedselcrisis, droogte en uitputting van de landbouwgebieden aan te pakken. En ten slotte, verbetering van de watervoorziening en aanpak van de gevolgen van klimaatveranderingen en woestijnvorming.

### Hoe nu verder? Een opinie

Het is afwachten of en wanneer de internationale gemeenschap geweld zal gebruiken om de toestand in Noord-Mali onder controle te brengen. Naarmate de opstand binnen Mali verder uit de hand loopt, wordt een gewapende interventie, gemandateerd door de VN-Veiligheidsraad, waarschijnlijker. ECOWAS, de Afrikaanse Unie, maar ook Frankrijk en de omringende landen, zullen eerst tot een soort consensus moeten komen.

Wat kan er intussen ondernomen worden? Tot nu heeft de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zich wat betreft Mali verdienstelijk gemaakt met steun aan de katoensector, de waterhuishouding, de irrigatie en andere domeinen waar Nederland goed in is. Voor de Belgische en Luxemburgse samenwerking geldt ongeveer hetzelfde. Maar wat heeft Mali nu primair nodig? Een grondige analyse van de situatie is nodig om echt iets te kunnen zeggen over mogelijke ondersteuning vanuit Nederland, België en/of Luxemburg. Maar wachten en toekijken vergroot de kans dat Mali afglijdt naar een bloedige interne strijd, zoals onlangs in Ivoorkust en daarvóór in Sierra Leone en Liberia.

Daarom hier enige suggesties over mogelijke wegen die gevolgd kunnen worden om Mali uit de crisis te helpen, met twee uitgangspunten. Ten eerste: de crisis in Mali is zeer ernstig en complex, vooral door de onkunde van het machtscentrum om behoorlijk bestuur te leveren. Ten tweede: aangezien België, Nederland en Luxemburg al lange tijd aanwezig zijn in Mali, is een gecoördineerde en onpartijdige actie door deze landen een goede optie om tot een zo vreedzaam mogelijke aanpak van de crisis te komen. Voor Frankrijk, met veel belangen in Mali, is dat veel moeilijker.

Een eerste suggestie stoelt op de bereidheid om discrete, onpartijdige, logistieke steun te bieden aan werkelijke vredesonderhandelingen tussen de overheid in Bamako, de rebellen in het Noorden en de regionale organisaties ECOWAS en de AU, via de speciale bemiddelaar van Ban Ki-moon. Waarom zouden Nederland, België en Luxemburg dat initiatief niet kunnen nemen? Zo verzocht de Finse ex-president Martti Ahtisaari bij het begin van de vredesonderhandelingen in Aceh de rebellen om de strijd in Noord-Indonesië te staken, in ruil voor een aanzienlijke regionale autonomie. Daarop werd in 2005 in Helsinki een succesvol akkoord uitonderhandeld en getekend, een akkoord dat tot de dag van vandaag stand houdt.

België heeft langdurige ervaring met staatsrechtelijke omschakelingen waarbij autonomie van deelsta-

ten gaandeweg georganiseerd wordt, zowel qua democratische vertegenwoordiging, als qua bestuurlijke regionale autonomie. Die ervaring kan bruikbaar zijn. De VN-instelling voor regionale integratie, UNU-CRIS,<sup>5</sup> gevestigd in Brugge, zou voor de nodige technische facilitering op institutioneel vlak kunnen zorgen. Daaraan gekoppeld zou opnieuw een programma voor demobilisatie en re-integratie van (oud-)strijders kunnen worden opgezet.<sup>6</sup> In Nederland is concrete ervaring opgedaan met het in de praktijk opzetten en uitvoeren van zo'n *Disarmament, Demobilization, Rehabilitation* (DDR)-programma, onder meer dit jaar in Zuid-Soedan.

Ten slotte zou het nuttig zijn de Europese steun aan regionale organisaties te evalueren en te herzien. Dat kan leiden tot concrete vragen aan de EU in Brussel over de huidige politieke en financiële bijdragen aan UEMOA, ECOWAS en andere regionale integratie-instanties die voor Mali belangrijk zijn. Daarbij zijn twee specifieke vragen aan de orde. De EU-administratie heeft de gewoonte vele miljoenen via akkoorden naar de UEMOA te sturen.<sup>7</sup> Hoe kan dit enorme bedrag de Malinese werkgelegenheid ondersteunen? Het is erg waarschijnlijk dat ECOWAS door de situatie zal worden gedwongen om materieel en manschappen te mobiliseren en financieren voor een interventie in Mali. De vraag is of ECOWAS de last van zo'n interventie lang kan dragen. Nigeria heeft een doorslaggevende stem binnen ECOWAS, maar is getraumatiseerd door de aanvallen van *Boko Haram* in eigen land. Hoe kan ECOWAS beter gesteund worden om op kundige wijze in Mali op te treden?<sup>8</sup>

---

**Karel van Hoestenbergh** is verbonden aan de Kofi Annan Business School in Utrecht.

### Noten

1 Met dank aan mijn NEDWORC-collega's voor informatie en inspiratie, in het bijzonder Aart van der Heide.

2 ECOWAS staat voor Economic Community of West African States met zetel in Abuja, Nigeria.

3 Zie Baz Lecocq, 'The Desert is Our Country', 2002, doctoraal proefschrift, Universiteit van Amsterdam, uitgewerkt door de auteur in "Disputed Desert" Brill, 2010.

4 Deze criteria worden uitgewerkt in Van Langenhove, *Building Regions*, 2012.

5 Zie [www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu) voor informatie.

6 De ILO in Genève beschikt over uitgebreide ervaring met DDR in conflictgebieden: projecten van 'Disarmament, Demobilisation, Reintegration'. In zulke programma's zijn Nederlandse bureaus en deskundigen actief.

7 Voor details zie [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int), met o.a. een recent perscommuniqué omtrent de enorme financieringsvraag voor het macro-economisch stabiliteitsprogramma.

8 Deze tekst is afgesloten op 30 september 2012.

# Verkiezingen in Georgië door de ogen van verkiezingswaarnemers

*Geheel onverwacht versloeg de oppositiepartij Georgische Droom afgelopen maand de zittende president Saakasjvili. Voor de Georgiërs en de internationale gemeenschap was de stembusgang een lakmoesproef voor de democratie. Een verslag van verkiezingswaarnemers.*

Op 1 oktober 2012 verrast Georgië de internationale gemeenschap met een onverwachte uitslag van de parlementsverkiezingen. In min of meer eerlijke verkiezingen verslaat de oppositiecoalitie Georgische Droom onder leiding van miljardair Bidzina Ivanisjvili de Verenigde Nationale Beweging (UNM) van Michail Saakasjvili. De huidige president is aan de macht sinds de Rozenrevolutie in 2003. Na een door revoluties gekenmerkt verleden lijkt er voor het eerst een vreedzame overdracht van politieke macht plaats te vinden. Een historische gebeurtenis in de geschiedenis van de voormalige Sovjetrepublieken.

Het *European Institute for Democratic Participation* (EIDP) was bij de verkiezingen aanwezig. Het instituut stuurde 36 jongeren uit Nederland, Denemarken, Armenië en Georgië op verkiezingswaarnemingsmissie<sup>1</sup> naar Tbilisi. In de week voorafgaand aan de verkiezingen spraken de deelnemers met politieke analisten, journalisten en de Georgische bevolking.

Net als de internationale gemeenschap ziet de bevolking de verkiezingen als een lakmoesproef voor de democratie. De verkiezingen van 1 oktober zijn de eerste verkiezingen na de achtdaagse oorlog met Rusland in 2008 en vinden in een nieuwe context plaats: door de recente wijzigingen in de grondwet is de positie van het parlement significant versterkt. Vrije en eerlijke verkiezingen vormen een harde voorwaarde voor de door Georgië zo gewenste toenadering tot de NAVO en de EU. Een positief oordeel van de internationale gemeenschap en haar waarnemers over de verkiezingen is belangrijk voor de Georgiërs. Ze hopen dat de internationale aandacht de kans op eerlijke verkiezingen vergroot.

De dagen voorafgaand aan de verkiezingen spreken Georgiërs open over hun hoop en angsten voor de toekomst. Hierbij lopen emoties soms hoog op. Een taxichauffeur stelt dat als Saakasjvili wint, hij het niet

meer ziet zitten: 'dan haal ik een pistool en schiet hem neer.' Grootspraak, maar tekenend voor de frustratie die heerst onder veel Georgiërs. De mensen hebben weinig vertrouwen in de politiek.

De populariteit van president Saakasjvili is in de laatste maanden voor de verkiezingen sterk afgenomen. De recente publicatie van videobeelden van grove mishandelingen van Georgische gevangenen door gevangenispersoneel heeft hier zeker aan bijgedragen.<sup>2</sup> Voor zijn pro-Europese koers, met nadruk op het NAVO-lidmaatschap, is echter nog steeds veel steun. In de campagne speelt de UNM hier handig op in door Ivanisjvili te beschuldigen van een pro-Ruslandkoers. De regeringspartij trekt de achtergrond en intenties van Ivanisjvili in twijfel. Hij zou banden met het Kremlin hebben. Via Ivanisjvili zou Poetin hopen invloed uit te kunnen oefenen op de Georgische politiek.

Ivanisjvili heeft inderdaad een meer genuanceerde visie ten opzichte van de relatie met Rusland. Hij belooft meer pragmatische betrekkingen met Rusland waarin hij 'het wapengekletter zal verlaten'.<sup>3</sup> Maar ook zijn coalitie, Georgische Droom, is, net als het UNM van Saakasjvili, pro-Europees en voorstander van NAVO-lidmaatschap.<sup>4</sup> UNM claimt dat deze twee opvattingen niet samen kunnen gaan en dat de territoriale integriteit in gevaar is met een toenadering tot Rusland. Op zijn beurt beschuldigt Ivanisjvili de zittende president ervan Rusland te gebruiken als afleidingsmanoeuvre van interne problemen.<sup>5</sup>

Waar beide partijen aan voorbij lijken te gaan, is dat buitenlandse betrekkingen voor de kiezer geen speerpunt zijn. Uit een enquête<sup>6</sup> uitgevoerd door het EIDP op de verkiezingsdag, blijkt dat banen, onderwijs en gezondheidszorg de belangrijkste thema's zijn voor de Georgische kiezer. NAVO-lidmaatschap en territoriale integriteit volgen pas later. Dit klinkt ook niet onwaarschijnlijk in een land waar 70% van de bevolking onder de armoedegrens leeft en waar een werkloosheid heerst van 15,1%.<sup>7</sup>



Campagneposters in de Georgische hoofdstad Tbilisi, voor eerdere verkiezingen in 2010. Foto *Congress of local and regional authorities*

### Harde retoriek, vage plannen

De sterk gepolariseerde campagne­strijd tussen beide partijen staat in het teken van het zwartmaken van de ander en niet van het presenteren van eigen plannen. Standpunten en uitvoering van programmapunten blijven vaag. De Georgische Droom-coalitie belooft banen te creëren en de landbouw te hervormen. Behalve de belofte voor een landbouwfonds van 1 miljard, is niet duidelijk hoe dit gerealiseerd moet worden.

Op het hoofdkwartier van de Georgische Droom-coalitie geeft de jongerenafdeling een *ad hoc* persconferentie die vooral bestaat uit eindeloze verwijten aan het adres van de UNM. Vragen over het partijprogramma worden niet beantwoord, de partij komt niet verder dan een relaas over hoe corrupt Saakasjvili is en hoe hij een eerlijk verkiezingsproces dwarsboomt door intimidatie, onvrije media en restrictieve regels over campagne­financiering. Deze klachten worden erkend door internationale organisaties als de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en *Transparency International* (TI).<sup>8</sup> Aanhangers van de regeringspartij verdedigen zich door er op te wijzen dat het normaal is dat er mechanismen bestaan

om een politieke opponent, wiens vermogen ongeveer de helft van het Bruto Nationaal Product van Georgië bedraagt, te beperken. Volgens hen krijgt Ivanisjvili zijn financiering van buitenlandse bronnen. Met andere woorden: van Rusland.

Op de persconferentie van de Georgische Droom uiten de Georgische deelnemers van het EIDP hun teleurstelling. Deze jonge kiezers hebben weinig vertrouwen in de overheid en haar instituties. Twee deelnemers vertellen dat zij en hun vrienden het gevoel hebben dat er geen echte keuze is. De partijen liggen op inhoud niet ver van elkaar, maar gebruiken harde retoriek om de ander als vijand af te schilderen. Ghia Noda, politiek analist en directeur van *Caucasus Institute for Peace Democracy and Development* (CIPDD), bevestigt dit beeld. Tijdens een lezing stelt hij dat het politieke discours niet draait om het verslaan, maar om het vernietigen van de tegenpartij. Dat de partijen niet duidelijk maken hoe ze problemen in Georgië concreet gaan aanpakken, voedt de angst bij veel Georgiërs dat het bij beloften zal blijven. Politiek in Georgië draait om personen, niet om ideeën.

### Een president die zijn macht moet delen

Sinds het aantreden van Saakasjvili in 2003 heeft Georgië op veel vlakken vooruitgang geboekt. Zo is de wijdverspreide corruptie hard aangepakt. Een veel genoemd voorbeeld is het ontslaan en vervangen van de gehele verkeerspolitie, wat een einde heeft gemaakt aan de systematische omkoping en het machtsmisbruik binnen het korps. Ook stimuleerde de regering buitenlandse investeringen, hoewel de oorlog met Rusland in 2008 en de kredietcrisis de groei daarvan deels teniet hebben gedaan. Om deze hervormingen snel door te voeren heeft Saakasjvili in de loop der jaren het zwaartepunt van de staatsindeling bij de uitvoerende macht neergelegd. Daarmee heeft hij het parlement het moeilijker gemaakt om invloed uit te oefenen op de overheid. De centralisatie is ver doorgevoerd, waardoor lokale overheden vaak weinig ruimte hebben om tegenwicht te bieden aan beslissingen uit Tbilisi.<sup>9</sup>

‘Georgia seems stuck somewhere in between, where people enjoy more freedom but where democratic institutions, like the news media, the judiciary, electoral systems, political parties, are dysfunctional and fragile’, legt professor Kornely Kakachia, verbonden aan de staatsuniversiteit in Tbilisi, uit tijdens een betoog over de Georgische politiek. Hij wijst er op dat er momenteel geen duidelijke scheidslijn bestaat tussen de staat en de regeringspartij. De politieke voorkeur van de burger kan dan de relatie met de overheid kleuren, positief of negatief, dit werkt corruptie in de hand. Enkele jonge Georgiërs geven aan dat ze inderdaad tegen dergelijke obstakels in hun carrière zijn

aangelopen. Ondanks het doorvoeren van een aantal succesvolle hervormingen is Saakasjvili er nog niet in geslaagd de informele machtsverhoudingen van het post-sovjetland voldoende te beteugelen in een politiek systeem van *checks and balances*.

Recentelijk zijn belangrijke wijzigingen in de grondwet van Georgië aangebracht. Georgië krijgt een semi-presidentieel systeem en het parlement gaat een belangrijkere positie innemen in het politieke proces. De tot op heden zeer sterke positie van de president wordt ingeperkt. Naast de president zal nu een invloedrijke premier plaatsnemen. Een positie waar de huidige president mogelijk aanspraak op zou willen maken, denken critici. Zij zien de grondwetwijziging als een truc van Saakasjvili, omdat hij na het einde van zijn termijn in 2013 niet herkozen kan worden. Het biedt Saakasjvili de mogelijkheid om 'een Poetin te doen'.<sup>10</sup> De verkiezingsuitslagen maken zulke aantijgingen echter minder relevant. Het is onwaarschijnlijk dat Saakasjvili na zijn presidentschap als premier aan de slag kan.

De democratische instituties in Georgië zijn onderontwikkeld. Gerard de Boer van *Transparency International* Georgië (TI) bevestigt dit: 'Parliament, judiciary, media, political parties, and civil society are not strong enough to balance this concentration of power.' Zo blijkt uit onderzoek van TI dat de staat ruim 90% van de rechtszaken wint. De media zijn niet onafhankelijk en zeer gepolariseerd. Televisiestations zijn uitgesproken voor of tegen de regering van Saakasjvili. In plattelandgebieden is enkel staatstelevisie beschikbaar. Om de problemen in het medialandschap aan te pakken, is mede dankzij het initiatief van TI de 'must-carry'-regeling opgenomen in de verkiezingswetgeving. Deze verplicht kabel- en satellietexploitanten tijdens de verkiezingsperiode zowel de staatszenders als de meer kritische zenders in hun kanalenpakket aan te bieden.<sup>11</sup> TI erkent dat de huidige regeling nog niet voldoende is. Grote groepen Georgiërs missen nog steeds toegang tot een divers aanbod van informatie en ook na de verkiezingen blijft de noodzaak hierover wél te beschikken, gelden.<sup>12</sup> Uit de steekproef van het EIDP blijkt dat het merendeel van de kiezers zich laat informeren door de TV, naast internet en vrienden en familie. Van de respondenten geeft ruim 55% aan te denken dat de media niet tot nauwelijks vrij is in haar berichtgeving.

### De verkiezingsdag

Waar in sommige landen waarnemers soms met tegenzin worden ontvangen, lijken de Georgiërs erg blij met de komst van internationale waarnemers. Ze krijgen toegang tot alle stadia van het stemproces. Hun aanwezigheid geeft de lokale bevolking een gevoel van veiligheid. Georgiërs vrezen dat maatschappelijke

spanningen rondom de verkiezingen kunnen uitmonden in geweld. In gespannen situaties wordt de waarnemers gevraagd aanwezig te blijven. 'Please stay, it will be safer for us if there are international observers. They won't harm you because you're European,' aldus een lokale waarnemer.

De verkiezingsdag verloopt grotendeels rustig. Toch blijft de spanning voelbaar. Daar waar procedures onduidelijk zijn of de regels niet worden gevolgd lopen de gemoederen vaak hoog op. Het wantrouwen is groot. Ruim 30 procent van de respondenten die meewerken aan de enquête geeft aan te verwachten dat de verkiezingen niet vrij zullen zijn. Het grote aantal lokale waarnemers dat op de been is, toont de betrokkenheid van de *civil society* bij de verkiezingen. Zowel vertegenwoordigers van Georgische NGO's als vertegenwoordigers van de diverse politieke partijen zijn aanwezig. In vrijwel alle kieslokalen filmen lokale waarnemers de stembus om eventuele fraude te voorkomen of vast te leggen.

In Tbilisi nemen de EIDP-waarnemers geen grootschalige fraude waar. Wel worden er veel kleine onregelmatigheden gesignaleerd, zoals inmenging van lokale waarnemers in het verkiezingsproces, problemen omtrent registratie van stemgerechtigden en het ontbreken van stembiljetten en enveloppen. Bij diverse stembureaus stellen waarnemers onrust en intimidatie vast. Onbekende personen in de directe omgeving van het stembureau noteren namen van kiezers en hier en daar breken buiten stembureaus vechtpartijen uit. Een man die al gestemd heeft, zo toont de verf op zijn handen, is dermate agressief naar aanwezige internationale waarnemers dat zij zich genoodzaakt voelen het pand via de achteringang te verlaten. Geruchten op internet over het gebruik van pennen waarvan de inkt zou kunnen verdwijnen, leiden tot hevige discussies.<sup>13</sup> Ook is er twijfel over de fluorescerende spray die moet voorkomen dat personen meerdere keren stemmen. Een waarnemer constateert dat hij de spray vrij makkelijk van zijn vingers af weet te krijgen met alcohol. Ook op Twitter gaan geruchten rond dat als de verf vooraf niet geschud wordt, deze makkelijk afwasbaar is. Desondanks lijken de verkiezingen relatief goed georganiseerd en eerlijk te verlopen.

### Uitdagingen voor een jonge democratie

Luca Volonté, hoofd van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, spreekt tijdens de persconferentie van verkiezingswaarnemer OVSE zijn waardering uit: 'Ondanks tekortkomingen waren deze verkiezingen erg concurrerend.' Waar de UNM eerst almachtig was, heeft serieuze competitie tot een machtswisseling geleid. De kiezers waren zeer betrokken bij het democratisch proces, zo bleek uit de vreedzame demonstraties die bijna dagelijks plaatsvonden.

Onduidelijk is welke koers de partijen gaan varen. Het bonte gezelschap van partijen binnen de coalitie van de Georgische Droom en de politieke tegenstellingen met UNM lijken onoverkomelijke obstakels op weg naar coalitievorming. De verhitte politieke verhoudingen zullen waarschijnlijk niet makkelijk om te buigen zijn in politieke stabiliteit in het parlement.

De voorlopige overwinning van de oppositie (55,1% tegen 40,1%<sup>14</sup> voor de UNM) duidt op de eerste machtswisseling in Georgië door verkiezingen. En daarmee liggen, tegen de wil van beide partijen in, de bouwstenen klaar voor een meerpartijensysteem in een sterker parlement. Dan moeten zowel Ivanisjvili en zijn Georgische Droomcoalitie als de UNM wel stoppen met de alles of niets-retoriek van de campagneperiode en open staan voor het maken van compromissen.

Deze verkiezingen en het pad dat nu gekozen wordt, vormen een beslissend moment voor de politieke toekomst van het land. De keuzes van beide partijen zullen bepalen of in Georgië politieke verschillen worden uitgevochten binnen de grenzen van een democratisch systeem, of dat het recht van de sterkste zal blijven zegevieren. Betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij Georgië kan helpen bij het verder consolideren van deze jonge democratie.

---

**Margriet van Dijken (EIDP), Quin Genée, Willem van Golstein Brouwers en Nienke Onnen** namen deel aan de waarnemingsmissie van het *European Institute for Democratic Participation* (EIDP) bij de parlementaire verkiezingen van 2012 in Georgië.

## Noten

**1** In 8 teams van 4 à 5 personen zijn gedurende de verkiezingen 42 stembureaus geobserveerd in de districten 1 tot en met 10 in Tbilisi.

**2** *BBC news*, 'Georgia prison abuse film sparks anti-government protests', 19 september 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19645530>

**3** Bidzina Ivanisjvili, 'How I'd Build Peace in the Caucasus', 2 augustus 2012, *Georgian Dream*, <http://www.georgiandream.ge/eng/news/how-id-build-peace-in-the-caucasus>, (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**4** Niklas Nilsson, 'Georgia's parliamentary elections. Another litmus test of democratic progress', *Caci Analyst*, 9 september 2012, <http://caci-analyst.org/?q=node/5839>, (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**5** Margarita Antidze and Steve Gutterman, 'Tycoon's alliance wins election in Georgia', *Reuters*, 2 oktober 2012, <http://www.newsdaily.com/stories/bre8900o8-us-georgia-election/>, (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**6** Het EIDP heeft tijdens de verkiezingsdag een enquête afgenomen onder ruim 500 Georgische kiezers. De vragenlijst bestaat uit 15 vragen met als thema's: vertrouwen in de politiek en de media, de verkiezingen en Europa. De definitieve resultaten zullen op een later moment gepubliceerd worden.

**7** *National Statistics Office Georgia*, 'Main Statistics – Employment and Unemployment', [http://geostat.ge/index.php?action=page&p\\_id=146%E2%8C%A9=eng](http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=146%E2%8C%A9=eng), (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**8** *Transparency International Georgia*, 'Assessment of the Pre-Election Environment', 29 september 2012, <http://transparency.ge/en/post/general-announcement/general-environment-aha>, (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**9** David Aprasidze, 'Nations in Transit 2012: Georgia', *Freedom House*, 2012, [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2012Georgia\\_final.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2012Georgia_final.pdf), (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**10** Ben Birnbaum, 'Georgian president won't rule out becoming PM', *Washington Times*, 31 januari 2012, <http://washingtontimes.com/news/2012/jan/31/georgian-president-wont-rule-out-becoming-pm/>, (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**11** Must-carry and its discussions in Parliament (updated), *Transparency International Georgia*, 29 juni 2012, <http://transparency.ge/en/blog/must-carry-and-its-discussions-parliament-upd>, (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**12** "This Affects You Too" calls on government to prolong must-carry/must-offer regulation beyond election day, 7 september 2012, <http://transparency.ge/en/node/2330>, (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**13** Zie ook, Ellen Barry, 'Georgia Challenger Draws Strong Support, Exit Poll Shows', *New York Times*, 1 oktober 2012, [http://www.nytimes.com/2012/10/02/world/europe/georgia-votes-on-keeping-Saakashvili-in-power.html?partner=rss&emc=rss&utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/10/02/world/europe/georgia-votes-on-keeping-Saakashvili-in-power.html?partner=rss&emc=rss&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter&_r=0), (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

**14** *CEC election administration Georgia*, 'Preliminary Results of the Elections of Parliament of Georgia, October 1, 2012, as of 24:00, October 2', 3 oktober 2012, [http://www.cec.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=13&info\\_id=10747](http://www.cec.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=13&info_id=10747), (geraadpleegd op 4 oktober 2012).

## ‘Nieuwe’ vormen van oorlog

*Westerse landen zijn bij verschillende conflicten betrokken, maar hun burgers niet en hun militairen steeds minder. Niet-klassieke militaire strategieën, zoals elektronische oorlogvoering en de inzet van drones, worden belangrijker. Dat voorkomt niet dat veel conflicten alsnog uitmonden in oorlog.*

Is de aard van oorlogvoering in de geïndustrialiseerde wereld sinds de Tweede Wereldoorlog wezenlijk veranderd? Er zijn ontegenzeggelijk enorme sprongen in militaire technologie gemaakt. Legers van nu beschikken over meer middelen dan hun voorgangers. De voortschrijdende techniek, de revolutie in vuurkracht, communicatie, verkenning en doelopsporing hebben een grote invloed op de manier waarop oorlog wordt gevoerd. Ook de veranderde politieke plaats van het leger in de maatschappij heeft invloed op het hedendaagse oorlogvoeren.

In de twintigste eeuw vielen in het gebied tussen de Atlantische Oceaan en de Oeral tientallen miljoenen doden als gevolg van oorlogshandelingen, bezetting, massamoord, waaronder de Holocaust en de georganiseerde hongersnood van miljoenen burgers en soldaten. Er zijn weinig Europese burgers wiens familieleden niet op de een of andere manier werden betrokken bij deze catastrofes – als slachtoffer of dader. Die collectieve herinnering werkt remmend op de mogelijkheden de bevolking te mobiliseren voor oorlog, zeker als die zich buiten de landsgrenzen afspeelt.

De bevolking van Noord-Amerika en Europa deelt een breed gedragen onwil om na de Koude Oorlog zelf weer in zulke oorlogen te vechten of persoonlijk de gevolgen daarvan te ondervinden. Om de beleidsoptie van oorlog toch te handhaven, werden de dienstplichtige legers van het Atlantisch Bondgenootschap – in zoverre dat niet al gebeurd was – omgebouwd naar beroepslegers. Deze legers zijn de afgelopen twintig jaar in zeer uiteenlopende conflicten ingezet, van vredesoperaties tot grootschalige interventieoorlogen. Bij geen van die oorlogen was de eigen burgerbevolking lijfelijk betrokken. De burgerslachtoffers vielen, buiten een relatief klein aantal dat getroffen werd door terroristische aanslagen, voor het grootste deel aan de

‘andere’ kant; de eigen militaire verliezen waren ook minimaal.

Niet-klassieke militaire strategieën worden steeds belangrijker: de weg van internationale instanties, sancties, geheime operaties, elektronische oorlogvoering, ‘lichte’ interventie en de inzet van plaatsvervangende strijdkrachten (proxy’s). Ondanks de inzet van die niet-militaire strategieën in de afgelopen jaren, escaleerden veel conflicten toch naar oorlog.

### Diplomatie en sancties

Hoewel de VN-Veiligheidsraad traditioneel een uitweg biedt om tot een oplossing van een conflict te komen of op zijn minst een manier om onderhandelingen op te starten, lijken de internationale machtsverhoudingen sinds de val van de Muur zodanig gewijzigd, dat de Raad slechts wordt beschouwd als een noodzakelijke stap op weg naar conflicten die toch plaats gaan vinden. Dat was bijvoorbeeld het geval in de aanloop naar de invasie van Irak in 2003, toen premier Blair president Bush adviseerde om zo’n omweg te nemen op weg naar de militaire ‘oplossing’.<sup>1</sup>

De steun aan de Libische rebellen via een VN-resolutie, in maart 2011 aangenomen in de Veiligheidsraad, leek eerst op een nieuw type interventie gebaseerd op consensus over ‘humanitaire interventie’, maar veranderde door de aard van de NAVO-operaties in steun aan de omverwerping van de Libische regering. Deze interpretatie van het interventie mandaat is in het geval van Syrië uitgelopen op een reeks veto’s van de kant van China en Rusland, die elke precedentwerking willen vermijden.

In de VN-Veiligheidsraad zijn resoluties voor sancties tegen Iran aangenomen als instrument tegen de mogelijke ontwikkeling van massavernietigingswapens door Iran. Daarnaast hebben zowel de Verenigde Staten als de EU een reeks unilaterale maatregelen afgekondigd die veel verder gaan. Die maatregelen brengen de Iraanse economie en burgerbevolking directe schade toe: het is een vorm van economische oorlogvoering.<sup>2</sup> Ook tegen Syrië hebben de EU en de Verenigde Staten unilaterale sanctie maatregelen ingesteld, met grote gevolgen voor de Syrische economie.<sup>3</sup>

## Geheime operaties

De bemoeienis van inlichtingendiensten in de aanloop naar en tijdens interventieoorlogen is ook versterkt. Het gaat allang niet meer alleen om het verzamelen van inlichtingen. De kant van ‘operaties’ – het ondernemen van geheime activiteiten om de politieke ontwikkelingen in een land te beïnvloeden – heeft een grote vlucht genomen. Aan het begin van de huidige Afghaanse oorlog, in 2001, werkten speciale CIA-eenheden aan het omkopen van krijgsheren die met hun milities een beslissende invloed op de machtsbalans uitoefenden, om zodoende de omverwerping van de regering te bewerkstelligen. In Libië en Syrië hebben westerse diensten in samenwerking met Saudi-Arabië speciale operaties op touw gezet om militaire en financiële steun te regelen en advies te geven om politieke invloed te verwerven, uiteraard ter verwezenlijking van het succes van pro-westerse rebellen.<sup>4</sup>

Een ander en ouder voorbeeld is de geheime oorlog tegen radicale jihadisten, geleid door de Amerikaanse, Britse en Franse diensten. In het kader van de contra-terreur zijn verdachten opgepakt, ontvoerd, gemarteld en gedood, zonder dat er een rechter aan te pas kwam. Het opzetten van deze operaties werd in het geheim geregeld door de Verenigde Staten en een aantal bondgenoten, zonder parlementaire controle. Verscheidene Europese landen boden geheime faciliteiten aan, waar martelingen plaatsvonden.<sup>5</sup>

## Cyber war

Ook in de wereld van elektronische oorlogvoering zijn grenzen gepasseerd. Bekende casussen waren anonieme, maar aan Rusland toegeschreven cyberaanvallen op Estland en Georgië in 2008.<sup>6</sup> In 2010 was er een directe aanval op de (nucleaire) strategische infrastructuur van Iran door inzet van het Stuxnet-computervirus. De consensus onder IT-deskundigen is dat dit virus zo geavanceerd was dat ze ontwikkeld moest zijn in de onderzoekslaboratoria van nationale staten, in dit geval vermoedelijk Israël en de Verenigde Staten.<sup>7</sup>

Zonder openlijke oorlogsverklaringen is door deze operaties een digitale Rubicon overgestoken: er werd immers geen oorlog verklaard, terwijl het effect vergelijkbaar was met een directe aanslag met wat men vaak omschrijft als ‘kinetische middelen’ (bommen, explosieven). Deze nieuwe methode van oorlog voeren heeft, zoals elke andere, een defensieve (tegen mogelijke aanvallen van buiten) maar ook een offensieve kant. Behalve voor de bescherming van de eigen infrastructuur kan deze technologie ook worden ingezet tegen andere landen, als onderdeel van een verklaarde aanvalsoorlog of op zichzelf, als geheime operatie.<sup>8</sup>

De implicaties zijn verreikend: niet alleen de nucleaire infrastructuur, maar ook geautomatiseerde

strategische systemen – mits elektronisch benaderbaar – zoals energiecentrales, waterhuishouding of luchtverkeersleiding kunnen in principe worden aangevallen, zonder dat de aanvaller zichzelf hoeft te identificeren. Dergelijke aanvalstechnieken liggen in het verlengde van de *cyber warfare*-doctrine die thans in veel geïndustrialiseerde landen, waaronder Nederland, wordt ontwikkeld.

## Interventie ‘lite’

Indien sancties, de weg van internationale instanties en elektronische oorlogvoering niet volstaan om de gewenste politieke doelen te bereiken, kan een ‘lichte’ interventie uitkomst bieden. Daarvoor bestaat een heel scala aan mogelijkheden.

Een speciale rol in de geheime oorlogvoering spelen de *drones*, de onbemande bewapende vliegtuigen. Ze vormen een alternatief voor de inzet van bemande vliegtuigen en lenen zich beter voor ‘targeted killing’ – het gericht doden van guerrillastrijders – in dit geval vanuit de lucht. De *drones* worden veel ingezet onder president Obama, die hiermee op eigen wijze de ‘oorlog tegen het terrorisme’ voortzet. Aan de operaties gaat een speciale – sommigen zouden schrijven buitenwettelijke – besluitvormingsprocedure vooraf, om te bepalen wie er op de dodenlijst komt te staan. VN-rapporteur Alston stelde in 2010 vragen over de rechtmatigheid van ‘buitenjuridische executies’, zoals hij ze noemde: het internationaal recht wordt geschonden door de inzet van *drones*.<sup>9</sup> De *American Civil Liberties Union* stelt dat bovendien de Amerikaanse grondwet geschonden wordt door deze vorm van ‘lichte’ oorlogvoering.<sup>10</sup> Recent onderzoek in Pakistan heeft aangetoond dat de inzet van dit wapen vérgaande negatieve gevolgen heeft voor de burgerbevolking, die de *drones* beschouwt als een terreurwapen.<sup>11</sup> Ook de inzet van ‘special forces’ als instructeurs om de strijdkrachten van een land op te leiden, is een vorm van lichte interventie, die op grote schaal wordt toegepast in Afrika, door de Verenigde Staten en hun bondgenoten, waaronder Frankrijk en Nederland. Zulke opleidingsactiviteiten houden ook oefeningen buiten de kazerne in: activiteiten die al snel kunnen uitlopen op deelname aan gevechten met een binnenlandse vijand, zoals in Centraal-Afrika gebeurde door de inzet van Amerikaanse *special forces*.<sup>12</sup> Nederlandse commando’s namen samen met Amerikaanse troepen deel aan de opleiding van militairen van Centraal-Afrikaanse landen in het kader van operatie *Flintlock*.<sup>13</sup>



De Amerikaanse kruiser USS Cowpens (CG 63) vuurt een raket af op een drone in de lucht. Foto *Official U.S. Navy Imagery*

### De zwaardere middelen

Lichte interventiemiddelen kunnen tot de inzet van zwaardere middelen leiden. In het verlengde van *special forces* ligt de inzet van contractanten om de eigen strijdkrachten te ontzien. Zo kunnen ook eventuele publicitaire controverses aan het thuisfront vermeden worden, omdat dode en gewonde contractanten de pers niet halen en geen herkenbaar uniform dragen.

De inzet van 'plaatsvervangende' (*proxy*) strijdkrachten is gemakkelijker als de interveniërende landen legitiem aanwezig zijn. Als gekozen wordt voor ondersteuning van een bevriende regering (zoals die van Karzai in Afghanistan) kunnen wapens geleverd worden, met de bijbehorende instructeurs en politieke beïnvloeding. Grootschalige militaire hulp betekent immers dat het ontvangende leger niet alleen wordt uitgerust met nieuwe wapens, maar ook voor vele jaren afhankelijk wordt van de opleidingen, reserve-onderdelen voor de wapensystemen en technische ondersteuning van het leverende land. Intensieve samenwerking tussen de twee strijdkrachten ligt dan ook voor de hand.

In hulpprogramma's aan proxy legers zoals het Afghaanse leger nemen contractanten een speciale plaats in. Substantiële delen van interventiemachten, vooral de Amerikaanse, bestaan tegenwoordig uit contractanten in vele soorten en maten. Organisaties van

huurlingen hebben al veel functies van het leger en logistieke taken, zoals de bewaking van transporten, overgenomen.<sup>14</sup> In geheime operaties spelen ze een belangrijke rol. Door hun relatieve onzichtbaarheid is veel grotere politieke flexibiliteit mogelijk, zeker als er illegaal geweld wordt toegepast bij operaties en bij de 'stevige' ondervragingen van gevangenen.<sup>15</sup>

Door privatisering van dergelijke taken brokkelt het geweldsmonopolie van de staat af, een ontwikkeling waar demissionair minister van Defensie Hillen (CDA) zich terecht bezorgd over heeft uitgelaten.<sup>16</sup>

### Nieuwe oorlog?

Geen van de bovenstaande strategieën en middelen is 'nieuw'. Napoleon voerde met zijn continentale stelsel begin 19de eeuw al een grootschalige handelsoorlog tegen Groot-Brittannië. Walsingham, de Eerste Secretaris van de Britse koningin Elizabeth I, leidde in de 16de eeuw een uitmuntend spionnennetwerk in Europa. De Nederlandse Prins Maurits was, zoals vele andere vorsten, afhankelijk van zijn huursoldaten, als hij ze kon betalen. Hulp aan bondgenoten in de vorm van instructeurs en wapens heeft in de geschiedenis nooit vrijblijvend plaatsgevonden, zoals menig Indiase Raj ontdekte toen die contracten sloot met de Britse koloniale overheersers. De afspraken met hen werden immers gemaakt op basis van de levering van weder-

zijdse diensten, zoals handhaving van de orde met binnenlandse troepen. Wat betreft het bestrijden van guerrilla's en de zogenaamde 'Dutch approach' dan wel de '3D-aanpak' is er eerder sprake van het 'heretiket-teren' van uitgangspunten – de geïntegreerde inzet van militaire middelen, bestuur en ontwikkelingshulp – die welbekend waren bij alle koloniale mogendheden, zoals de Nederlandse koloniale administratie en het leger in Nederlands-Indië. Het maatschappelijk kader waarin deze operaties plaatsvinden is echter wel nieuw. Een welvarende bevolking is niet bereid haar zonen en dochters verplicht af te staan om te sterven in een verre oorlog. Het ontbreken van dienstplicht betekent dat de traditionele banden tussen burgerbevolking en leger zwak zijn, zoals blijkt uit de prioriteitenstelling ten tijde van bezuinigingen. Daardoor verzwakt ook het publieke draagvlak voor buitenlandse operaties.

De tegenwoordig veelvuldige inzet van onzichtbare oorlogsstrategieën, zoals *cyberwar*, *targeted killing* en economische oorlogvoering door sancties, luidt een tijdperk van 'stille' oorlog in. Door de onzichtbaarheid valt de publieke discussie weg, en dus ook de legitimatie.

Er is echter nog een prijs. Die bestaat niet alleen uit de financiële kosten van de gevoerde oorlogen. De wapens en methoden die ginds worden gebruikt, kunnen ook door de overheid in eigen land worden ingezet. Niet alleen in het handelen buiten de eigen landsgrenzen, maar ook daarbinnen kan de rechtsstaat worden aangetast. Zo zijn er aanwijzingen dat het Amerikaanse ministerie van Defensie de sociale media als een slagveld beschouwt: de militaire onderzoeksafdeling van het Pentagon, DARPA, begon vorig jaar een onderzoek naar 'de nieuwe wetenschap van sociale netwerken'.<sup>17</sup> In de Verenigde Staten en Europa werden vergelijkbare ontwikkelingen in eigen land gedocumenteerd door mensenrechtenorganisaties.<sup>18</sup>

Op de hier geschetste 'nieuwe' methoden van oorlogsvoeren kan men morele of juridische kritiek hebben, maar ook *Realpolitieke*: de nieuwe vormen van oorlogvoering kunnen als een boemerang terugkaatsen. Geïndustrialiseerde landen kunnen de methodes niet alleen zelf inzetten in binnen- of buitenland, ze kunnen ook zelf doelwit worden van deze methodes. Dat is misschien een onvermijdelijke, maar ook een zeer onwenselijke situatie.

---

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

## Noten

**1** Zie het 'Downing Street memo', voor het eerst openbaar gemaakt door Michael Smith, 'Blair planned Iraq war from start', in: *The Sunday Times*, 1 mei 2005.

- 2** Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service, Washington DC, 13 september 2012.
- 3** 'Sancties tegen Syrië raken vooral burgers', *NOS*, 6 juni 2012; 'Exclusive: Sanctions block Syria's vital grain trade', *Reuters*, 8 mei 2012.
- 4** Charlie Skelton, 'The Syrian opposition: who's doing the talking?', in: *The Guardian*, 12 juli 2012; 'Saudi Arabia plans to fund Syria rebel army', in: *The Guardian*, 22 juni 2012.
- 5** Amnesty International, Open Secret. Mounting evidence of Europe's complicity in rendition and secret detention, Londen, 2010; 'For Real: Torture America Style', in: *The Nation*, 24 juli 2012; Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states: second report, Explanatory memorandum, Committee on Legal Affairs and Human Rights Council of Europe, Parliamentary Assembly Rapporteur, Mr Dick Marty, Switzerland, ALDE, 7 juni 2007.
- 6** *Impact of alleged Russian Cyber attacks*, School of Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, USA, 2009.
- 7** Ellen Nakashima & Joby Warrick, 'Stuxnet was work of U.S. and Israeli experts, officials say', in: *The Washington Post*, 2 juni 2012; Misha Glenny, 'A Weapon We Can't Control', in: *The New York Times*, 24 juni 2012.
- 8** Anick Jesdanun, 'U.S. cyberwarfare takes the offensive. Military is developing ways to launch virtual attacks on enemies', *The Associated Press*, 7 april 2008; Seymour M. Hersch, 'The only threat. Should we be worried about a cyber war?', in: *The New Yorker*, 1 november 2010; 'Een cyberleger vergt geld en lef', in: *de Volkskrant*, 4 augustus 2012.
- 9** *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, Philip Alston, Human Rights Council, Fourteenth session, 28 mei 2010.
- 10** *Al-Aulaqi v. Panetta: Lawsuit Challenging Targeted Killings*, 18 juli 2012 (<http://www.aclu.org/national-security/al-aulaqi-v-panetta>).
- 11** *Living under drones: death, injury, and trauma to civilians from US drone practices in Pakistan*, International Human Rights and Conflict Resolution Clinic, Stanford Law School & Global Justice Clinic (NYU School of Law, september 2012).
- 12** Nick Turse, *Obama's Scramble for Africa Secret Wars, Secret Bases, and the Pentagon's 'New Spice Route' in Africa*, 12 juli 2012 ([http://www.tomdispatch.com/blog/175567/tomgram%3A\\_nick\\_turse\\_america's\\_shadow\\_wars\\_in\\_africa\\_](http://www.tomdispatch.com/blog/175567/tomgram%3A_nick_turse_america's_shadow_wars_in_africa_)).
- 13** 'Geheime Missie – Nederlandse militairen trainen Afrikanen in Sahel', in: *Algemeen Dagblad*, 23 april 2011.
- 14** David Isenberg, *Private Military Contractors and U.S. Grand Strategy*, PRIO Report 1/2009; Tim Shorrock, *America's New Mercenaries*, 15 december 2010.
- 15** *UN Expert Reports 'Alarming Resurgence' in Use of Mercenaries to Violate Human Rights, Often in New, Novel Ways, in Statement to Third Committee*, 31 oktober 2011 (<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/gashc4023.doc.htm>); Faiza Patel, 'The explosion of private militaries and mercenaries, post-Iraq', 25 september 2012 (<http://www.publicserviceeurope.com/article/2502/the-explosion-of-private-militaries-and-mercenaries-post-iraq>).
- 16** 'Hillen bezorgd om toenemende inzet huurlingen', *NU.nl*, 2 november 2011.
- 17** 'Pentagon looks to social media as new battlefield', Washington DC (AFP), 20 juli 2011.
- 18** American Civil Liberties Union, 'A Call to Courage', September 2011; Reform the Patriot Act *What You Should Know*, ACLU (<http://www.aclu.org/> May 2011; voor een overzicht zie: Glenn Greenwald, 'A prime aim of the growing Surveillance State', 19 augustus 2011 ([www.salon.com](http://www.salon.com)); Amnesty International, a.w. noot 5.

# Brief aan J.L. Heldring

In april jl. schreef Jérôme Louis Heldring (1917), oud-hoofdredacteur van de *Internationale Spectator* en *NRC Handelsblad*, zijn laatste column voor de *NRC*. Naar aanleiding van zijn terugtreden als columnist schreef dr. E.P. (Mom) Wellenstein (1919), oud-diplomaat, in de jaren '50 Secretaris-generaal van de Hoge

Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en daarna Directeur-generaal bij de Europese Commissie, hem als generatiegenoot deze persoonlijke brief, waarin hij uitgebreid terugblijkt op een periode die voor beiden vanuit verschillende gezichtshoeken zo belangrijk en bepalend is geweest.

Mom Wellenstein  
27 april 1919

*Beste J.L. Heldring,*

Je hartelijke kaart van 23 april heeft mij zeer getroffen, bovendien haangeschreven, dat kan ik al lang niet meer! Ik herkende de wat weemoedige, maar dankbare terugblik op onze lange levens, die mij vaak doet "onzien in verwondering", zoals Annie Rechein-Verschoor dat decennia geleden treffend verwoord heeft. Maar die verwondering betreft vaak ook mijn eigen land nu, dat met een voorheen ongekend welvaartsniveau niet meer in staat is zijn openbare financiën evenwichtig te beheren, zijn spoorwegnet zonder herhaalde ongelukken te laten functioneren, een ordeelijke postdienst op gang te houden, een eigen tak van het Europese hogesnelheidsnet een economisch zinvolle rol te geven, de volkswoningbouw ( sinds de baanbrekende Woningwet 1901 (!) tot 1995) voorbeeldig publiek ingekaderd ) voor wanbeheer te behoeden, net als menige zorg- en onderwijs-conglomerat.

Is dit gaweeklaag van een stoude burger over de 'jeugd van tegenwoordig', dat al vanaf Plato met iedere generatie terugkeert? Ik vrees van niet. Ik zie er een fundamentele teloorgang in van het precare evenwicht tussen publieke verantwoordelijkheden en essentiële private vrijheden, die een moderne democratische samenleving niet ongestraft kan verwaarlozen, in gedemonstreerd. Om dat evenwicht te bewaren is een gezonde dosis conservatisme onontbeerlijk, om doordachte aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen. Anders dreigt hybris, zoals de oude Grieken ons al leerden.

Nu, dat is ons, de "Westelijke wereld", de VS en (West-)Europa, de laatste twintig jaar precies overkomen, zowel economisch als politiek. Wij zijn onze grenzen uit het oog verloren. Schoedzaam, stap voor stap goed afgewogen beleid heeft geleidelijk plaats gemaakt voor overmoed, ondanks de tussentijdse harde waarschuwing van Vietnam voor de VS.

Als ik terugkijk naar onze catastrophale situatie aan het eind van de Tweede Wereldoorlog, gepaard aan de smartelijke dekolonisatie van de oude Europese imperia, was het eigenlijk een mirakel hoe snel wij daarna dank zij wijs Amerikaans beleid ( George Kennan ) en eigen West-Europese verlichte inspanningen ( EG-EU, van 6 naar 9, naar 12, 15, naar nu 27 ) weer nieuwe welvaartsbronnen en een gerespecteerde plaats in de wereld gevonden hebben. Dat vergde de nodige zelf-discipline en besef van de eigen grenzen. Bush er was daar als president een toonbeeld van, met zijn behoedzaam sturen van de Duitse éénwording ( ondanks Thatcher en - tijdelijk - Mitterand ) om Nvvo-lidmaatschap, en het loswaken van de Midden-Europese satellieten uit de omarming van de ontbindende Sojet-Unie, met verstandig EU-beleid als katalysator. Dat dit vreedzaam is verlopen, was een opmerkelijke prestatie van Euro-Atlantisch beleid. Even behoedzaam en wijs was de eerste interventie in Irak, om Saddam Hoessein uit Koeweit te verdrijven, maar niet

niet om tot Bagdad door te stoten, en zo de verantwoordelijkheid voor de verdere gang van zaken in dat tussen antagonistische Shiïten, Sunniten en Koerden tot op het bot verdeelde land op zich te nemen. In een opmerkelijke coalitie tussen het "Westen" en de Arabische buurlanden werd Irak door de Verenigde Naties onder economische en militaire quarantaine geplaatst, met succesvolle controle door het Internationale Atoom-Agentenschap (de Tweede Hans Blix, later opgevolgd door de eveneens effectieve Egyptenaar el-Baradei). Na Bush sr volgde president Clinton dezelfde internationale koers, en wist zelfs de door de militaire inspanning ontstane gaten in de Amerikaanse begroting om te zetten in een overschot, met tussendoor een succesvolle interventie onder NAVO-vlag om aan de ethnische geweldsexplosie op de West-Balkan een eind te maken, in volle overeenstemming met de Europese partners. Die laatste bereidden de invoering van de Euro voor, alsmede de toetreding van de ex-satellieten van de ontbonden Sowjet-Unie in Midden-Europa tot de Europese Unie.

Hoe kon dit constructieve Amerikaanse en Europese beleid na de eeuwwisseling zo snel misgaan? Door gebrek aan besef van de eigen grenzen, zowel geopolitieke als economische. In de EU door de criteria van het Verdrag van Maastricht voor meedoen met de Euro (de 3% en de 60%) direct al niet serieus te nemen, en ook daarna niet af te dwingen, jaar in jaar uit. Dat lag niet aan de Europese Commissie, die verdragsconforme maatregelen voorstelde, maar door de regeringen in de Raad van Ministers werd teruggewezen. In de VS door de grote militaire campagnes in eerst Afghanistan en daarna Irak gepaard te laten gaan met belastingverlagingen, die een gierend begrotingstekort veroorzaakten dat n.b. grotendeels door het opkomende China moest worden gefinancierd. Dat werd mede gefaciliteerd door lage-rente-politiek van FED-voorzitter Greenspan, die het gedereguleerde bankwezen tot massale onverantwoorde leningen aanzette, een ramkoers die naar de Europese banken oversloeg.

Terugblikkend heeft de verwoestende aanslag van al-Qaida op de Twin Towers in 2001 nog meer effect gehad dan Osama bin Laden wellicht dacht. Bush jr, die aanvankelijk helemaal geen ambitieuze internationale agenda had, liet zich met zijn 'war on terror' meeslepen in militaire avonturen ver boven zijn macht, met name door de strafexpeditie in Afghanistan in 2003 te laten volgen door de op niets gebaseerde bewering dat nu in Irak massavernietigingswapens in opbouw moesten worden uitgeschakeld en régime-change zou worden afgedwongen, met eliminatie van de schurk Saddam Hoessein, die zijn brave vader helaas had laten lopen.... Intussen verloederde de nu op de 'backburner' geplaatste ingreep in Afghanistan, die na Bush II ook Obama niet meer in de hand kon krij-

gen, tot en met heden, meer dan een decennium later. Met enorm gezags- en gezichtsverlies voor de VS, en met een schuldenlast ter grootte van het BNP.

#### *Mom aan Jérôme, nu 29 april 2012*

De NAVO speelde hierbij geen enkele rol, tot op het bot verdeeld over de inval in Irak. Duitsland en Frankrijk terecht tegen, het VK (Blair) in de illusie door mee te doen zelf toch nog een rol te kunnen spelen, Italië en Spanje met groeiende tegenzin, en tijdelijk kleinere bondgenoten als Nederland (maar ook het verre Japan) als hulpkrachten om – toen wel in het kader van een resolutie van de Veiligheidsraad – in provincies van Irak de vrede te helpen bewaren. Het maakte voor het verloop van zaken allemaal niets meer uit, tot de VS in Irak alleen waren overgebleven en president Obama conform zijn verkiezingsbelofte zeven jaar na de inval alle Amerikaanse troepen uit het nog steeds chaotische land terugtrok.

Obama's poging om daarentegen in Afghanistan wél greep op een ordelijke afronding te krijgen, ditmaal met een – althans op papier – centrale rol voor de NAVO, ontrafelt sindsdien voor onze ogen.

Intussen was de Europese Unie met haar uitbreidingspolitiek redelijk succesvol geweest, behoedzaam, maar doelbewust; Polen is nu zelfs, met moeilijke tussenstappen, een steunpilaar van de Unie geworden, en Estland toegetreden tot de Monetaire Unie. Pas bij Roemenië en Bulgarije nam men te grote risico's. Met de NAVO was dat (bijna) al veel eerder gebeurd, toen Bush jr. in zijn nadagen een toetreding van Georgië en zelfs Oekraïne poogde te forceren. Stukgelopen op een interventie van de Russische Federatie in Georgië, op-

merkelijkwijze door de juist aangetreden president Sarkozy van Frankrijk, in naam van de EU, bekwaam weer in politiek beheersbaar vaarwater teruggebracht. Een politiek huzarenstukje van de EU, dank zij haar toenmalige zes-maandse president, maar al gauw weer overschaduwed door de uitbrekende bankencrisis, waarbij Sarkozy zich trouwens eerst nog door alert optreden onderscheidde.

Van die glans is weinig meer over... De op zich succesvolle en nodige steun van de Europese overheden aan de banken bracht de openbare financiën – vooral en eerst in landen waar die toch al niet op orde waren, maar ook in Spanje en Ierland – dusdanig uit het lood dat steun van de Europese partners onontkoombaar werd, met alle wrijving, verwijten en onmin vandien, die de Eurozone zwaar op de proef stelt. Dit alles is het gevolg van grote nalatigheden uit de laatste tien jaar: geen in het Verdrag van Maastricht plechtig overeengekomen begrotingsdiscipline, en geen adequaat toezicht op de banken, integendeel. Voorstellen van de Europese Commissie om in een zone met één munt, dus geen valutarisico's, dat toezicht op Europese schaal te versterken, waren door de Raad van Ministers ontkracht, deregulering naar Brits en Amerikaans voorbeeld, voerde de boventoon. Zelfs in het ordelijke Nederland had men toch kunnen bevroeden dat er iets uit de hand liep toen gerenommeerde instellingen geregeld in de krant kwamen wegens 'woekerpolissen', 'rommelhypotheeken', 'winstverdubbelers' e.d. Dat was nog maar het topje van de ijsberg aan onverantwoordelijke lening-praktijken, hoe meer leningen, hoe

### *Mom aan Jérôme, nu 30 april 2012*

meer bonussen. Tot dit financiële kaartenhuis met één klap ineens stortte, eerst in de VS, dan overslaand naar het medeschuldige Europa, dat echter met zeventien Euro-regeringen met eigen ministeries van financiën en begrotingen veel kwetsbaarder was dan de VS met één 'Treasury'. Zo worstelt de EU vier jaar later nog steeds met een voldoende gemeenschappelijke aanpak om het tij te kunnen keren. Alleen begrotingsdiscipline, waarop nu eenzijdig het accent ligt, is daarvoor niet voldoende, hoe belangrijk ook. Zal het collectieve politieke handelingsvermogen, en de wijsheid van onze regeringsleiders, i.h.b. die van de Eurozone, voldoende zijn om tenminste voor een deel van de nationale overheidsschulden een gemeenschappelijk vangnet te creëren? Geen 'bail out', maar een 'way out', uit de gijzeling door de financiële markten van individuele kwetsbare Euro-lidstaten? Gepaard aan een strategie om door hervormingen economische dynamiek te genereren? In de opwindende alhier over de spectaculaire Kunduz-wending in ons politieke landschap is merkwaardigerwijze geen aandacht overgebleven voor de

opmerkelijke uitspraken van eerst Draghi, president van de Europese Centrale Bank, en prompt daarna ook Bondskanselier Merkel, dat juist die hervormingen-voor-groei nu ook de volle aandacht verdienen. Verlost van het fatale taboe op zulke hervormingen in de voormalige gedoogcoalitie, kan ons land nu weer een constructieve rol spelen bij de vorming van een consensus onder regeringsleiders over althans dat thema.

Dat gaat ver uit boven de bevoegdheden van de Europese instellingen als zodanig, al kunnen die met goede aanzetten, met Europese fondsen en acties van de Europese Investeringsbank wel degelijk steun verlenen. Een Europees vangnet in de vorm van bijv. Eurobonds hangt echter geheel van collectieve soevereine besluiten van de lidstaten af. De Commissie kan van alles voorstellen, maar zelf niet afdwingen dat die ook in behandeling worden genomen, linksom of rechtsom.

Alleen als 'les princes qui nous gouvernent', zoals de Fransen hen noemen, nu tot daadkrachtige collectieve besluiten komen, kunnen zij het tij van achteruitgang nog keren. On verra....

Betekent dat, dat de supranationale illusie nu dan eindelijk plaats moet maken voor de Gaulle's 'Europa der Staten'? Toch niet, de twee moeten samengaan. De term supranationaal komt trouwens in de verdragen helemaal niet voor. Ook in de EU zijn de staten, via hun ministers in de Raden van ministers, de beslis-sers, zij het met gequalificeerde meerderheden van de bevolkingen en de staten zelf. De staten zijn, nationaal én op Europees niveau, de politieke bazen, wat de Commissie en het Europees Parlement ook inbrengen. Zij kunnen ook weigeren iets te besluiten als een blokkerende minderheid tegen is. Maar de rol van het EU-kader is toch essentieel, en tweeledig: het beheert de grote, open Europese binnenmarkt én de handelsbetrekkingen van die markt met de rest van de wereld, een levensbelang voor alle EU-leden, ook die buiten de Eurozone. Dat EU-kader is tijdens de crisis allerm minst stilgevallen. Het heeft bij de massale nationale steunmaatregelen voor banken gezorgd, dat die geen vormen van concurrentievervalsing kon aannemen (in de persoon van onze eigen Neelie Kroes). En het heeft – helaas te laat, maar toch – met bindende Europese regelgeving een nieuw pakket banktoezicht, ook op Europees niveau, ingevoerd. Alsmede aangescherpte procedures voor de begrotings- en schuldenregels, naast regels voor een betere coördinatie van het economisch beleid der lidstaten.<sup>1</sup> Geen geringe prestatie, dank zij het Verdrag van Lissabon nu met mede-wetgeving van het Europese Parlement. Het 'Europa der Staten' had dit niet voor elkaar gekregen: enkele dwarsliggers, bijv. inzake de oprichting van de European Banking Authority, konden overstemd wor-

den. Een latere poging van eerste minister Cameron om daarvan verlost te worden sneuvelde kansloos. De Commissie heeft een belangrijke rol gespeeld door met goede voorstellen te komen, dus het 'supranationale Europa' is een belangrijke rol blijven spelen.

Bovendien brengt het de nationale politici telkens weer samen aan dezelfde 'tafel', waar zij onvermijdelijk geconfronteerd worden met gezamenlijke problemen die het eigen EU-kader te boven gaan, zoals nu de schulden crisis. Die voortdurende confrontatie werkt als katalysator om het Europa der Staten telkens weer tot actie aan te zetten, hoe ongaarne ook voor sommigen. Luuk van Middelaar heeft deze 'tafel functie' prachtig geanalyseerd, president Van Rompuy van de Europese Raad van regeringsleiders heeft er rustig maar systematisch gebruik van kunnen maken. Op de achtergrond speelde daarbij steeds, dat een mislukking van de Eurozone de onderliggende grote, open EU-markt in gevaar zou kunnen brengen, de grote, voor allen vitale, verworvenheid van zestig jaren Europese in-

tegratie: een schrikbarende prijs voor collectief gebrek aan politieke daadkracht, als onze regeringsleiders die op hun eigen soeverein gebleven beleidsruimte niet op zouden brengen.

Voor deze existentiële uitdaging staat de EU nu, de prijs van jarenlange verwaarlozing op het gebied van banktoezicht, begrotingsdiscipline en oplopende overheidsschulden. Deze problematiek nu voor te stellen als een keuze tussen wel of niet 'politieke unie', of 'dictaten uit Brussel', verduistert het zicht van de electoraten – en menig parlementariër – op wat er werkelijk aan de hand is, dus op wat er gedaan kan en moet gedaan worden om uit deze crisis te geraken.

'Omzien in verwondering': Excuseer dit ellenlange verhaal, maar ik zit toch thuis en heb voor mezelf eens opgeschreven hoe in tien jaar tijd Amerikaanse en Europese hybride de Westelijke wereld heeft verzwakt.

### Noot

1 Het als 'sixpack' bekend geworden pakket.

Mou aan Jérôme, uiteindelijk 5 mei 2012

2012

Door zelfoverschatting, zowel geopolitiek als financieel-economisch, zie ik blind voor de zich opeenstapelende risico's, tot het te laat was om tijdig het tij te keren. Ik kan alleen hopen, dat ik dat nog nog mag meemaken, want het zal nog jaren vergen om moeizaam de weg terug te vinden. De electoraten onderweg te overtuigen, dat dat alleen in doelbewuste gezamenlijkheid kans van slagen heeft, en niet met terugvallen in de illusie van de eigen nationale soevereiniteit, zal veel staatsmanskap vereisen, evenveel als in de decennia na mei 1945, waarvan wij vandaag de 67-ste herdenking beleven.

Ik hoop, dat ik je met deze overdenkingen van een generatiegenoot, die dat historische proces even intensief als jij, maar vanuit een andere gezichtshoek heeft gevolgd en nog volgt, niet heb verveeld. 'There is a tide in the affairs of man', en dat maken we nu in alle heftigheid met het heel hartelijke groet

# Filmrecensie Arnout Mijs

## De vooravond van de kredietcrisis

*Zelfs alle risk managers bij elkaar kunnen de precieze risico's van ons financiële systeem niet inschatten. En wanneer het fout gaat, rijzen er grote morele dilemma's: aan de bel trekken of het stilhouden? Margin Call is een realistische film over de parasitaire wereld van het grote geld.*

**Titel:** *Margin Call*

**Regisseur:** J.C. Chandor

**Met onder meer:** Kevin Spacey, Paul Bettany, Jeremy Irons, Demi Moore

**Genre:** Thriller/drama

**Jaar:** 2011

**Beschikbaarheid:** verkrijgbaar op dvd

De Hollywoodfilm *Margin Call* (2011) laat 24 uur lang de gebeurtenissen zien in een investeringsbank op Wall Street, en wel het etmaal aan de vooravond van de kredietcrisis van 2007. Het script is gebaseerd op een echte bank, die nog steeds bestaat, maar het is onbekend welke. De bank komt er (door een raketgeleerde) achter dat de verpakte hypotheekpakketten waardevol zijn en dat het eigen vermogen van de bank is verdampt. Wat nu? Het zoeken naar een oplossing leidt tot vele zakelijke en morele dilemma's. Alles verkopen in de wetenschap dat de gehele kapitaalmarkt zal opdrogen, met alle gevolgen van dien? Zijn er andere opties? Wie moet het gaan uitvoeren?

Wie de columns van Joris Luyendijk in *The Guardian* of *NRC Handelsblad* heeft gelezen, krijgt een idee hoe het eraan toe gaat binnen een bank. Een beeld zegt echter meer dan 1000 woorden. Van recensies van bankiers heb ik vernomen dat het 'een zeer realistische film is over de parasitaire wereld van het grote geld'. De verhoudingen tussen de verschillende mensen die werken voor de bank en

tussen de verschillende spelers (markten, concurrenten, toezichhouders) in de bancaire wereld zijn sterk neergezet. Hier overheen ligt een dikke laag van gelikte Hollywood-citaten zoals in de dialoog: 'It seems like a dream', waarop een van de hoofdrolspelers, Kevin Spacey, antwoordt: 'mmmhhh, I don't know, it seems like actually we may have woken up.'

De huidige eurocrisis is een rechtstreeks gevolg van de hypotheek-/kredietcrisis van 2007. Sommigen zagen het aankomen, maar niemand kon er wat aan doen. In de Verenigde Staten is de crisis grotendeels achter de rug; in Europa is het einde misschien in zicht. *Misschien*, want men weet niet wat er komen gaat. De risico's van het huidige financiële systeem zijn niet in te schatten. Alle *risk managers* bij elkaar kunnen dit euvel van de financiële wereld niet behapstukken, wat ook adequaat wordt weergegeven in de film. Ook bankiers hebben geen idee, totdat een product zoals verpakte hypotheekpakketten als een boemerang terugkomt. Ondertussen hebben regionale banken voor miljarden aan producten op de balans van deze investeringsbanken of, minder positief, financiële alchemiebanken. De minder intelligente regionale banken in Spanje, Griekenland, Italië, maar ook de Duitse *Landesbanken*, weten niet wat deze producten op dit moment of over enkele maanden waard zijn. Zijn er nog verliezen op de balansen verstoppt of zijn er producten die er nu goed uit zien, maar stiekem verrot zijn? Misschien gaat het goed en is het einde van de eurocrisis daadwerkelijk in zicht, misschien ook niet.

De film legt de nadruk op de rol van bankiers. Een discussie die over de hele wereld is gevoerd, maar nu in rus-

tiger vaarwater verkeert. In Nederland richtte het maatschappelijk debat zich op de bonussen, een bijzaak bij de fundamentele vraag over de risico's die kleven aan het huidige systeem, zoals de ruimte voor risicovol gedrag van bankiers. Als het fout gaat, ligt de rekening hiervan blijkbaar bij de belastingbetaler. De clou van de film zit dan ook in een monoloog over de noodzakelijkheid van het beroep bankier. Het mooie van die monoloog is dat de bankier zichzelf ook van zijn onmisbaarheid op aarde aan het overtuigen is. Een interessante vergelijking: in 1995 was de omvang van de financiële sector 20 keer het mondiale Bruto Nationaal Product (BNP); die omvang is gestegen naar 70 keer het mondiale BNP in 2007. Is dit een teken van onmisbaarheid of van het exorbitante van de financiële wereld?

Het gevoel van onmisbaarheid is vandaag de dag ook merkbaar bij bankiers in Nederland, die de commotie over de bonussen en het verscherpt banktoezicht vaak niet begrijpen en ertegen ageren. Exemplarisch hiervoor is de laatste scène van de film, waarin de CEO van de investeringsbank de financiële crises opnoemt uit het verleden. Alle parlementaire onderzoeken en maatschappelijke debatten ten spijt, de topjongens blijven zitten, het systeem blijft draaien en het is wachten op de volgende klapper. De film *Margin Call* is een realistisch instapmodel over de bankenwereld. Je weet wat er komen gaat, maar de film blijft toch spannend. Een *must see* in deze tijden van financiële crisis.

---

**Arnout Mijs** is als research fellow EU-integratie verbonden aan Instituut Clingendael.

# Boekbesprekingen

## Kan het progressieve Zionisme in de Verenigde Staten nog worden gered?

*Het redden van het liberale Zionisme, dat heeft Peter Beinart zich als doel gesteld. Hij wil dat (Amerikaanse) Joodse leiders Israël ertoe bewegen zich te gedragen als een echte democratie. Beinart heeft zijn hoop gevestigd op een actieve groep jonge Joden, die niet handelen vanuit slachtofferschap en niet overal antisemitisme zien.*

**Peter Beinart**

**The crisis of Zionism.**

*New York: Times Books, 2012; 289 blz.; \$ 26,-; ISBN: 978-0-8050-9412-1*

Twee jaar geleden baarde Peter Beinart groot opzien in de Amerikaanse Joodse wereld met zijn artikel 'Het falen van het Amerikaanse Joodse establishment' in de *New York Review of Books*. Hij betoogde daarin dat organisaties als AIPAC, de Anti-defamation League en het American Jewish Congress, indien zij niet van koers veranderen, binnen afzienbare tijd geconfronteerd zullen worden met een jonger Zionistisch leiderschap, beheerst door orthodoxen wier 'open vijandigheid tegenover Arabieren en Palestijnen zelfs hèn bang zal maken'. Daarom acht hij het redden van progressief ('liberal') Zionisme in de Verenigde Staten 'de grote Amerikaanse Joodse uitdaging van onze tijd'. Het boek *The crisis of Zionism*, dat begin 2012 uitkwam, bouwt op dit artikel voort.

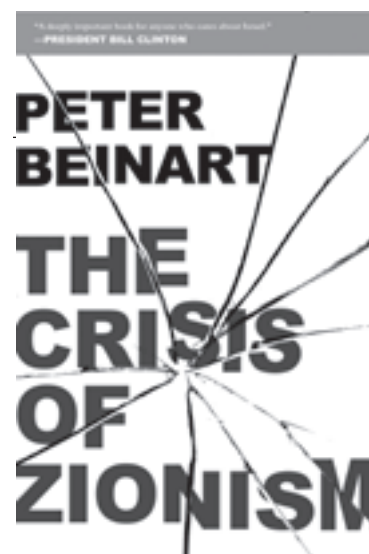
Beinart is journalist, publicist en lector aan de City University of New York. Hij noemt zichzelf 'Zionist' en benadrukt zijn 'toewijding, verering, liefde en ontzag' voor het joodse volk en de staat Israël. Dat verleent aan zijn kritische boek bijzondere geloofwaardigheid.

Het boek biedt een heldere analyse van wat hij 'de crisis van het Zionisme' noemt. Deze crisis kan leiden tot blijvende misvorming van de Joodse staat en schade toebrengen aan de achting voor het Zionisme, zelfs voor het Judaïsme. Zijn analyse, samen met de beschrijving van nieuwe feiten die relevant zijn voor

Amerika's en Israël's politiek, verheldert het Israëlisch-Palestijnse conflict aanzienlijk.

Nieuw voor veel lezers zal bijvoorbeeld de gedetailleerde informatie zijn over hoe Barack Obama al in zijn studietijd in aanraking kwam en geleidelijk aan actief ging samenwerken met progressieve Amerikaanse Joden. Zo kwam Obama onder de invloed van het Joodse 'liberalism' waarvoor de progressieve Joodse organisaties zich altijd inzetten. Tegelijkertijd leerde hij van hen voorzichtig te zijn met het openlijk uiten van denkbeelden die het Joodse establishment mishagen. Dat verklaart waarom Obama's politieke standpunten over Israël/Palestina gedurende de presidentscampagne van 2008 steeds conventioneeler werden. Het werpt ook licht op de keuze van zijn adviseurs. 'Er werden Joden gezocht die de georganiseerde Joodse gemeenschap konden geruststellen.' Beinart citeert woorden van de progressieve rabbi Wolf, die op Obama een grote invloed heeft gehad: 'Hij zal zeer voorzichtig zijn en niets doen dat de Joodse gemeenschap zal opschudden.'

Even nieuw zal voor veel lezers zijn wat Beinart schrijft over de diepere drijfveren van Israël's premier Netanyahu. Op basis van bronnen herleidt hij de oorsprong van Netanyahu's politiek tot de 'romantische, wreedaardige' stichter van het Revisionistische Zionisme, Vladimir Jabotinsky. Die heeft zich altijd verzet



tegen de destijds bij Joden wijdverbreide overtuiging dat ze een morele boodschap voor de wereld hadden. Deze overtuiging had alleen maar tot verzwakking van de positie van de Joden geleid. Voor Jabotinsky was er maar één ideaal: 'een Joodse meerderheid op beide oevers van de Jordaan als een eerste stap naar de stichting van een staat'. In 1939 werd de vader van Benjamin Netanyahu persoonlijk secretaris van Jabotinsky. Zij oordeelden beiden dat de verloren glorie van Joods militarisme moest worden herwonnen: het leven in de diaspora had Joden afgekeerd van hun krijgshaftig verleden, terwijl 'moralistische onmacht' het Zionisme had verzwakt. Verder deelden ze fundamenteel racistische denkbeelden over Arabieren, waarbij Netanyahu sr. een voorstander was van de 'fysieke verplaatsing' van Palestina's Arabische bevolking. Volgens Beinart heeft Netanyahu sr., die zelfs door premier Menachim Begin een 'right-wing extremist' werd genoemd, grote invloed gehad op zijn

zoon. Zo heeft in Netanyahu jr. de idee postgevat om te voorkomen dat een levensvatbare Palestijnse staat tot stand komt.

Beinart begint zijn boek met de 'Crisis in Israël'. Die bestaat eigenlijk al vanaf het opbouwen van de staat Israël, toen de progressieve ('liberal') idealen van zijn stichters – individuele vrijheid en gelijkheid van kansen, onafhankelijk van ras, geloof of geaardheid – al grof werden geschonden. Uitvoerig beschrijft hij de ongelijkheid tussen Joden en Arabieren die er van meet af aan heeft bestaan in het Israël van vóór 1967 en die nog altijd bestaat. Kan er binnen die grenzen nog gesproken worden van een 'flawed but genuine democracy', in de bezette gebieden is er sprake van 'ethnocracy'. Daar leven Joden in hun nederzettingen op Palestijns gebied onder dezelfde regels als in het Israël van vóór 1967. De Palestijnen daarentegen leven in hun eigen land onder het militaire bestuur van de Israëlische bezetter.

Beinart ziet een vicieuze cirkel waar het ondemocratische Zionisme ('illiberal Zionism') van de kolonisten het progressieve Zionisme in Israël ('liberal Zionism') wegdrukt. Dit kweekt intolerantie, niet alleen jegens de Arabische Israëliërs, maar ook jegens andersdenkende Joodse Israëliërs. De belangrijkste leiders van het Amerikaans Joods establishment willen dat niet zien. Ze willen zich niet inzetten Israël ertoe te bewegen zich te gedragen als een echte democratie. Zo komt Beinart bij de 'Crisis in America'.

De grondleggers van het Amerikaanse Zionisme waren traditioneel voorvechters van gelijkheid van kansen en opkomen voor de minderbedeelden. Hun Zionisme stond voor een democratische Joodse staat en voor democratische Joodse organisaties. Na de Zesdaagse Oorlog van 1967 begint het 'georganiseerd Amerikaans Zionisme' de toenemende kritiek op Israël te interpreteren als anti-Joods, immers een miskennis van het slachtofferschap. Zo wordt slachtofferschap ('victimhood') de sturende ideologie van het Joodse Amerikaanse

establishment. De grote meerderheid van de Amerikaanse Joden is echter progressief gebleven en heeft een genuanceerder en kritischer houding tegenover Israël. Gedetailleerd zet Beinart uiteen hoe veel meer dan vroeger een kleine groep rijke geldschietters Amerikaanse Joodse organisaties financiert en hun agenda bepaalt. Aldus bewerkstelligen zij een Amerikaanse buitenlandse politiek waarin de meeste Amerikaanse Joden zich niet herkennen.

In aparte hoofdstukken analyseert en weerlegt Beinart de argumenten van het Amerikaanse Joodse establishment waarom Joden in de diaspora Israël niet mogen bekritisieren en waarom de bezetting gerechtvaardigd zou zijn, immers noodzakelijk voor de veiligheid.

Het hoofdstuk 'The clash' analyseert de voorstellen van Obama, die erop gericht zijn het bouwen van en in nederzettingen stop te zetten. Ook beschrijft hij hoe Netanyahu, inziend dat hij de president straffeloos kan uitdagen, deze verscheidene malen publiekelijk vernederd heeft, volgens Beinart 'een van de meest buitengewone vernederingen van een President door een buitenlandse leider in de moderne geschiedenis'. Het is duidelijk waar Beinarts sympathieën liggen, maar hij bekritiseert wel de ernstige onderschatting binnen de regering-Obama van de moeilijkheden om een bouwstop verwezenlijkt te krijgen. En hij noemt het een misgreep dat de president, toen al niet bijster geliefd in Israël, tijdens zijn reis naar Egypte en Turkije in 2009 dat land niet bezocht. Al deze verwickelingen leidden tot de 'collapse' van zowel het vredesproces als Obama's Israëlbeleid in november 2010. Dan volgt in mei 2011 nog de clash tussen Obama en Netanyahu over de grenzen van vóór 1967. Volgens Beinart was dat de laatste keer dat Obama publiekelijk sprak langs de lijnen van het progressieve Zionisme, dat hij vroeger geleerd had.

Beinart pleit voor voltijds Joods onderwijs voor Amerikaanse Joodse jongeren. Want, zo redeneert hij, het

Amerikaanse Joodse establishment is letterlijk aan het uitsterven. De meeste jonge Amerikaanse Joden voelen weinig binding met het Zionisme. Een groot deel geeft niet om Israël, omdat ze niet veel op hebben met het Joodse geloof. Anderen zijn daarentegen wel gelovig, maar ze kunnen hun religieuze beleving niet verenigen met het beleid van Israël en houden zich daarom bezig met andere zaken. Zo ontstaat er een vacuüm dat wordt gevuld door een minderheid van orthodoxen. Hun aandeel in de Joodse bevolking van de Verenigde Staten neemt snel toe. Ze geven weinig om democratische waarden en gaan veelal naar orthodoxe scholen, waar een slachtofferbeeld van Israël centraal staat.

Beinart stelt zijn hoop op de groep jonge Joden die religieus engagement verenigen met progressieve waarden, die niets moeten hebben van slachtofferschap en niet overal antisemitisme zien. Het is hun morele plicht, stelt hij, zich in te zetten voor een democratisch Israël. Om dat effectief te kunnen doen, moeten ze zelf Joods blijven en het Joodse geloof doorgeven aan hun kinderen. Die moeten weer leren over Judaïsme en dat kan het beste gebeuren door voltijds Joods onderwijs. Beinart beseft dat hier een zeer lange en moeizame weg te gaan is en dat eventuele effecten pas laat zullen intreden. Te laat om nog de creatie mogelijk te maken van een levensvatbaar staatje voor de Palestijnen. Dit noopt hem tot de conclusie dat een boycot van de nederzettingen in bezet gebied dringend noodzakelijk is.

*A.A.M. van Agt & W. Aldershoff*

---

**Mr. A.A.M. van Agt** is o.a. oud-premier van Nederland (1977-1982) en voorzitter van The Rights Forum. **Drs W.G. Aldershoff** is voormalig ambtenaar bij de Europese Commissie; hij is gevestigd te Brussel, als adviseur EU-beleid t.a.v. Israël/Palestina.

---

## Een Amerikaanse blik op missie-Uruzgan

*De Amerikaanse adviseur van het Provincial Reconstruction Team, Daniel Green, geeft een realistisch inkijkje in de buitenlandse missies in Uruzgan. Hoe vindt men als westerling zijn weg in een tribale cultuur met eeuwenoude gewoonten en onbekende krachtenvelden? En hoe kijkt Green aan tegen de Nederlandse operatie?*

**Daniel R. Green**

**The Valley's Edge. A Year with the Pashtuns in the Heartland of the Taliban.**

Washington, D.C.: Potomac Books, 2012; 246 blz.; \$ 29,95;

ISBN: 978-1597-97694-7

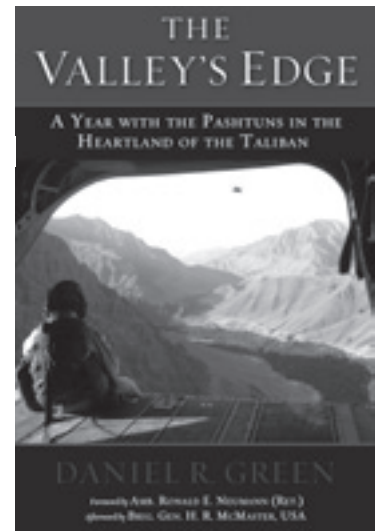
---

De titel verraadt het niet direct, maar het relaas van Daniel Green gaat over de 'Nederlandse' provincie Uruzgan. Extra interessant is dat de Nederlandse aanwezigheid in Greens boek *The Valley's Edge* ook aan de orde komt. In dit boek beschrijft de (voormalig) civiel medewerker bij het Amerikaanse *State Department* zijn ervaringen in de Afghaanse provincie als politiek adviseur van het *Provincial Reconstruction Team* (PRT) vanaf het voorjaar 2005 tot aan de nazomer van 2006. Green beschrijft de moeizame opstart van diverse reconstructie- en opbouwprojecten, het toenemend geweld van de opstandelingen (*insurgency*) en de complexe relatie met verscheidene lokale leiders. Interessant daarbij is dat hij eind 2009 naar Uruzgan terugkeerde en de mogelijkheid had op het eerdere werk terug te blikken. Deze reflectie leidt tot een aantal adviezen over de te volgen strategie in Afghanistan.

In het eerste deel van zijn boek beschrijft Green zijn eerste jaren als overheidsmedewerker binnen het Pentagon. De terroristische aanslagen van 9/11 vormen een sleutelmoment in zijn leven: terwijl hij achter zijn bureau naar de televisiebeelden van de *Twin Towers* kijkt, voelt hij een schokgolf door het gebouw als *American Airlines Flight 77* het Pentagon treft. Daarbij komt een vriend van Green om het leven. Greens persoonlijke betrokkenheid loopt als een rode draad door het verhaal.

Nadat hij toestemming heeft gekregen voor uitzending naar Afghanistan, vertrekt Green in het voorjaar van 2005 naar Uruzgan. Hij vervolgt zijn relaas met de landing op de militaire basis FOB Ripley, dat voor de (civiele en militaire) overheidsfunctionarissen die betrokken waren bij de missie direct een feest der herkenning is. Naast vele bekende locaties in de provinciale hoofdstad Tarin Kowt, zoals het hoofdbureau van de Afghaanse politie en de 'governor's compound', spelen ook een aantal bekende Uruzgan's een voorname rol. Zo heeft Green contacten met de toenmalige gouverneur Jan Mohammed Khan (in 2011 omgekomen bij een aanslag in Kaboel), de toenmalige politiecommandant Rozi Khan (gedood tijdens een vuurgevecht in 2008) en toenmalig commandant van de Afghaanse snelwegen Matiullah Khan (tegenwoordig politiecommandant van Uruzgan).

Green geeft een boeiende en realistische inkijk in zijn dagelijks werk. Hij beschrijft op heldere wijze zijn manoeuvres tussen lokale Mullah's, stamleiders, dorpsoudsten en overheidsvertegenwoordigers, iets dat hem op het lijf is geschreven. Daarbij komt zijn inzicht in de complexiteit van een tribale cultuur met eeuwenoude gewoonten en onbekende krachtenvelden goed naar voren. Is het mogelijk om tijdens een korte uitzending naar Afghanistan zoveel inzicht te verwerven, dat je weet aan welke spaghettisliert je moet trek-



ken? Vraagstukken die niet alleen bij de schrijver leven, maar ook bij diplomaten, militairen en humanitaire medewerkers in hedendaagse *counter insurgencies*. Green weet bij zijn betoog de nuances in de meeste gevallen goed te raken, hoewel hij in enkele passages bepaalde stammen wat eenzijdig kenmerkt en deze zonder omhaal lieert aan de Taliban (blz 116, 172). Dat valt ten opzichte van de rest van de overwegend evenwichtige tekst uit de toon.

Green beschrijft de eerste voorzichtige stappen van het Nederlandse *Provincial Reconstruction Team* en hoe hij tegen de komst van de Nederlanders aankijkt: enerzijds is hij verheugd dat een land zich volledig concentreert op de provincie, anderzijds beschouwt hij het als een teken van Amerikaans onvermogen. Hij is overwegend mild in zijn beoordeling van de Nederlandse *Task Force*. Zo betoogt hij dat de Nederlanders 'were doing a wonderful job promoting development in the province, while doing their best to

fight determined Taliban resistance' (blz. 185). Interessant is zijn visie op het moeizame proces in Nederland: 'their government and people didn't see the war as directly important to their national security as we clearly did' (blz. 177). Het laat zien welke reikwijdte de Nederlandse politieke discussie heeft gehad, het is belangrijk dat we ons daar bewust van zijn.

Overigens heeft Green het niet in alle gevallen bij het juiste eind; zo is zijn opmerking dat het Nederlandse publiek niet slachtoffer-tolerant zou zijn, niet terecht (blz. 180). Hoewel uit opiniepeilingen een dalende trend waarneembaar was, bleek uit onderzoek dat dit geen directe relatie had met het aantal dodelijke slachtoffers aan Nederlandse zijde.<sup>1</sup> Verder zijn er vraagtekens te zetten bij het feit dat hij tijdens zijn overdracht aan het Nederlandse *Provincial Reconstruction Team* bewust een deel van zijn databestand achterhoudt en dit alleen met zijn

Amerikaanse opvolger deelt. Men zou verwachten dat bondgenoten op het lagere tactische niveau informatie met elkaar delen.

Greens beschrijving van zijn ervaringen met de Australische *Special Forces* deed nogal wat stof opwaaien in de Australische media.<sup>2</sup> Hij beschreef bijvoorbeeld hoe de basis van de *US Special Forces* geïnfiltreerd werd. Ook Australische *Special Forces* opereerden vanaf die basis. De Australische omgang met de verschillende omstreden informele leiders (Jan Mohammed Khan en Matiullah Khan) wordt ook kritisch besproken.

Geconcludeerd kan worden dat Green met zijn boek een welkome aanvulling heeft geschreven op de bestaande literatuur over Afghanistan. Zijn boek geeft een waardevol inzicht in de Amerikaanse psyche waar het gaat om het conflict in Afghanistan. Verder heeft hij een frisse schrijfstijl en werkt zijn betrok-

kenheid aanstekelijk. Bovendien schrijft hij als ervaringsdeskundige vanuit politiek perspectief over de complexe situatie in Uruzgan, waarbij ook zijn openhartige mening over het Nederlandse optreden interessant is.

*George Dimitriu & Nico Tak*

**Majoor George R. Dimitriu** is stafofficier bij de Defensiestaf.

**Kolonel Nico Tak** is militair adviseur bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

#### Noten

**1** J.S. van der Meulen & A. Vos, 'De publieke opinie over Uruzgan', in: *Militaire Spectator*, jrg 177 (2008), nr 8, blz. 398.

**2** Rory Callinan, 'Secret Australian war efforts in Uruzgan revealed by US adviser', in: *The Sydney Morning Herald*, 2 april 2012.

## De 'waarheid' achter de Nederlandse missie in Uruzgan

*Jos Groen geeft een indrukwekkende 'waarheid' over de Nederlandse missie in Uruzgan: jonge officieren vertellen hoe zij de uitzending beleefden, wat er verkeerd ging en wat de belangrijkste lessen zijn. Voor henzelf én voor toekomstige missies. Groens militair-technische stijl maakt het boek minder toegankelijk voor de 'gewone' burger.*

**Jos Groen**

**Taks Force Uruzgan (2006-2010) 'Getuigenissen van een missie'.**

Ede: Elijzen grafische producties, 2012; 512 blz; € 22,95;

ISBN: 978-94-6190-830-8

Nederland was vier jaar lang de leidende militaire verantwoordelijkheid in de Zuid-Afghaanse provincie Uruzgan. In de periode 2006-2010 zijn duizenden Nederlandse militairen en tientallen civiele medewerkers naar Zuid-Afghanistan gestuurd om een bijdrage te leveren aan de missie van de internationale troepenmacht *International Security Assistance Force* (ISAF).<sup>1</sup>

Wetenschappelijke beschouwingen, Nederlandse beleidsstukken, evaluaties, krantenberichten en

persoonlijke verhalen – er is veel gepubliceerd over de Nederlandse operatie in Uruzgan. Hoe verschillend de publicaties ook zijn, ze verhalen alle over de grote investeringen van Nederland in deze militaire operatie. Ook Jos Groen, majoor bij de Koninklijke Landmacht en senior onderzoeker bij het Kennis- en Onderzoekscentrum van het Veteraneninstituut, heeft een boek over de Nederlandse Uruzgan-missie geschreven.



Dit boek onderscheidt zich van de andere publicaties over Uruzgan. In *Task Force Uruzgan (2006-2010) 'Getuigenissen van een missie'* zet Groen een zeer indrukwekkende waarheid neer: die van de Nederlandse mannen en vrouwen die op missie waren in Uruzgan. Met 23 individuele diepte-interviews met jonge officieren legt hij persoonlijke ervaringen, emotionele gebeurtenissen en lessen voor de krijgsmacht vast. Hij brengt hun persoonlijke verhalen aan het licht en roept zo de samenleving op tot meer aandacht, begrip en waardering voor de uitgezonden militairen.

Groen laat de geïnterviewden de aankomst in Uruzgan beschrijven en de start van de missie. De jonge officieren vertellen ieder op hun manier hoe zij deze beginperiode hebben ervaren. Dan komt de uitzending zelf aan bod: de overwinningen, maar ook de dramatische gebeurtenissen. Zo vertelt één van de geïnterviewde officieren aan Groen: 'Op mijn verjaardag was er een heftig incident in de omgeving van Ferosha. De hele populatie van *Combat Outpost* (klein militair kamp) Tabar werd op een gegeven moment door een behoorlijke explosie opgeschrikt. De rookpluim was duidelijk zichtbaar. Mensen uit het dorp renden richting de plek des onheils en de lichaamsdelen van het slachtoffer werden door hen bij elkaar geraapt.' Deze schokkende beschrijvingen dienen, zo vertelt Groen, om de lezer een betere indruk te geven van wat militairen op deze missie hebben meegemaakt. In de inleiding waarschuwt hij voor de emotionele en ingrijpende verhalen.

Groen laat de geïnterviewden uitgebreid stilstaan bij de *lessons learned*. Ervaringen en inzichten van de Afghanistan-missie worden expliciet gemaakt, zodat men hiervan kan leren voor toekomstige missies. Zo is het voor uitgezonden belangrĳk onder alle omstandigheden zichzelf te blijven. De militair kan een bepaalde rol aannemen, maar die rol moet uiteindelijk heel dicht staan

bij de eigen persoonlijkheid. Op deze manier komt men tot een sterker team. Daarnaast is goede communicatie een vereiste. Groen tekent op dat het als leidinggevende van belang is een sfeer van vertrouwen en laagdrempeligheid te creëren. Men moet de militairen het gevoel geven dat ze alles tegen hun leidinggevende kunnen vertellen.

Ieder interviewverslag wordt besloten met de aanhoudende discussie over de vraag of het in Uruzgan voor de Nederlandse troepen nu een opbouw- of een vechtmis­sie betrof. Voor velen blijkt dit een lastige vraag. Zo vertelt één van de geïnterviewde officieren aan Groen dat het opbouwwerk en het vechten niet van elkaar te scheiden zijn. De militairen van *Task Force Uruzgan* hebben gedurende de missie aan de opbouw van een stevig Afghaans regime gewerkt. Daarnaast werd er geschoten en strijd geleverd, wanneer dit noodzakelijk was. Dat verschilde per gebied en gedurende de missie. Zonder vechten was opbouwen niet mogelijk.

Het tweede deel van majoor Groens boek bevat een uitgebreide en waardevolle reflectie op allerlei sub-thema's. Zo wordt er ingegaan op de voorbereidingen op de missie, zoals het trainen van de mentale component. Er werden oefeningen gehouden om leiderschap te testen en aan *teambuilding* te werken. Bij deze trainingen draaide het erom hoe men onder zware omstandigheden, gecombineerd met stress, goed kan blijven functioneren.

Ook de reflectie komt aan bod. Hoe kijkt de militair terug op zijn missie? Zijn er situaties geweest waarvan de geïnterviewde achteraf zegt dat deze verkeerd zijn aangepakt? Het blijkt dat ieder zijn eigen fouten heeft gemaakt. De een meent zijn emoties beter te moeten beheersen, terwijl de ander juist moet proberen zaken los te laten. Ook hier kunnen belangrijke lessen uit worden getrokken, zowel voor de militair persoonlijk als voor

toekomstige Nederlandse missies. Mensgericht leidinggeven en een diplomatieke houding aannemen – dat zijn belangrijke lessen geweest voor veel van de geïnterviewde officieren. Het werken met andere nationaliteiten is een belangrijke les in het algemeen. Binnen missies wordt steeds vaker samengewerkt met verschillende nationaliteiten en met niet-militairen.

Groen heeft geprobeerd een zo authentiek mogelijk boek over de Nederlandse missie in Uruzgan te schrijven. Doordat hij, zonder eigen reflectie, de persoonlijke ervaringen en belevenissen van de geïnterviewden heeft neergezet, wordt een echte 'waarheid' beschreven. Een minpunt is dat het boek te militair-technisch geschreven is, met veel militair jargon en afkortingen. Alle veldslagen zijn tot in detail beschreven: leuk om te lezen voor een cadet, maar minder voor de 'gewone' burger. Het zou interessanter zijn geweest als Groen naast de persoonlijke ervaringen ook was ingegaan op de specifieke Nederlandse aanpak in Uruzgan. Zijn poging de verhalen voor een breder publiek zo begrijpelijk mogelijk te maken, is dan ook niet helemaal gelukt.

*Judith van de Kuijt*

---

**Judith van de Kuijt** volgt de master Conflicts Territories and Identities aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Zij was in de periode april-juli 2012 stagiaire bij Instituut Clingendael voor haar masteronderzoek naar de *comprehensive approach* in Afghanistan.

#### Noot

**1** G.R. Dimitriu & B.A. De Graaf, 'De Nederlandse COIN-aanpak: drie jaar Uruzgan, 2006-2009', in: *Militaire Spectator*, jrg. 178, nr 11, 2009, blz. 613-635.

---

## Lezenswaardige memoires van een kleurrijk ex-diplomaat

Peter Penfold beschrijft openhartig zijn roerige periode als diplomaat in het door burgeroorlog verscheurde Sierra Leone. Penfold's mening is gekleurd maar daarmee niet minder interessant. Twee inzichten bekijken: verkeerde strategische beslissingen blijken een belangrijk aandeel te hebben gehad in het falen van onderhandelingen en president Kabbah handelde verontrustend zwak.

**Peter Penfold**

**Atrocities, diamonds and diplomacy: the inside story of the conflict in Sierra Leone.**

Barnsley: Penn & Sword Military, 2012; 201 blz.; £ 15,99;

ISBN: 978-1-84884-768-2

---

Dit is een boek om je vingers bij af te likken; gedetailleerd en geweldig geschreven, openhartig en gepassioneerd, maar boven alles venijnig en geprononceerd. Peter Penfold, beschrijft zijn belevenissen als Britse vertegenwoordiger tijdens een korte maar veelbewogen periode in de burgeroorlog in Sierra Leone (1991-2001). In dit ingewikkelde en zeer gewelddadige conflict vochten opeenvolgende overheden tegen het *Revolutionary United Front* (RUF).

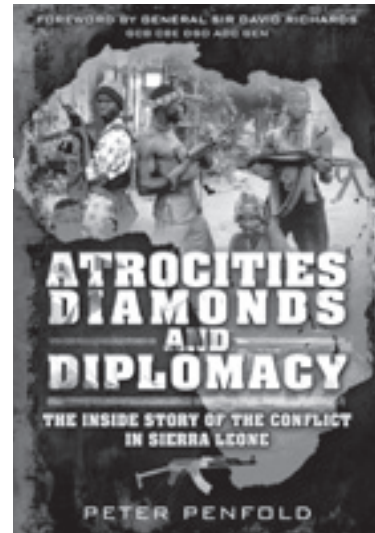
Bij een breed publiek is het conflict bekend om zijn diamanten en de titel van Penfold's boek 'Atrocities, Diamonds and Diplomacy' lijkt daaraan te appelleren. Een curieuze titel: wetenschappelijke consensus over de oorzaken ontbreekt en de rol van diamanten wordt in het boek slechts zijdelings besproken. Vanaf zijn aanstelling in maart 1997, enkele weken voordat het leger met het RUF de macht greep ten koste van de zojuist verkozen regering van president Kabbah, tot aan zijn afscheid in april 2000, vlak voor de Britse *show-of-force*, beschouwt Penfold zichzelf als een gepassioneerd diplomaat. Naar eigen zeggen zet hij alles op alles voor de 'geteisterde' bevolking én democratie in Sierra Leone.

Inderdaad, het boek doet soms hagiografisch aan: op een andere manier kan de relatie die Penfold suggereert tussen het mislukken van het Lomé-akkoord in 2000 en zijn eigen vertrek drie dagen eerder, niet worden opgevat. De vraag rijst dan

ook welke bijdrage dit egodocument levert aan de geschiedschrijving over de burgeroorlog in Sierra Leone.

Laten we, om te beginnen, proberen te begrijpen welke indruk deze ex-diplomaat zelf wil achterlaten met zijn openhartige en weinig diplomatieke memoires. Penfold's zelfverklaarde doel is enerzijds waardering oproepen voor de toewijding van de bevolking van Sierra Leone aan de democratie, en anderzijds de lezer kennis laten maken met het diplomatieke bestaan op afgelegen posten (blz. xvii). In dat laatste slaagt hij zeker niet; daarvoor zijn een verblijf in ballingschap in Conakry (Guinea), twee evacuaties en de vervaagende bemoeienis van de voormalige kolonisator met deze van oorsprong vrije-slavenkolonie te uitzonderlijk. Hoewel Penfold inderdaad waardering toont voor enkele individuen is een eerste kanttekening dat de auteur (te) vaak is verweten dat hij zich heeft verloren in waardering voor de bevolking: '*he has gone native*', aldus het ministerie van Buitenlandse zaken (*Foreign Office*) in Londen (blz. 81).

Het is een verwijt dat niet helemaal uit de lucht is gegrepen; het ronddragen van *Komrabai* Penfold in een hangmat door de straten van Freetown, enthousiast toegejuicht door duizenden, bij zijn benoeming als *Paramount Chief* van het Westen en zijn latere benoemingen als *Paramount Chief* van zowel het Zuiden als het Noorden, zijn



slechts twee sprekende voorbeelden van lokale ambten die niet tot het reguliere takenpakket behoren van een vertegenwoordiger van de Britse kroon. De lezer bekruipt meer dan eens het gevoel dat Penfold's sterke betrokkenheid te zeer zijn weergave van de situatie kleurt.

Een tweede kanttekening is dat het venijn van het boek, de problemen met het *Foreign Office* en Penfold's neiging zich neer te zetten als kampioen van de verdrukten, onmogelijk los kan worden gezien van het 'Arms to Africa'-schandaal, een grote Britse affaire die *Ethical Foreign Policy* van de toenmalige Britse minister van Buitenlandse Zaken, Robin Cook, schade berokkende en tot een vroegtijdig einde van Penfold's carrière leidde. Met medeweten van Penfold levert het Britse bedrijf Sandline International wapens aan de Kabbah-regering in ballingschap, terwijl de VN-Veiligheidsraad een wapenembargo heeft ingesteld voor Sierra Leone. Het gevolg is dat Penfold's adviezen vanaf dat moment terzijde worden

geschoven, hooggeplaatst bezoek uitblijft en hem een verbod wordt opgelegd interviews te geven aan de BBC. Getergd haalt Penfold uit: het *Foreign Office* heeft geen kennis van zaken (blz. 157, vgl. blz. 91/92), Cooks bezoek aan Sierra Leone net na zijn vertrek is 'laughable' (blz. 183) en over een Britse onderhandelaar schrijft hij: 'what damage could he do now?' (blz. 148).

Beide aanmerkingen nopen daarom tot voorzichtigheid; hier spreekt een beschadigd ex-diplomaat wiens openhartigheid niet altijd los staat van zijn beoogde nalatenschap.

### Penfolds bijdrage aan de geschiedschrijving

Ondanks deze kanttekeningen kunnen we stellen dat Penfolds memoires bijdragen aan twee nieuwe inzichten voor de geschiedschrijving over het conflict en een aanleiding vormen voor een stevige discussie. Om met dat laatste te beginnen: het boek bevat een (nog steeds) dominant maar propagandistisch en ongenueanceerd beeld over de opstandelingen van het RUF, door Penfold omschreven als 'a bunch of brutal thugs, surrounded by a mass of confused simple people, led by a power crazy untrustworthy zealot' (blz. 44) [...] used to be treated as a messiah by his boys' (blz. 161). Dat de beweging schuldig is aan tal van gruwelijkheden, is omstandig bewezen, maar al tijdens het conflict wees de antropoloog Paul Richards op de steun van de bevolking in het oosten en zuiden voor het RUF (bevestigd door de waarheids- en verzoeningscommissie in 2004).<sup>1</sup> Uit recent etnografisch onderzoek van Krijn Peters blijkt bovendien dat een egalitaire (zij het erg rudimentaire) ideologie in ieder geval tot begin 1996 actief werd onderwezen binnen het RUF en navolging vond onder de jeugdige bevolking van het land.<sup>2</sup>

Met zijn onjuist zwart-wit-beeld legitimeert Penfold zowel de regering-Kabbah als de westerse

mogendheden. Dit beeld maakt immers aannemelijk dat een door diamanten en macht gedreven zootje ongeregeld vredesakkoord breekt en genocidale campagnes uitvoert (januari 1999), waarvan overigens vaststaat dat niet het RUF – zoals Penfold beweert – maar het leger primair verantwoordelijk was. Dat de 'weak but honest' Kabbah (blz. 6) en 'remarkable' Hinga Norman (blz. 173) ondanks een staakt-het-vuren het hoofdkwartier van het RUF aan diggelen schieten (oktober 1996), botst ook met het beeld dat Penfold schetst.

Een nieuw inzicht is dat president Kabbah verontrustend zwak blijkt te zijn, hoewel de gebreken van de president al bekend waren. Gedurende Kabbah's ballingschap in Conakry verlaat hij vrijwel nooit zijn villa, zelfs niet om de ambassade aan de overkant van de straat te bezoeken, waar honderden landgenoten hun terugkeer plannen. Kabbah's gebrek aan daadkracht leidt tot ongeduld en een stroom aan dwingende instructies van het Briste *Foreign Office* (blz. 49), terwijl Nigeria vrijwel zelfstandig onderhandelt met de couppelegers (blz. 51). Ook na zijn terugkeer blijft Kabbah lethargisch; hij leunt zwaar op Nigeria en het zijn de Britten die proberen Kabbah weer in beweging te krijgen na een nieuwe aanval van het RUF en het leger (blz. 122).

Een tweede inzicht is dat de verkeerde strategische inschattingen een belangrijk aandeel hebben in het falen van enkele onderhandelingen in Sierra Leone. Zo mislukten onderhandelingen, waarvan we de details nog steeds niet kennen, met de couppelegers van het leger (mei 1997), omdat het RUF de legerleider gevangen hield (blz. 33). Later gaf de legerleider (Koroma) toe dat samenwerken met het RUF een grote misrekening was geweest (blz. 162). Ook het ineenstorten van het Conakry-akkoord kan gedeeltelijk worden verklaard uit de onjuiste inschatting van de couppelegers dat de

Nigeriaanse troepen zouden worden teruggetrokken in het geval van een aanval (blz. 61).<sup>3</sup> Tel daarbij op dat Kabbah de coupdreiging zowel in april 1997 als in januari 1999 onderschatte en daarom geen concessies wilde doen. In plaats van machtsweldlust, bloeddiamanten of achterstelling (veelgehoorde verklaringen voor het conflict) lijken misrekeningen een belangrijke oorzaak te zijn van het falen van onderhandelingen en het voortduren van het conflict.

Zoals met de meeste memoires is voorzichtigheid geboden. Penfolds te sterke band met Sierra Leone en zijn tragische neergang door het 'Arms to Africa'-schandaal nopen tot behoedzaamheid. Tegelijkertijd schreef deze uitgesproken en kleurrijke insider een belangwekkend boek dat op meerdere punten bijdraagt aan de geschiedschrijving van het conflict.

### *Kars de Bruijne*

---

**Kars de Bruijne MA** is als promovendus verbonden aan de afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen.

### Noten

<sup>1</sup> Paul Richards, *Fighting for the rainforest*, Portsmouth: Heinemann, 1996.

<sup>2</sup> Krijn Peters, *War and the crisis of youth*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

<sup>3</sup> In het Conakry-akkoord kwamen de couppelegers een machtsoverdracht overeen in ruil voor amnestie en een aantal ministersposten.

# Signalementen

---

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

---

**Heath Brown**

**Lobbying the New President: Interests in Transition.**

*New York: Routledge, 2012; 206 blz.; € 103,50; ISBN: 978-0-2031-3989-9*

---

De verkiezing van een nieuwe Amerikaanse president betekent vaak ruimte voor nieuw beleid, nieuwe mensen en nieuwe ideeën. Deze overgangen resulteren al decennia lang in grote beleidsveranderingen. Dit maakt deze periode zeer interessant voor lobbyisten, want ze kunnen invloed uitoefenen op het beleid.

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse politicoloog Heath Brown de invloed van lobbyisten

op nieuwe presidenten. Na zijn verkiezing in 2008 verklaarde Barack Obama dat lobbyisten tijdens de overgangperiode tussen twee presidenten niet welkom zouden zijn in het Witte Huis. Hij stelde strenge regels in om toegang van lobbyisten tot medewerkers van het Witte Huis te beperken. Dit was geen nieuw idee. Eerdere Amerikaanse presidenten hadden tijdens hun installatie al geprobeerd lobbyisten te weren.

Toch vonden, ook in 2008, slimme lobbyisten altijd wel manieren om het nieuwe beleid te beïnvloeden. Zo werd John Podesta, hoofd van het *Center for American Progress*, een machtige politieke denktank, door Obama gevraagd de leiding te nemen tijdens deze overgangperiode. Hierdoor had deze club een grote invloed tijdens de eerste fase van Obama's presidentschap. Nieuwe presidenten willen in de periode dat ze zich installeren vaak zo min mogelijk invloed van buitenaf. Maar paradoxaal genoeg hebben ze juist dan de informatie en ideeën van de lobbygroepen hard nodig, alsmede het politieke kapitaal dat die groepen kunnen bieden.

---

**Charles A. Kupchan**

**No One's World: The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn.**

*New York: Oxford University Press, 2012; 256 blz.; € 21,40; ISBN: 978-0-1997-3939-4*

---

Nadat in de zestiende eeuw het Westen begonnen was aan zijn grote inhaalslag op toenmalige grootmachten in Azië en het Midden-Oosten, domineren Europa en de Verenigde Staten sinds de negentiende eeuw het wereldtoneel. Maar deze overmacht is het Westen nu aan het verliezen door de opkomst van landen als China, India en Brazilië. Hoewel de meeste experts het erover eens zijn dat de hegemonie van het Westen inderdaad op haar retour is, bestaat er vaak nog

wel groot vertrouwen in de hegemonie van westerse ideeën, zoals democratie, kapitalisme en seculier nationalisme. Deze idealen zullen zich ook zonder het leiderschap van het Westen blijven verspreiden.

In dit boek bestrijdt de Amerikaanse strateeg en politicoloog Charles A. Kupchan deze stelling. Volgens hem staat de wereld vlak voor een periode van grote verandering. Kupchan ziet een wereld met een grote diversiteit aan politieke en ideologische modellen.

De opkomende landen zullen niet langer ondergeschikt zijn aan het Westen, zij zullen niet zomaar de Westerse politieke ideeën overnemen, maar juist hun eigen politieke filosofie behouden. De dominantie van het Westen was een gevolg van sociale en economische factoren die uniek waren voor Europa en Amerika. De opkomst van China, India en Brazilië zal door hun eigen specifieke sociale en economische factoren worden gevormd.

Toch zijn er geen andere kandidaten om het wereldleiderschap over te nemen, stelt Kupchan, al is de dominantie van het Westen op haar retour. Voor het eerst in de geschiedenis zullen de nieuwe en oude grootmachten volledig van elkaar afhankelijk zijn, zonder dat er één de boventoon voert.

---

**Mark L. Haas**

**The Clash of Ideologies: Middle Eastern Politics and American Security.**

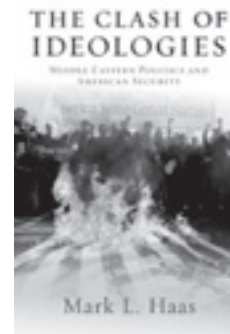
New York: Oxford University Press, 2012; 464 blz.; € 47,80;

ISBN: 978-0-1998-3842-4

---

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse politicoloog Mark L. Haas hoe ideologieën internationale betrekkingen vormgeven. Haas richt zich op de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en de landen van het Midden-Oosten. Hij stelt dat ideologieën een grote invloed kunnen hebben op hoe landen internationale dreigingen beoordelen. Deze inschattingen staan vervolgens centraal bij het invullen van het veiligheidsbeleid, de keuze van vriend en vijand, alsmede pogingen van landen hun ideologieën te verspreiden. Haas analyseert twee factoren die bepalen hoe ideologie de internationale betrekkingen vormgeeft: ten eerste de mate waarin diverse groepen van beleidsmakers door hun

ideologieën worden verdeeld, de 'ideological distance'; ten tweede de prominente ideologieën die er binnen een bepaald land aanwezig zijn, de 'ideological polarity'. Aan de hand van deze twee factoren analyseert Haas het buitenlands beleid van vier landen, t.w. Iran, Saudi-Arabië, Syrië en Turkije, sinds het einde van de Koude Oorlog. Hoe meer ideologische overeenkomsten er waren tussen twee landen, hoe beter de bilaterale samenwerking. Naast de overeenkomsten/verschillen tussen landen bleek ook de tweede factor zeer belangrijk. Doordat ideologie mede de perceptie van dreiging vormgeeft, heeft een land met meerdere prominente ideologische groeperingen dus ook uiteenlopende



dreigingspercepties. Elke groepering ziet weer andere buitenlandse dreigingen en heeft dus ook verschillende voorkeuren op buitenlands-politiek gebied. Dit maakt het niet alleen voor het land zelf moeilijk zijn veiligheidsbeleid vorm te geven, maar ook voor andere landen. Het is immers lastig te voorspellen wat een land met meerdere invloedrijke ideologieën in een bepaalde situatie zal doen.

---

**Paul Rexton Kan**

**Cartels at War: Mexico's Drug-Fueled Violence and the Threat to U.S. National Security.**

Dulles: Potomac Books, 2012; 208 blz.; € 18,50:

ISBN: 978-1-5979-7707-4

---

In dit boek onderzoekt hoogleraar veiligheidsstudies Paul Rexton Kan de voortdurende drugoorlog in Mexico. Hij stelt dat het hier om een mozaïekoorlog gaat, waarbij er meerdere oorlogen tegelijk uitgevochten worden. Er vinden oorlogen plaats tussen de drugkartels onderling, er wordt binnen de kartels om de macht gestreden, de kartels voeren oorlog met de Mexicaanse staat, kartels en bendes vechten tegen het Mexicaanse volk, en Mexicaanse bendes bevechten elkaar. Sinds president Felipe Calderón in 2006

begon met het aanpakken van de drugkartels zijn er bij aanslagen tegen politieagenten, journalisten en Mexicaanse burgers bijna 50.000 mensen omgekomen.

De overheden aan beide kanten van de Amerikaans-Mexicaanse grens zijn niet in staat gebleken dit geweld een halt toe te roepen, terwijl niet alleen in Mexico maar ook in de steden aan de Amerikaanse kant van de grens de invloed van deze drugoorlog zichtbaar is; het geweld dreigt nu zelfs de grens over te steken, zo meldt Rexton Kan.



De auteur maakt in zijn onderzoek van deze mozaïekoorlog gebruik van eigen observaties in de grensstreek en interviews met agenten van de Amerikaanse Drug Enforcement Agency, medewerkers van het Office of National Drug Control Policy, ambtenaren van het ministerie van Defensie, agenten van de Amerikaanse Douane en

met Mexicaanse militaire officieren. Beleid om het geweld te stoppen dient drie doelstellingen te hebben, meent Kan. Voorkomen moet worden dat het geweld tussen de

kartels onderling wordt aangewakkerd, de drugsmokkel richting de Verenigde Staten dient minder winstgevend te zijn en de uitholling van het Mexicaanse staatsapparaat

moet een halt worden toegeeroepen. Alleen dan kan voorkomen worden dat de Mexicaanse drugsoorlog de Amerikaanse grens oversteekt.

---

**Anatol Lieven**

**America Right or Wrong: An Anatomy of American Nationalism.**

*New York, Oxford University Press 2012, 312 blz.; € 15,95*

*ISBN 9780199660254*

---

Het Amerikaanse politieke en economische systeem is van groot belang voor de rest van de wereld, de westerse democratieën in het bijzonder. De invloed van de Verenigde Staten is, ook in de 21<sup>e</sup> eeuw, niet te onderschatten. Maar in die superieure status is de afgelopen jaren wel een verandering opgetreden. De politiek in Amerika is geradicaliseerd, zowel op nationaal niveau als in de afzonderlijke staten, het politieke debat is verstard en het economisch beleid verlamd.

De oorzaak ligt in het Amerikaans Nationalisme, zegt de Britse politicoloog Anatol Lieven. In dit boek onderzoekt hij de culturele en historische wortels. Het Amerikaans Nationalisme is een complexe mengeling van elementen die elkaar soms aanvullen en soms tegenspre-

ken. Aan de ene kant is er de traditie van Amerikaans burgerlijk nationalisme, gebaseerd op een bijna religieuze eerbied voor Amerikaanse democratische instituties en de grondwet. Aan de andere kant is er een meer chauvinistisch nationalisme, gebaseerd op de aanname dat deze democratische instituties worden onderbouwd door unieke culturele waarden, die alleen door bepaalde Amerikanen gedeeld worden. Deze chauvinistische stroming staat zeer vijandig tegen buitenlanders en minderheden in Amerika.

Tot enkele jaren geleden had deze stroming geen grote invloed op de Amerikaanse politiek. Maar dat is veranderd. De schrijver stelt dat de opkomst van de *Tea Party* en de steeds verder radicaliserende Republikeinse Partij het gevolg zijn



van de groei van deze chauvinistische variant van het Amerikaans Nationalisme. De gevolgen van de aanslagen van 11 september, de invloed van de alliantie met Israël en vooral de langdurige en steeds toenemende economische achteruitgang van grote delen van de Amerikaanse blanke middenklasse gaven dit radicale nationalisme vleugels. Irrationele vijandbeelden en radicale denkbeelden dragen sterk bij aan de radicalisering en polarisatie van de Amerikaanse politiek. Hierdoor wordt het besturen van het machtigste en belangrijkste land ter wereld steeds lastiger.

---

**Alexander Cooley**

**Great Game, Local Rules: The New Great Power Contest in Central Asia.**

New York, Oxford University Press 2012, 272 blz.; € 23,50

ISBN 9780199929825

---

In de negentiende eeuw vochten Groot-Brittannië en het Russische Tsarenrijk een verbeten strijd over de macht in Centraal-Azië. Deze oorlog werd *The Great Game* genoemd. In de afgelopen vijftientig jaar is er een nieuwe *Great Game* losgebarsten. Dit keer strijden de Verenigde Staten, Rusland en China om invloed in één van de meest explosieve regio's ter wereld: Centraal-Azië.

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse politicoloog Alexander Cooley de nieuwe strijd om de macht in het gebied dat bestaat uit Iran, Afghanistan, Pakistan en de Kasjmiergebieden. De schrijver

analyseert de verschillende doelstellingen die de drie kemphanen in de regio hebben. De Verenigde Staten willen hun invloed met behulp van legerbases verzekeren, de Chinezen willen toegang tot de grondstoffen van de regio, en de Russen willen hun politieke invloed op hun zuidburen vergroten. Maar de Centraal-Aziatische overheden laten zien dat ze geen pionnen in *The Great Game* zijn. Zij weten een te veel aan buitenlandse invloeden in te perken en hun eigen soevereine macht te versterken.

In tegenstelling tot de situatie in de negentiende eeuw zijn de landen



in Centraal-Azië niet slechts een speelbord waar de grote landen naar believen hun machtsstrijd op kunnen uitvechten. In de eenentwintigste eeuw zijn de overheden van Iran, Afghanistan en Pakistan belangrijke spelers waar Amerika, China en Rusland rekening mee moeten houden, willen ze *The Great Game* uiteindelijk winnen.

## BEOORDELINGSPROCEDURE

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

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



Erik Reijnders

2012 | 80 p. | € 18,95  
ISBN 978 90 232 5023 4

## Wat vinden we er nou écht van?

De essentie van Interne Communicatie

Interne communicatie wordt vaak gezien als een (strategisch) instrument. Als een middel waarmee je medewerkers informeert. De communicatie-afdeling is er druk mee. Maar van veel groter belang is het informele discours: de gesprekken 'entre nous', tussendoor op de wandelgang, in de lunchpauzes of discussies op online fora.

Medewerkers zoeken in die informele gesprekken samen naar duiding van voor hen complexe situaties. Ze stellen zich daartoe Drie Vragen van Betekenisgeving: wat is er eigenlijk aan de hand, wat betekent dat voor mij en wat moet ik nu doen? Zo proberen ze in interactie het verhaal voor zichzelf rond te krijgen. Dat is de essentie van interne communicatie: een proces van gezamenlijke betekenisgeving.

Hoe kun je die betekenisgeving beïnvloeden? Wie spelen daarin een belangrijke rol? Is de essentie van interne communicatie eigenlijk wel te regisseren? En zijn er nog wel mogelijkheden voor gezamenlijke betekenisgeving bij een Ingrijpende Verandering? Allemaal vragen die in dit boek in kort bestek aan de orde komen.



Sander van Reedt Dortland en  
Cies de Theije

2012 | 112 p. | € 19,95  
ISBN 978 90 232 5002 9

## De overheid als veelkoppige leeuw

Change, efficiencyverhoging en kostenbesparing bij overheidsorganisaties

Veranderingen, bezuinigingen en efficiencyverhoging: ze zijn niet eenvoudig in overheidsland. Politici, burgers en managers uit het bedrijfsleven hebben daar allemaal zo hun ideeën over, en regelmatig simplificeren ze daarbij de zaak te veel. Maar al te vaak wordt gedacht: je geeft die ambtenaren gewoon minder geld, en dan moeten ze het wel goedkoper doen. Helaas is deze methodiek meestal gedoemd te mislukken. Er zijn te veel actoren in het spel, op alle verschillende niveaus, omdat de overheid een veelkoppige leeuw is. Ze kan niet, zoals een bedrijf, al haar energie richten op Meer met Minder.

Beide auteurs hebben dit meermalen aan den lijve ondervonden, zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid. Zij analyseren de problematiek op een nieuwe, frisse manier, en leggen de vinger op de pijnlijke plekken, zonder daarbij verwijtend te worden: iedere laag in de organisatie heeft zijn eigen 'logica'.

**Meer informatie of online bestellen:**  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56

Koninklijke Van Gorcum BV  
Postbus 43 • 9400 AA Assen  
[e] [verkoop@vangorcum.nl](mailto:verkoop@vangorcum.nl)

## Op weg naar nieuw leiderschap

Van superieure strategie naar integere cultuur

Door Karel J. Noordzij

Wat heb je nog aan een driejarenplan als er elk half jaar een nieuwe iPad uitkomt? Organisaties hebben in de 21ste eeuw talent nodig dat de energie en creativiteit heeft om de strategie steeds opnieuw aan te passen en uit te voeren. De concurrentiestrijd gaat zich concentreren op het aantrekken en behouden van menselijk talent. En om te voorkomen dat dat talent wegloopt, moeten leiders waarden als een 'integere cultuur' en 'zingeving' in ere herstellen en expliciet uitdragen.

Karel Noordzij biedt een overzichtelijke 'gereedschapskist' met inzichten, praktische ervaringen en persoonlijke anekdotes die iedereen die op een of andere manier leidinggeeft, op weg helpt naar een meer op de moderne tijd toegesneden leiderschapsstijl.

Jaap de Hoop Scheffer, oud-minister van Buitenlandse Zaken en voormalig Secretaris Generaal van de NAVO: *'Zeer herkenbaar, niet alleen voor bedrijven, zorginstellingen en adviesbureaus, maar zeker ook voor politiek en overheid!'*



€ 22,95

2012 | 1e druk | 141 p.

ISBN 978 90 232 5081 4

## De robuuste professional

Wijze LESsen

Door Edgar Karssing, Marcel Pheijffer en Bob Hoogenboom (Red.)

Pas als leiderschap en ondernemerschap verbonden zijn met verantwoordelijkheids-gevoel, krijgen ze positieve kracht. LES, acroniem van Leadership, Entrepreneurship en Stewardship, vat de drie basiswaarden samen waar Nyenrode voor staat.

Hoogleraren, vakdocenten, trainers en onderzoekers schrijven in deze bundel helder en aansprekend over leiderschap, corporate governance, duurzaam ondernemen, bedrijfsethiek en business-spiritualiteit. En over ondernemende familiebedrijven, het inkoopbeleid van organisaties en robuuste accountants en controllers. Ook geven de auteurs een mooie doorkijk in onderwijsontwikkelingen op het gebied van business, accountancy & controlling en executive education. De hoofdstukken worden afgewisseld met interviews waarin academici en mensen uit de bedrijfspraktijk hun licht laten schijnen op de praktische invulling van de waarden Leadership, Entrepreneurship en Stewardship.



€ 44,75

2012 | 1e druk | 364 p.

ISBN 978 90 232 4957 3

Meer informatie of online bestellen:  
[www.vangorcum.nl](http://www.vangorcum.nl) of bel 0592 37 95 56

Koninklijke Van Gorcum BV  
Postbus 43 • 9400 AA Assen  
[e] [verkoop@vangorcum.nl](mailto:verkoop@vangorcum.nl)