



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



november
2013

‘Nieuwe’ spelers op het Afrikaanse continent: China, India, Brazilië en Japan

Islamitische invloeden in de Lage Landen

Het wankelende imago van het Internationaal Strafhof

Drones en killer robots: wordt de mens overbodig in oorlogvoering?

www.internationalespectator.nl

Redactioneel	Afrika, het 'verloren continent', herondekt 1
Artikelen	'Nieuwe' spelers in Afrika 'Nieuwe' spelers, oude praktijken? <i>Wil Hout & Ward Warmerdam</i> 2 Japan en Afrika: een nieuw begin, een middenweg <i>Maike Okano-Heijmans</i> 7 Eigen economische ontwikkeling richtsnoer voor China's relatie met Afrika <i>Sanne van der Lugt</i> 13 India: de andere speler in Afrika? <i>Peter Konijn</i> 19 Samenwerking en machtsontplooiing op de Afrikaanse agenda van Brazilië <i>Ivan Briscoe & Timo Peeters</i> 25
Column	Het wankele imago van het Internationaal Strafhof <i>Bibi van Ginkel</i> 31
Artikelen	Drones: kritische kanttekeningen <i>Karel Koster</i> 34 Islamitische invloeden in de Lage Landen De groeiende invloed van Turkije op de Turkse diaspora in Nederland <i>Froukje Santing & Lily Sprangers</i> 39 De islamiseringspolitiek van de Saoedi's in België <i>Bilal Benyaich & Zibar Omar</i> 44 De lange arm van de koning: veiligheids- en inlichtingendiensten en de Marokkaanse diaspora <i>Paolo De Mas</i> 50 Vooruitzichten voor het Trans-Atlantisch Handels- en Investerings Partnerschap <i>Pitou van Dijck & Gerrit Faber</i> 56 Federalisme en buitenlandbeleid: geblokkeerd tussen eenheid en diversiteit? <i>Thomas Verellen</i> 60
Opinie	Mensenrechtenbrief vertrouwt te veel op <i>business as usual</i> in de VN <i>Lars van Troost</i> 66 Ouderwets of gloednieuw? Het beleid van minister Ploumen <i>Paul Hoebink</i> 70 Robotisering van het leger een reëel gevaar <i>Miriam Struyk & Merel Ekelhof</i> 72
Film	Die Welt <i>Maike Voorhoeve</i> 78
Respons	Hongarije: een welkome luis in de pels <i>Jan Buruma</i> 80
Boekbesprekingen	Ashes of Hama. The Muslim Brotherhood in Syria <i>Maurits Berger</i> 82 De onstuitbare opmars van Azië <i>Arjen Schutten</i> 83 Abundance – The Future Is Better Than You Think; & The Future – Six Drivers of Global Change <i>Stephan Slingerland</i> 85
Nieuw Verschenen	<i>Joris Kreutzer</i> 86
Film	Eat, Sleep, Die <i>Audrey Stickers</i> (op achtercover)



Afrika, het 'verloren continent' herontdekt

In het kielzog van China zijn India en Brazilië zich de laatste jaren steeds meer gaan richten op Afrika. De sterk groeiende investeringen van deze BRIC's (en recent ook van Japan) in wat nog niet zo lang geleden het 'verloren continent' werd genoemd, zijn door de Afrikanen zelf met enthousiasme ontvangen, maar door de donoren uit het Westen met de nodige argwaan. Deze traditionele donoren plachten aan hun hulp en handel immers vele voorwaarden te verbinden, terwijl de nieuwe spelers in Afrika dat veel minder doen, althans dat beweren zij zelf. Zo typeren India en Brazilië hun relaties met Afrikaanse landen als gedreven door de principes van gelijkwaardigheid en respect voor soevereiniteit. Maar is dat wel zo?

Van de invloed van deze 'nieuwe' economieën in Afrika gaan we over op de invloed van de islam in de Lage Landen. Zo heeft België aan den lijve ondervonden hoe de tomeloze islamiseringsdrift van Saoedi-Arabië, gesteund door zijn vele oliedollars, het reactionaire wahabisme binnen België heeft weten te verspreiden. De Belgische autoriteiten hebben er nooit (of althans veel te laat) een adequaat antwoord op gevonden. En zo wordt de Turkse gemeenschap in Nederland sterk beïnvloed door de regering-Erdogan, die de zes miljoen Turken in de diaspora voor haar conservatief-religieuze karretje wil spannen. Dat geldt in iets mindere mate voor de Marokkaanse gemeenschap in ons land.

Dit jaar zagen twee belangrijke documenten uit de koker van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken het levenslicht, te weten de mensenrechtenbrief *Respect en Recht voor Ieder Mens* van minister Timmermans en de nota *Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen* van minister Ploumen. In dit nummer worden beide documenten van een kritisch commentaar voorzien.

Dreigt de mensheid haar greep op de samenleving te verliezen als die ten prooi valt aan de snel groeiende robotisering? Bij de *drones*, die nu militair al veelvuldig worden ingezet en al veel (ook onschuldige) slachtoffers maken, zit de mens nog aan de knoppen, maar bij de *killer robot*, die er weliswaar nog niet is, maar op korte termijn ontwikkeld lijkt te kunnen worden, is de mens volledig 'out-of-the-loop'. En waar ligt dan de aansprakelijkheid? Deze ethische, juridische en militaire aspecten van de robotisering komen uitgebreid aan de orde.

En verder. Het Internationaal Strafhof in Den Haag (ICC) ligt flink onder vuur. Deze maand moet Uhuru Kenyatta, de president van Kenia, voor het Strafhof verschijnen. Het proces doet de gemoederen hoog oplopen; de Afrikaanse Unie heeft zich kritisch uitgelaten over het ICC. Kan het Strafhof zijn imago nog redden?

Dit, en nog veel meer in het novembernummer van de *Internationale Spectator*. De redactie wenst u wederom veel leesplezier toe.

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Arjan Douma, student aan de Rijksuniversiteit Groningen en in de periode september t/m november 2013 stagiair bij de eindredactie

www.internationalespectator.nl

‘Nieuwe’ spelers, oude praktijken?

In toenemende mate investeren de grote opkomende economieën door middel van hulp en handel in Afrika. De traditionele westerse donoren volgen deze ontwikkeling met argwaan. In Afrika wordt de belangstelling van nieuwe actoren juist overwegend positief ontvangen, omdat het tot een diversificatie van hulpstromen leidt. Bieden de investeringen van deze landen Afrika een nieuwe toekomst of gaat het uiteindelijk toch om voortzetting van oude westerse praktijken?

De afgelopen jaren is veel geschreven over de nieuwe rol van opkomende landen op het Afrikaanse continent. Vaak werd in dergelijke beschouwingen de indruk gewekt dat de ‘nieuwe spelers’ anders zouden optreden dan de traditionele actoren uit het Westen. De in het oog lopende rol van China in Afrika stond in vele analyses centraal, maar recente bijdragen – waaronder de artikelen in dit nummer van de *Internationale Spectator* – geven aan dat het belangrijk is ook andere nieuwe spelers, zoals India en Brazilië, in de analyse te betrekken.¹

In een recente column in *NRC Handelsblad* gaf Coen Teulings, oud-directeur van het Centraal Planbureau, trefend aan dat de hedendaagse aandacht voor de nieuwe spelers

in Afrika vaak wordt ingegeven door een zekere buitenlands-politieke frustratie bij de oude actoren, zoals de West-Europese landen en de Verenigde Staten.² Zij zien dat zij, ondanks hun decennia lange bemoeienis met het continent en de verstrekking van vele miljarden aan ontwikkelingshulp, welhaast moeiteloos voorbijgestreefd worden door China, dat een pure *quid pro quo*-houding inneemt in zijn buitenlands economisch beleid en door zijn Zuid-Zuid-retoriek gemakkelijk allianties lijkt te smeden met de landen in Afrika.

De rol van de nieuwe actoren in Afrika is, of het nu gaat om hulp, handel of investeringen, zeker opmerkelijk. Bij alle aandacht voor het nieuwe in de relaties van China, India en Brazilië met landen in sub-Sahara Afrika moet evenwel bedacht worden dat de onderliggende dynamiek van de relaties dezelfde is als die welke de betrekkingen met de landen uit het Westen eeuwenlang heeft gekenmerkt. Naar analogie van Benjamin Cohen’s inmiddels klassieke analyse van het Sovjetimperialisme in de naoorlogse periode kan de huidige expansie van activiteiten van de nieuwe spelers gezien worden als een mutatie van de traditionele verhoudingen van afhankelijkheid en dominantie.³

In dit artikel gaan wij na wat de belangrijkste kenmerken zijn van de relaties tussen de nieuwe spelers en Afrika. Hierbij richten we ons vooral op handel, investeringen en hulp. Tevens bespreken we hoe de retoriek van Zuid-Zuid-samenwerking, die vooral gebezigd wordt door China, dient te worden geïnterpreteerd.

Handel en investeringen

De opkomende economieën zijn de afgelopen decennia steeds belangrijker afnemers van Afrikaanse producten geworden. Namen China, India en Brazilië in 2000 gezamenlijk nog slechts 7,9% van de Afrikaanse export voor hun rekening, in 2006 was dit al gegroeid tot 12,7% en in 2012 zelfs tot 18,4%.⁴ Het overgrote deel van de recente groei van Afrika, die sommigen zelfs verleidt te spreken van ‘silverlining Africa’,⁵ lijkt op het conto te kunnen worden geschreven van de export van

De export van Afrika naar China en India werd sinds 2000 tussen de tien en elf keer zo omvangrijk

Wil Hout is hoogleraar internationale politieke economie aan het International Institute of Social Studies (ISS), Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ward Warmerdam is promovendus aan het ISS en is tevens als economisch onderzoeker verbonden aan Profundo, een not-for-profit-onderzoeksbureau in Amsterdam.

grondstoffen – en dan vooral brandstoffen, ertsen en mineralen – naar de opkomende economieën.

De cijfers in tabel 1 bieden een overzicht van de recente ontwikkelingen in de handel van de ontwikkelingslanden in Afrika met China, India en Brazilië. De omvang van de export naar ieder van de drie opkomende economieën is sinds 2000 spectaculair gegroeid: de export naar China en India werd tussen de tien en elf keer zo omvangrijk, en zelfs de bescheidener groei van de export naar Brazilië was met bijna 500% toch ook indrukwekkend.

De verschillen in de handelspatronen met de opkomende economieën kunnen het algemene beeld dat de traditionele afhankelijkheid van Afrikaanse landen van de productie en export van primaire producten door de nieuwe vraag eerder wordt versterkt dan tegengegaan, niet verhullen. Gegevens van de UNCTAD leren dat grondstoffen in 2000 ca. 78% uitmaakten van de export van Afrikaanse ontwikkelingslanden en dat dit cijfer in 2012 was toegenomen tot bijna 85%. Cijfers over de handelsoriëntatie van de opkomende economieën zijn in lijn met die van de traditionele handelspartners. Zo bestaat de export naar de landen van de Europese Unie in 2012 voor bijna 81% uit grondstoffen, waarvan bijna twee derde brandstoffen en een zesde ertsen en mineralen.⁶

De investeringsstromen van de opkomende economieën naar de Afrikaanse ontwikkelingslanden vertoonden de afgelopen jaren een zelfde beeld als de handelsrelaties. De investeringen vanuit China namen tussen 2009 en 2011 toe van \$5,5 tot ruim \$31 miljard, terwijl die van India van \$2,2 tot ruim \$9,3 miljard groeiden.⁷ Brazilië, dat een belangrijker positie inneemt in Latijns-Amerika, zag zijn investeringen desondanks meer dan verdubbelen van ruim \$100 tot circa \$232 miljoen. De belangrijkste investeringen bleven tussen 2009 en 2011 komen vanuit de landen van de Europese Unie, met de Verenigde Staten als goede tweede. In 2011 was het totaal aan investeringen vanuit de EU ongeveer \$197 miljard, terwijl dat vanuit de Verenigde Staten ruim \$62 miljard bedroeg.

Een belangrijk kenmerk van de investeringen van de nieuwe spelers is dat deze vooral betrekking hebben op dezelfde sectoren die ook domineren in de handelsrelaties, dus vooral grondstoffen en daarbinnen weer brandstoffen. Deze ontwikkeling is goed te verklaren uit het feit dat investeringen vaak gedaan worden in sectoren die produceren voor de export. Zo hebben China, India en Brazilië zelf inmiddels te maken met stijgende arbeidskosten en daardoor zoeken ze naar nieuwe productielocaties. Ook trachten bedrijven uit de genoemde landen te profiteren van de ontwikkeling van de technische vaardigheden in

Tabel 1: Export van ontwikkelingslanden in Afrika naar China, India en Brazilië

		2000	2006	2012
China	totaal (\$ mld.)	4,71	27,08	48,03
	<i>waarvan:</i>			
	grondstoffen (%)	91,5	96,0	92,0
	brandstoffen (%)	72,0	77,3	40,8
	ertsen en mineralen (%)	8,3	11,2	41,2
India	totaal (\$ mld.)	4,17	10,87	52,00
	<i>waarvan:</i>			
	grondstoffen (%)	80,6	88,7	95,4
	brandstoffen (%)	56,1	68,4	80,7
	ertsen en mineralen (%)	2,4	5,8	3,8
Brazilië	totaal (\$ mld.)	2,78	7,88	16,19
	<i>waarvan:</i>			
	grondstoffen (%)	92,8	93,8	89,4
	brandstoffen (%)	83,5	90,7	85,1
	ertsen en mineralen (%)	3,2	1,9	1,9

Bron: UNCTAD, UNCTADStat, <http://unctadstat.unctad.org>

Afrika. Hiernaast speelt het zoeken naar nieuwe afzetmarkten door producenten uit de opkomende economieën een belangrijke rol. Afrika is voor deze bedrijven een interessante afzetmarkt, waar zij graag investeren om hun marktaandeel te vergroten. De markten in Afrika, waar producten van westerse bedrijven maar geringe marktaandelen kunnen veroveren omdat ze te duur zijn voor de consumenten, zijn belangrijk voor producenten uit opkomende economieën, omdat consumenten wegens de prijs vaak kiezen voor producten van lagere kwaliteit. Hiernaast is de concurrentie in Afrikaanse economieën vaak geringer, waardoor het gemakkelijker is de markten te penetreren.

Door de hierboven geschetste ontwikkelingen rijst de vraag welke voordelen de nieuwe handels- en investeringsstromen Afrikaanse landen eigenlijk bieden. Het belangrijkste risico dat de directe groei in zich bergt, is dat deze de op gang gekomen diversificatie van de Afrikaanse economieën in gevaar brengt.⁸ De literatuur over de zogeheten *resource curse* leert immers dat landen die over een overdaad aan grondstoffen beschikken, relatief veel moeite hebben een serieus ontwik-

kelingsbeleid te voeren.⁹ Zeker wanneer regimes zich door de *easy money* uit de grondstoffenexport minder nadrukkelijk behoeven te verantwoorden tegenover hun bevolkingen, kan de neiging vooral hun aanhangers te belonen voor hun steun in plaats van te streven naar ontwikkeling op lange termijn een potentieel groot probleem blijken te zijn.

Hulp

De opkomende economieën zijn zich de afgelopen jaren in toenemende mate gaan ontpoppen als hulpverschaffers. In het licht van de totale officiële ontwikkelingshulp, verstrekt door de landen die onderdeel zijn van het Ontwikkelingscomité van de OESO, zijn de hulpbedragen van de nieuwe spelers wellicht slechts een rimpeling in de vijver, maar de *impact* in Afrikaanse landen is groot doordat de activiteiten van de nieuwe spelers tot diversificatie van hulpstromen leiden. Hierdoor biedt het op gang komen van dergelijke hulpstromen een tegenwicht tegen de voorwaarden die westerse landen vaak stellen aan de hulpverlening.

De China-Niger Vriendschapsbrug in Niamey, Niger. Opkomende economieën zijn bereid zich te richten op projecten die hoge prioriteit hebben bij de Afrikaanse ontwikkelingslanden. Dat helpt de wederkerigheid van de relaties te onderstrepen. Foto Jean Rebillé / jeanotr



De gegevens in tabel 2 geven een beeld van de hulp die de opkomende economieën in de afgelopen jaren hebben verleend aan ontwikkelingslanden in Afrika. De spectaculaire groei in de hulpbedragen van sommige van de nieuwe spelers is hierbij opmerkelijk.¹⁰ Vooral China is sinds 2006, het jaar van de Afrika-top in Peking, met een duidelijke expansie van zijn hulp aan Afrika bezig. China is actief in vrijwel alle traditionele hulpsectoren: gezondheidszorg, onderwijs, landbouw en infrastructuur. De ontwikkelingshulp van India laat een grilliger patroon zien: vooral in 2005, 2008 en 2009 verschaftte het land een grote hoeveelheid hulp, vooral gericht op ICT, medische technologie en infrastructuur. De terugval van 2010 heeft wellicht te maken met de gevolgen van de financiële crisis. De gegevens over Brazilië laten zien dat het land in 2010 zijn hulp drastisch heeft verhoogd en daarbij kiest voor projecten die zijn gericht op de sociale sectoren als gezondheidszorg en onderwijs, naast voedselvoorziening, landbouw en stedelijke verbetering.

Tabel 2: Hulp aan ontwikkelingslanden in Afrika (in miljoenen dollars)

Jaar	China	India	Brazilië
2005	464,6	871,0	2,1
2006	1.194,3	73	0,5
2007	1.571,9	217	2,2
2008	712,6	1575,4	8,6
2009	1.471,1	412,2	3,0
2010	2.582,3	18,1	100,4

Bron: AidData 2.0, *Open Data for International Development*, <http://www.aiddata.org> en <http://china.aiddata.org>

Naast de in tabel 2 gepresenteerde gegevens bevat de website AidData 2.0 ook overzichten van de officiële (d.w.z. overheid-tot-overheid) ontwikkelingsfinanciering van China. Tabel 3 bevat een overzicht van de Afrikaanse landen die tussen 2000 en 2011 elk meer dan \$1 miljard aan ontwikkelingsfinanciering van China ontvingen. Het gaat hierbij vaak om leningen die verstrekt worden tegen rentetarieven die (ver) onder het marktniveau liggen. De aantrekkelijkheid van de Afrikaanse ontwikkelingspartners voor China ligt volgens vele waarnemers vooral in de beschikbaarheid van grondstoffen, die als terugbetaling van de leningen worden geleverd, of in hun geopolitiek belang. In dezen lijkt de relatie van China met Afrika andermaal niet veel anders te zijn dan die met de traditionele westerse donoren, die in belangrijke mate ook door hun (economische) belangen en post-koloniale banden worden geleid.

Tabel 3: Top-15 ontvangers van officiële Chinese ontwikkelingsfinanciering, 2000-2011 (in miljarden dollars)

Ghana	14,0	Equatoriaal Guinee	3,8
Nigeria	11,1	Cameroon	3,0
Democratische Republiek Congo	7,8	Zambia	2,9
Sudan	6,1	Republiek Congo	1,9
Ethiopië	6,0	Tanzania	1,5
Zimbabwe	5,3	Guinea	1,4
Angola	4,7	Côte d'Ivoire	1,1
Mozambique	4,0		

Bron: AidData 2.0, *Open Data for International Development*, <http://www.aiddata.org> en <http://china.aiddata.org>

Zuid-Zuid-samenwerking

De relaties tussen de opkomende landen en Afrika hebben de gedachte van Zuid-Zuid-samenwerking nieuw leven ingeblazen. De opkomende landen beschrijven hun betrekkingen met Afrika doorgaans als 'anders' dan de relaties die Afrikaanse landen onderhouden met het Westen. Het lijkt er evenwel op dat de Zuid-Zuid-samenwerking voornamelijk als retorisch instrument wordt gebruikt om de overeenstemming in belangen tussen de nieuwe spelers en de Afrikaanse landen te benadrukken.

Zuid-Zuid-samenwerking vond zijn oorsprong in de Conferentie van Bandoeng in 1955. De conferentie eindigde met een verklaring die principes bevatte als: respect voor de soevereiniteit en territoriale integriteit van alle landen; het afzien van interventie of bemoeienis in de binnenlandse aangelegenheden van andere landen; het afzien van agressie en van het gebruik van geweld tegen de politieke onafhankelijkheid van landen; de bevordering van gedeelde belangen; en samenwerking en vreedzame coëxistentie. De geest van Bandoeng kwam tot uitdrukking in de oprichting van de Beweging van Niet-Gebonden Landen (1961), die lidstaten er in 1964 toe opriep hun onderlinge handelsrelaties uit te breiden en economische samenwerkingsvormen te ontwikkelen op basis van gelijkheid en wederkerigheid. Ook de Groep van 77, die later aan de wieg zou staan van de VN-verklaring over een Nieuwe Internationale Economische Orde, was een uiting van het verlangen naar een wereldorde waarin ontwikkelingslanden meer op voet van gelijkheid zouden kunnen omgaan met geïndustrialiseerde westerse landen.

De zoektocht naar natuurlijke hulpbronnen in Afrika is, zoals we hierboven reeds aangaven, allesbehalve nieuw. Nu opkomende economieën

als China, India en Brazilië zich economisch ontwikkelen en hun industrieën zien groeien, concurreren ze met de westerse afnemers wat betreft grondstoffen. Een onderdeel van de concurrentie om grondstoffen is concurrentie om invloed. De Zuid-Zuid-retoriek is dienstbaar aan het bouwen van positieve relaties tussen de nieuwe spelers en landen in Afrika. ‘Bandoeng’-principes als respect voor elkaars soevereiniteit en de nadruk op wederzijds voordeel worden gebruikt als middel om de nieuwe betrekkingen op het gebied van handel en hulp te onderscheiden van de traditionele relaties met het Westen. Dat de opkomende economieën hierbij bereid zijn zich te concentreren op projecten – bijvoorbeeld gericht op de bouw van infrastructurele werken, de overdracht van technische vaardigheden en de landbouw – die hoge prioriteit hebben bij de Afrikaanse ontwikkelingslanden, helpt de wederkerigheid van de relaties te onderstrepen.



Het beleid van de nieuwe spelers oogt door de besproken kenmerken minder paternalistisch dan het beleid van de westerse landen, die de sociale prioriteiten van de Millennium Ontwikkelingsdoelen benadrukken en politieke hervormingen eisen, onder het mom van de bevordering van ‘goed bestuur’. De retoriek van Zuid-Zuid-samenwerking wordt in dit kader gebruikt om de ontstane relaties van de opkomende economieën met Afrika te legitimeren en afstand te nemen van het beleid van westerse landen. In zekere zin heeft Zuid-Zuid-samenwerking de plaats ingenomen van de vrije-marktretoriek

waarmee het Westen decennia lang de wederzijdse voordelen van zijn betrekkingen met ontwikkelingslanden heeft trachten te benadrukken.

Conclusie

De opkomst van nieuwe spelers heeft de wereldorde van de 21ste eeuw veranderd. Het is onmiskenbaar dat de dynamiek van de internationale economie en politiek is gewijzigd door de groeiende assertiviteit van landen als China, India en Brazilië. Ook de betrekkingen tussen de oude kernlanden van de twintigste-eeuwse wereldorde en de ontwikkelingslanden in Afrika worden beïnvloed door de activiteiten van de nieuwe spelers op het terrein van handel en hulp.

De veranderende bevolking van het speelveld van de hedendaagse wereldorde wil nog niet zeggen dat daarmee ook het spel van karakter is veranderd. De belangrijkste verandering lijkt te schuilen in de tactiek van sommige spelers, die de kaart van de Zuid-Zuid-samenwerking zijn gaan spelen en daardoor de concurrentieslag om invloed in Afrika in hun voordeel hopen te beslechten. De instrumenten waarmee het spel wordt gespeeld, blijven betrekking hebben op handel, investeringen en hulp. Het is de vraag of er voor Afrikaanse landen nu zoveel verandert door de komst van de nieuwe spelers. Het ziet ernaar uit dat de nieuwe spelers wat Afrika betreft vooral de oude praktijken continueren die de westerse landen zijn begonnen, zij het onder het mom van meer gelijkheid in de onderlinge betrekkingen.

NOTEN

- 1 Een nieuwe speler die zeker ook aandacht verdient is Zuid-Afrika. Dit land wordt in dit artikel, alsmede in de andere artikelen in dit nummer, niet behandeld. In dit nummer is ervoor gekozen aandacht te besteden aan spelers buiten het Afrikaanse continent.
- 2 Coen Teulings, ‘China slaagt waar Europa faalde’, *NRC Handelsblad*, 4 september 2013, blz. 16.
- 3 Benjamin J. Cohen, *The Question of Imperialism: The Political Economy of Dominance and Dependence*, New York: Basic Books, 1973, blz. 88-96 en 241-245.
- 4 UNCTAD, *UNCTADStat*, <http://unctadstat.unctad.org> (geraadpleegd 16 september 2013).
- 5 Ton Dietz, ‘En nu: Afrika! Zon achter de wolven’, *Internationale Spectator*, jrg. 65, nr. 3, maart 2011, blz. 146-149.
- 6 UNCTAD, *a.w. noot 4*.
- 7 Deze gegevens betreffen het totaal geïnvesteerde kapitaal (‘inward direct investment position’) en zijn ontleend aan: Internationaal Monetair Fonds, *Coordinated Direct Investment Survey*, <http://cdi.imf.org> (geraadpleegd 16 september 2013).
- 8 McKinsey Global Institute, *Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies*, New York: McKinsey & Company, 2010.
- 9 Zie onder meer het recente boek van Michael Ross, *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton: Princeton University Press, 2012.
- 10 De volgende observaties zijn gebaseerd op: AidData 2.0, *Open Data for International Development*, <http://www.aiddata.org> en <http://china.aiddata.org> (geraadpleegd 16 september 2013). De data over China moeten met enige zorgvuldigheid worden bekeken, aangezien ze afkomstig zijn uit een experimentele dataset.

Japan en Afrika: een nieuw begin, een middenweg

Economische diplomatie voor ontwikkeling met Europese én Chinese trekken

De betrekkingen tussen Japan en Afrika hebben de afgelopen jaren meer substantie gekregen. De Japanse aanpak vormt een middenweg tussen de traditionele Europese ontwikkelingssamenwerking en de strategisch-economische benadering van nieuwe ‘donoren’.

In juni kwamen zo’n vijftig leiders van vooral Afrikaanse landen en internationale (ontwikkelings)organisaties naar Japan voor de *Tokyo International Conference on African Development*, beter bekend als TICAD. Het was de vijfde keer in twintig jaar dat deze conferentie gehouden werd. De focus van de drie dagen bomvol diplomatie en kennisuitwisseling op topniveau lag op (groene) economische groei, *human security*, klimaatverandering en milieu. Ook veelzeggend was de grote vertegenwoordiging van het bedrijfsleven.

TICAD V schetst de trend en de ambities voor de toekomst van de betrekkingen tussen de derde economie ter wereld en het continent dat zes van ’s werelds tien snelst groeiende landen van de afgelopen decennia herbergt. Voortbordurend op de vorige conferentie van 2008, is de tendens verschoven van ontwikkelingssamenwerking naar inzet op sterkere economische betrekkingen. Kernwoorden vandaag de dag zijn investeren, werkgelegenheid, (in)stabiliteit en veiligheid.

Hoewel Japan in Afrika nog een hele weg te gaan heeft, vormt de Japanse stijl van opereren in potentie een succesvolle middenweg tussen de traditionele ontwikkelingssamenwerking van Europese landen en de openlijk strategisch-economische aanpak van nieuwe ‘donoren’, China voorop. Kennis van succesfactoren en valkuilen op dit terrein kan dan ook bijdragen aan de discussie die thans in Nederland woedt over ontwikkelingsdenken en -doen. Het hier nu veelbesproken concept van ‘economische diplomatie voor

ontwikkeling’ is in Tokio namelijk al decennia lang het adagium. En ook in Afrika is de tijd nu rijp voor zo’n aanpak, zo is de Japanse gedachte.

Veranderende context

De betrekkingen tussen Japan en Afrika stonden lang op een laag pitje. In de jaren ’50 en ’60 ontmoetten Aziatische en Afrikaanse landen elkaar, zoals in 1955 op de befaamde Bandoengconferentie in Indonesië. Ook trok de Afrikaanse voedselcrisis van de jaren ’80 de aandacht van het Japanse publiek. Pas de laatste jaren hebben de betrekkingen meer substantie gekregen. Fundamentele veranderingen in zowel het wereldsysteem als in Afrika – het einde van de Koude Oorlog en het vergevorderde dekolonisatieproces – vormden hiervoor aanleiding, en de eerste TICAD-conferentie in 1993 was een duidelijk signaal van Japans intenties. Toch blijft de handel van Japan met het Afrikaanse continent ver achter bij die van landen als China, Frankrijk en de Verenigde Staten (zie figuur 1).

Tot in de jaren ’90 was de blik van Japan – destijds ’s werelds grootste ontwikkelingsdonor – voornamelijk gericht op Zuidoost-Aziatische landen. Japanse activiteiten kenmerkten zich door de combinatie van handel, investeringen en hulp, door de Japanners zelf liever economische samenwerking dan ontwikkelingshulp genoemd. Anders dan de traditionele donoren heeft Japan daarnaast altijd een voorkeur gehad voor lenin-

Maaïke Okano-Heijmans
is senior research fellow bij
Instituut Clingendael.

gen boven giften, ook omdat deze vorm het 'eigendom' van de ontvanger zou verhogen.

Tot enkele jaren geleden omvatten Japans activiteiten in Afrika niet meer dan 10% van het totale budget voor ontwikkelingssamenwerking.¹ Ook ging lange tijd meer 'ontwikkelingshulp' naar Indonesië alleen, dan naar het Afrikaanse continent als geheel. En het duurde tot 2001 voordat een Japanse minister-president een bezoek bracht aan Sub-Sahara Afrika.

Hoewel Japan tegenwoordig diplomatieke betrekkingen onderhoudt met 53 Afrikaanse landen, heeft het in slechts 33 landen een ambassade, en alleen in Kaapstad (Zuid-Afrika) een consulaat. In de praktijk bedienen deze vertegenwoordigingen ook de overige 21 kleinere Afrikaanse landen. De vergelijking met China laat in dit verband iets opmerkelijks zien: hoewel Japan formele bilaterale relaties onderhoudt met een groter aantal Afrikaanse landen, zijn er minder Japanse diplomaten op het Afrikaanse continent.² Dat gezegd zijnde, onthult een vergelijking met Nederland een andere trend: terwijl Nederland ambassades op het continent sluit, heeft Japan de afgelopen vier jaar vijf ambassades in Afrika geopend.

Formule lange tijd ontoepasbaar

Een belangrijke oorzaak van Japans langdurige afwezigheid in Afrika moet gezocht worden in het feit dat de Japanse economische samenwerking veel gebruik maakt van leningen, gekoppeld aan het probleem van onbeheersbare overheidsschulden van vele Afrikaanse landen. Anders gezegd vormden de strikte eisen die het Japanse ministerie van Financiën aan ontvangers van zachte leningen stelt, een belemmering voor bedrijvigheid

in Afrika, vanwege de nijpende overheidsfinanciën van een grote groep landen op het continent. De formule die in Zuidoost-Azië zo goed werkte – gekenmerkt door een koppeling van hulp aan handel en investeringen – was dus lange tijd niet toepasbaar in Afrikaanse landen.

Anders dan in bijvoorbeeld Zuidoost-Aziatische landen en China, beperkten Japans activiteiten in Afrika zich dan ook veelal tot giften en technologieoverdracht. Deze vormen van ontwikkelings-samenwerking behelzen echter niet de kern van de Japanse ontwikkelingsactiviteiten, en Japans aanwezigheid bleef zeer bescheiden.

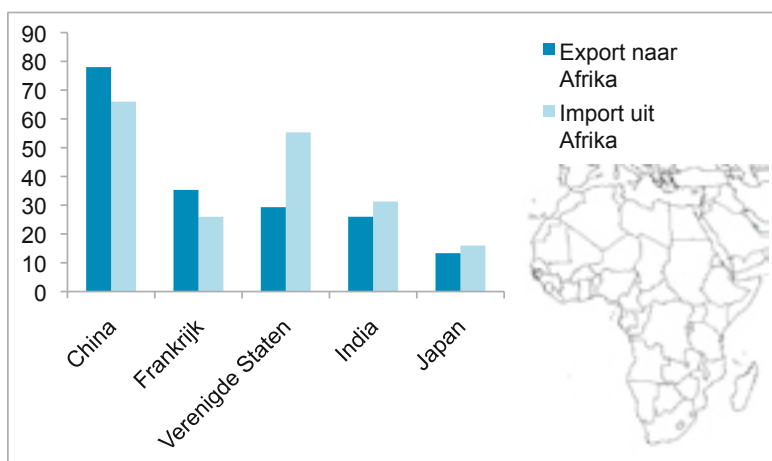
De meer economische stijl van de Japanners is lange tijd bekritiseerd door traditionele westerse donoren vanwege het (vermeende) bieden van 'gebonden hulp'. Deze kritiek bleef hardnekkig, zelfs terwijl het Japanse bedrijfsleven klaagde dat de Zuid-Koreanen het merendeel van de Japanse ontwikkelingsgelden spendeerden. En hoewel veel Japanse activiteiten buiten de OESO-definitie van ontwikkelingssamenwerking – met haar vereiste van een schenkingselement van 25% – blijven vallen, heeft Japan zich tot op zekere hoogte laten 'socialiseren' in de westerse ontwikkelingsstijl. Zo is het als lid van de Commissie Ontwikkelingsamenwerking van de OESO³ termen als armoedeverlichting en *human security* meer gaan bezigen.

Tegelijkertijd groeide de afgelopen jaren het aantal nieuwe spelers dat, evenals Japan, ontwikkelings-samenwerking niet geheel naar OESO-richtlijnen invult. Typerend hiervoor is de groeiende aandacht voor publiek-private partnerschappen bij traditionele donoren en de aanwakkerende discussie over de noodzaak van aanpassing van de OESO-definitie van ontwikkelingssamenwerking. Steeds meer landen, ook Nederland, stellen dat de OESO-definitie niet meer van deze tijd is, omdat het vele initiatieven die ontwikkeling bevorderen niet als succesvol erkent en (militaire) vredesoperaties uitsluit. Anders dan voorheen zijn de veranderingen binnen de OESO de laatste jaren dus juist ook in lijn met traditioneel Japans denken en doen te noemen.

Veranderingen in het nieuwe millennium

De interesse van de Japanse overheid in het Afrikaanse continent nam een vlucht in het nieuwe millennium, met de snelle economische groei in verscheidene Afrikaanse landen en door toeneemende bedrijvigheid van China in Afrika. Japan

Figuur 1. Import en export van en naar Afrika in 2012 (in mld. US\$)



Bron: *Nihon Keizai Shimbun*, 2 juni 2013.

probeerde toen ook in Afrika het spel te spelen dat in Zuidoost-Azië vruchten had afgeworpen. Maar terwijl de Chinese investeringen ook na 2008 – dus ondanks de wereldwijde economische crisis – bleven groeien, stagneerden deze aan Japanse kant (zie figuur 2).

TICAD IV was juist daarom belangrijk: het zette in 2008 een trend in van strategische investeringen door de private sector ten behoeve van ontwikkeling in Afrika. Toenmalig minister-president Yasuo Fukuda beloofde de ontwikkelingssamenwerking aan het Afrikaanse continent te verdubbelen, en Japan hield woord. Bij TICAD V in juli 2013 zegde de huidige premier Shinzo Abe toe Japans leningen aan Afrika weer te verhogen.

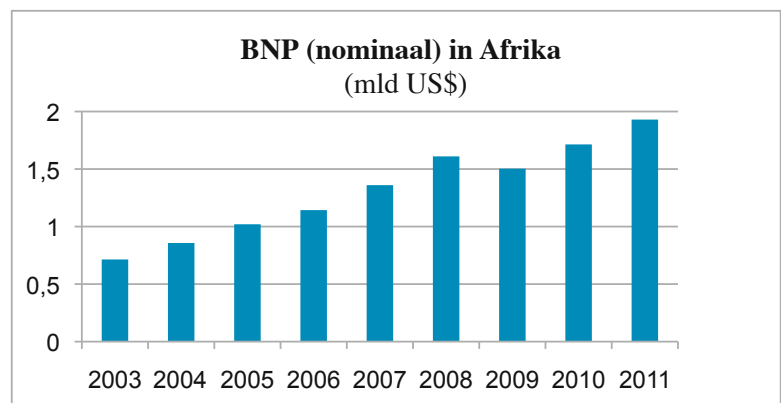
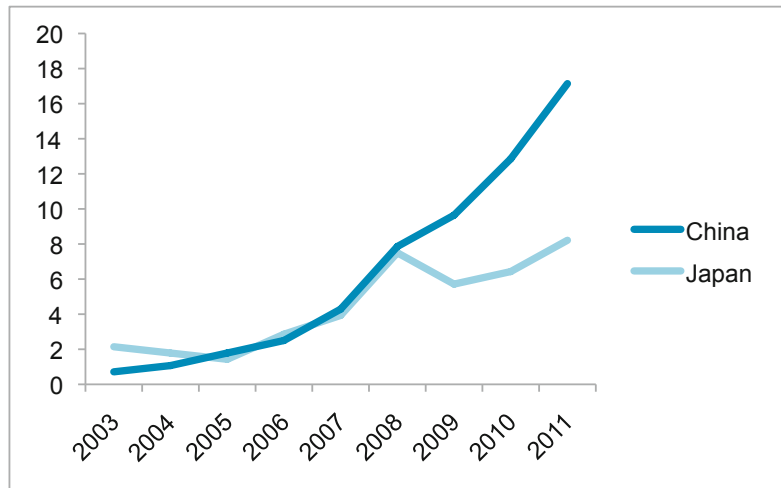
Van de nu beloofde 25 miljard euro is iets minder dan de helft als ontwikkelingssamenwerking bestempeld, terwijl het merendeel aangemerkt is als ‘publiek-private’ gelden (*kan-min shikin*). Deze worden door organisaties als NEXI⁴ uitgezet in de vorm van verzekeringen voor investeringen in risicovolle gebieden. Een dergelijke aanpak is tekenend voor de samenwerking die de Japanse overheid al decennia lang heeft gezocht met het bedrijfsleven.

Toch is er recentelijk een nieuwe trend merkbaar in het type publiek-private samenwerkingsverbanden dat wordt nagestreefd. Waar de aandacht eerst vooral uitging naar het grote bedrijfsleven, wordt nu ook het midden- en kleinbedrijf (MKB) gestimuleerd om over de landsgrens actief te worden. Eén reden hiervoor is dat juist dit segment gebaat is bij een helpende hand van de overheid, omdat deze bedrijven – vaak voor het eerst – de blik naar het buitenland verleggen. Een andere motivatie ligt op het terrein van publieksdiplomatie: aandacht voor het Japanse MKB moet de meerwaarde van ontwikkelingssamenwerking aantonen aan het Japanse publiek. Het haperen van de binnenlandse economie en andere problemen – waaronder de nasleep van de aardbeving en de kernramp in Fukushima in 2011 – hebben namelijk tot een kritischer houding van de Japanse burger geleid. De overheid moet dus extra moeite doen om economische ontwikkelingssamenwerking over de grens te verantwoorden.

Economische, politieke en geostrategische overwegingen

De Japanse overheid heeft grof gezegd drie beweegredenen om actiever te worden in Afrika. Naast eerdergenoemde economische motieven,

Figuur 2. Groei van investeringen in Afrika (in mld US\$)



Bron: *Nihon Keizai Shimbun*, 4 juni 2013

spelen er politieke en geostrategische factoren. De belangrijkste landen en aandachtspunten zijn schematisch weergegeven in figuur 3.

Het nut en de noodzaak van het vergroten van handel en investeringen ten behoeve van Afrikaanse ontwikkeling en van de Japanse economie zijn uiteraard een eerste gegeven. Het aantal Japanse bedrijven dat actief is of wil zijn in Afrika neemt toe, vooral op het gebied van infrastructuur en natuurlijke hulpbronnen en met het oog op het creëren van werkgelegenheid. In Mozambique, bijvoorbeeld, plant Mitsui investeringen in een gasveld, terwijl Mitsubishi een aluminiumraffinerij en Nippon Steel & Sumitomo Metal kolnmijnen ontwikkelt. In Kenia is Toyota Tsusho aanwezig met een geothermische energiecentrale en Honda met motorfietsen, in Zambia heeft Hitachi Construction Machinery fabrieken die kolnmijnmachines repareren, en in Madagascar ontwikkelt Sumitomo nikkelmijnen.⁵

Naast directe handel en investeringen, mikt de Japanse overheid op het vergroten van trilaterale

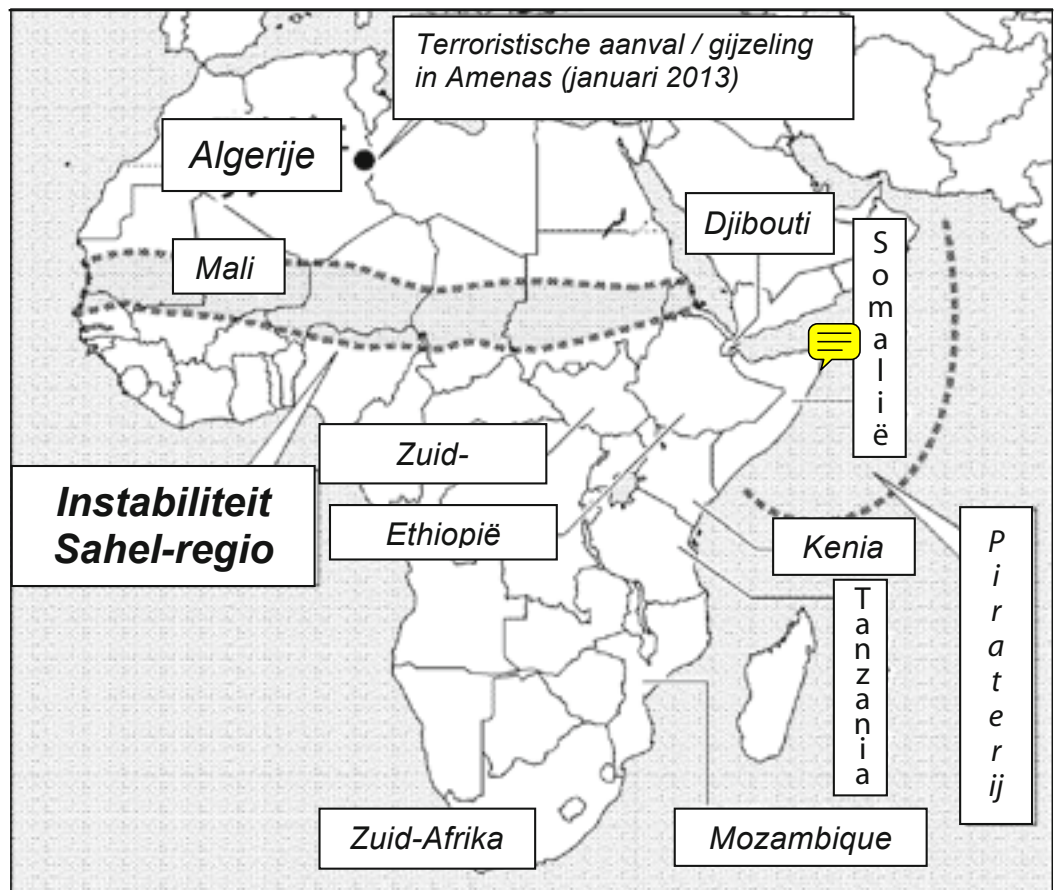
samenwerking en 'capacity building'. Een voorbeeld van trilaterale samenwerking is te vinden in Mozambique. Daar wordt Braziliaanse expertise op het gebied van sojabonen gecombineerd met Japanse investeringen in haven- en spoorinfrastructuur, om op deze manier de export van soja uit Mozambique te vergroten. In Zuid-Afrika werken de Japanse overheid en het bedrijfsleven samen aan 'capaciteitsopbouw'. Een sprekend voorbeeld is dat van een Japans bedrijf dat lange tijd geconfronteerd werd met een hoog ziekteverzuim. De kern van het probleem bleek te liggen in HIV-besmetting van niet alleen een werknemer zelf, maar ook van zijn familie, waarvoor de werknemer regelmatig thuis moest blijven. Een investering in medicijnen voor de hele familie droeg bij aan verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Naast economische kansen die het continent biedt, zijn er politieke overwegingen voor Japans ambitie meer aanwezig te zijn in Afrika. Japan probeert steun te verkrijgen voor een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. Daarnaast kan versterking van de betrekkingen met Afrika bijdragen aan het internationale profiel en prestige.

Een topconferentie als TICAD is ook hiervoor een middel.

Een derde reden waarom Japan meer actief wordt op het Afrikaanse continent, ligt in de geostrategische hoek. Piraterij langs de kust van Somalië is al langere tijd een uitdaging voor de transportsector en was een reden voor Japan om in 2011 een militaire basis in te richten in Djibouti – de eerste van Japan in de naoorlogse periode. De terroristische aanslag op een gasfabriek in Amenas (Algerije) in januari 2013, waarbij tien Japanse burgers om het leven kwamen, diende als verdere *eye opener*. Dit incident zette de noodzaak om bij te dragen aan stabiliteit in Afrika, en daarmee aan de veiligheid van Japanse burgers ter plaatse, hoger op de agenda. De overheid kondigde in april dan ook aan, te zullen investeren in de bescherming van Japanse medewerkers in het buitenland, en tevens de samenwerking en kennisuitwisseling met het bedrijfsleven te versterken.⁶

Figuur 3. Japanse aandachtspunten in Afrika, mede ten behoeve van groei van investeringen.



Bron: *Nihon Keizai Shimbun*, 1 juni 2013.

Economische diplomatie voor ontwikkeling

Hoewel de combinatie van economische diplomatie (als handels- en investeringsbevordering) en ontwikkeling niet altijd vanzelfsprekend of succesvol is, kan ontwikkelingssamenwerking een katalysator zijn voor innovatie en strategisch investeren door middel van economische diplomatie. Dit is zeker het geval in midden-inkomenslanden waar een stabiel investeringsklimaat heerst. In conflictgebieden en fragiele staten is de uitdaging groter, maar ook daar is het creëren van markten en economische groei van vitaal belang.⁷ Japans economisch getinte ontwikkelingssamenwerking wordt sinds jaar en dag vanuit deze gedachte ingevuld.

De trends van de laatste jaren laten zien dat de Japanse overheid en het bedrijfsleven nu de tijd rijp achten voor een dergelijke aanpak in Afrika. De in december 2011 gelanceerde *African Green Growth Strategy* toont aan dat Japan inzet op een combinatie van economische groei en klimaatresistente ontwikkeling. Japans hoogwaardige technologie speelt hierbij een belangrijke rol.

Doordat Japanse activiteiten in Afrika decennia lang qua omvang bescheiden waren en zich veelal beperkten tot giften en technologieoverdracht, bleven de verschillen tussen de Japanse stijl van ontwikkelingssamenwerking en Europese donoren veelal onder de oppervlakte. De hernieuwde aandacht van China voor Afrika bracht hier vanaf de jaren 2000 verandering in. China ging in Afrika doen wat Japan drie decennia eerder in Zuidoost-Azië had gedaan, namelijk ontwikkelingssamenwerking combineren met handel en investeringen. Gek genoeg werden de overeenkomsten tussen de methode van China nu en Japan toen echter nauwelijks (h)erkend door Afrikaanse of door Europese landen.

Zoals te verwachten, pogen traditionele donoren de dialoog met nieuwe spelers – China in het bijzonder – te versterken, met als doel deze landen te ‘socialiseren’ in het OESO-doen-en-denken. Tegelijkertijd passen zij hun eigen beleid aan: economische overwegingen komen ook in Nederland weer meer op de voorgrond. De hulp die via NGO’s loopt wordt gestroomlijnd; discussies worden gevoerd met termen als *‘Beyond Aid’* en *‘Beyond Trade’*. En niet voor niets kreeg Nederland in 2012 een nieuwe ministerspost voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Deze trends sluiten aan bij de discussie die al langere tijd binnen de



OESO en de Wereldhandelsorganisatie gevoerd wordt onder de titel *‘Aid for Trade’*.⁸

Gedeelde belangen EU en Japan in Afrika

Verschuivende mondiale machtsverhoudingen en het toenemende aantal spelers op het Afrikaanse continent roepen de vraag op of er gedeelde belangen zijn van de EU en Japan in Afrika. Kort gezegd lijkt aandacht voor de Japanse stijl van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en voor de Japanse activiteiten in Afrika in het bijzonder, om drie redenen opportuun te noemen voor Europese landen. Ten eerste is Japan een interessante samenwerkingspartner. De uitdagingen waar Japan en Europa zich voor gesteld zien, tonen veel gelijkenis. Beide regio’s kampen met financiële krapte en stagnerende binnenlandse markten en beide maken zich zorgen om de snelgroeiende activiteiten van China in Afrika en om instabiliteit en onveiligheid in diverse Afrikaanse landen. Japan en Europa kunnen hierin samen optrekken. Door de krachten te bundelen en de aandacht te vestigen op het samengaan van ontwikkeling en veiligheid, wordt de kans op succes vergroot.

Een tweede reden waarom aandacht voor Japan in Europa op zijn plaats is, is dat de evolutie van Japans ontwikkelingsdenken waardevolle inzichten biedt in de veranderingen die het Chinese beleid op dit terrein al dan niet zal ondergaan. De huidige methode van China in Afrika toont namelijk opvallende gelijkenissen met Japans activiteiten in Zuidoost-Azië van enkele decennia geleden. Maar uiteraard heeft het Japanse beleid de afgelopen decennia niet stilgestaan. Ontwikkelingsactiviteiten van Japan en Europese

Kinderen met Afrikaanse vlaggen tijdens de vijfde Tokyo International Conference on African Development, die plaatsvond van 1 tot en met 3 juni 2013 in Yokohama, Japan. Foto

GCIS / GovernmentZA

Terwijl Nederland
ambassades in Afrika sluit,
heeft Japan de afgelopen
vier jaar vijf ambassades
in Afrika geopend

landen zijn vandaag de dag relatief meer vergelijkbaar en groeien verder naar elkaar toe. Verder moet niet vergeten worden dat ook de Chinezen de afgelopen jaren hun beleid hebben bijgesteld. Het lijkt dus weinig twijfel dat beter begrip van de punten waarop Japan zich wel en niet heeft geconformeerd aan het OESO-ontwikkelingsdenken, kan bijdragen aan toenadering die Europese landen tot China zoeken op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Dit kan ook toekomstige internationale samenwerking op dit terrein ten goede komen.

Ten slotte kan meer kennis van succes en falen van de Japanse aanpak als *input* dienen voor het ontwikkelingsdenken in Nederland en Europa. De ingezette koerswijziging in Nederland naar 'economische diplomatie voor ontwikkeling' toont namelijk opvallende gelijkenissen met de praktijk die Japan al langere tijd voorstaat. De samenwerking met het bedrijfsleven, alsmede de focus van Japan op groene groei en trilaterale samenwerking, verdienen hierbij vooral aandacht.

Conclusie

Verscheidene Europese leiders maakten eerder dit jaar welkom gebruik van de uitnodiging voor TICAD V in Tokio, om de banden met zowel Japan als Afrikaanse landen en ontwikkelingsorganisaties aan te halen. De gedeelde zorgen van Japan en Europa over de toekomst van ontwikkelingssamenwerking, de koppeling van 'hulp' aan economische activiteiten en mogelijkheden voor samenwerking op dit terrein, geven hier ook alle aanleiding toe. Het is opmerkelijk – zo niet een gemiste kans – dat Nederland de uitnodiging voor de topconferentie afsloeg. Te meer aangezien het Nederlandse ontwikkelingsdenken *in flux* is en zich ontwikkelt in een richting die aansluit bij de meer traditioneel Japanse werkwijze. Want hoewel Japan affiniteit heeft met de Europese focus op mensen en veiligheid – in Japanse termen 'human security' – is zijn aanpak primair economisch en spelen leningen, handel en investeringen een sleutelrol.

NOTEN

- 1 Tussen 1990 en 2010 gold als grove verdeling van Japans bilaterale hulp aan de regio's Azië, Afrika, het Midden-Oosten en Oost-Europa de verhouding 7:1:1:1. Verandering hierin reflecteert een tweeledige trend: niet alleen groeiende interesse in Afrikaanse markten, maar ook het feit dat verscheidene Aziatische landen 'afstuderen' als ontvanger van Japanse gelden.
- 2 Cijfers van 2009. Zie Jing Sun, *Japan and China as Charm Rivals: Soft Power in Regional Diplomacy*, Ann Arbor: Michigan University Press, 2012, blz. 162.
- 3 Japan is sinds de oprichting in 1961 lid van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO-DAC). Tot de toetreding van Zuid-Korea in 2010 was Japan het enige niet-westerse lid van deze organisatie.
- 4 NEXI = Nippon Export and Investment Insurance
- 5 *Nihon Keizai Shimbun*, 15 mei 2013.
- 6 'Rapport van de expert-paneldiscussie inzake de bescherming van burgers in het buitenland en Japanse bedrijven in het buitenland' [*Zairyuu-houjin oyobi zaigai-nihon-kigyō no hogo no arikata nado ni kan suru yuushikisha-kondankai-hokokusho*], Kantei, Tokio, 26 april 2013 (www.kantei.go.jp).
- 7 Dit is de kern van de notie 'economische diplomatie voor ontwikkeling', die sinds enkele jaren in Nederland aan terrein wint. Zie voor meer informatie het seminarrapport 'Economische diplomatie voor ontwikkeling: Economisch eigenbelang en handelspolitieke doelstellingen hand in hand?', Instituut Clingendael, 30 augustus 2012 (www.clingendael.nl).
- 8 Zie bijv. de brochure 'Van hulp naar investeren', dat een overzicht geeft van 'bedrijfsleveninstrumenten' waar ondernemers gebruik van kunnen maken bij handel en investeringen in ontwikkelingslanden. *Van hulp naar investeren*, Den Haag: Rijksoverheid, oktober 2011.

Eigen economische ontwikkeling richtsnoer voor China's relatie met Afrika

Peking is er duidelijk over: samenwerking met Afrikaanse landen moet bijdragen aan de economische ontwikkeling in China zelf. De rol van Chinese bedrijven in Afrika is omstreden. De vaak gehoorde aantijgingen tegen de Chinese aanwezigheid in Afrika zijn echter dikwijls politiek gekleurd. Bovendien is het schijnheilig om specifiek China aan te wijzen als schender van de mensenrechten en als milieuvveruiler in Afrika.

Het huidige China, met de regeringsvorm zoals we die nu kennen, heeft zijn oorsprong in 1949, toen Mao Zedong op 1 oktober de Volksrepubliek China oprichtte. In de periode kort na de revolutie van 1949, richtte de Chinese Communistische Partij (CCP) zich voornamelijk op het consolideren van de macht over het gehele Chinese grondgebied en op het herstel van de door de oorlog beschadigde economie. In die tijd *ontving* China voornamelijk ontwikkelingshulp, namelijk van de Sovjetunie, en was de Chinese overheid niet of nauwelijks geïnteresseerd in het verlenen van ontwikkelingshulp aan andere landen. De Koreaanse oorlog in 1950 en de internationale militaire reactie hierop, brachten daar echter verandering in. De door China ervaren bedreiging van de veiligheid als gevolg van het militair ingrijpen door de Verenigde Naties en de Verenigde Staten in zijn buurland, heeft waarschijnlijk geleid tot een eerste aanzet voor het gebruiken van ontwikkelingssamenwerking als ondersteuning van het buitenlandbeleid.¹ Ontwikkelingshulp werd gezien als een instrument om bondgenootschappen mee te sluiten en daarmee militaire dreiging te verminderen.

Historische schets

In 1954 verleende de Volksrepubliek China voor het eerst ontwikkelingshulp, en wel aan Mongolië,

Noord-Korea en Vietnam, met als voornaamste doel stabiliteit in de regio te creëren en te behouden.² Tevens werd hulp verleend aan Albanië. Sinds 1949 was Albanië een belangrijke militaire voorpost van de Sovjetunie en daarbij erg afhankelijk van Moskou. Na de dood van Stalin in 1953 vonden China en Albanië elkaar in een verwijdering van het nieuwe leiderschap in de Sovjetunie. Albanië zocht een nieuwe partner en vond deze in China; in de jaren '60 was Albanië het enige Oost-Europese land dat China steunde in de splitsing met de Sovjetunie.³ Daarbij verzocht Albanië in 1963 de Algemene Vergadering van de VN om de "wettige rechten van de Volksrepubliek China in de Verenigde Naties" op de agenda te zetten, wat er uiteindelijk toe leidde dat de Republiek China (oftewel Taiwan) in de VN vervangen werd door de Volksrepubliek China.⁴ Beide landen vonden elkaar dus in een gedeelde ideologie en in strategische samenwerking.

De genoemde hulp in alle vier de landen was gebaseerd op de Vijf Principes van Vreedzame Co-existentie. Deze Principes bestonden uit: het wederzijds respecteren van elkaars territoriale integriteit en soevereiniteit; een wederzijds niet-aanvalsverdrag; het wederzijds niet inmengen in elkaars interne zaken; gelijkheid en wederzijds voordeel; en vreedzame co-existentie.⁵ Deze beginselen zijn erop gericht de dreiging weg te ne-

Sanne van der Lugt is Economisch Onderzoeker bij Profundo, economisch onderzoeks- en adviesbureau in Amsterdam, Associate van het Afrika Studie Centrum in Leiden en voormalig Research Analyst bij het Centre for Chinese Studies in Stellenbosch, Zuid-Afrika. Haar onderzoek richt zich voornamelijk op China's economische en politieke relaties met Afrikaanse landen.

men van sterkere landen om zwakkere landen te veranderen dan wel binnen te vallen. Wanneer deze dreiging uit de internationale relaties is gehaald, kan er zonder die spanning beter onderhandeld worden. Het principe van gelijkheid en wederzijds voordeel was enerzijds gebaseerd op de eigen negatieve ervaring met ontwikkelingshulp van de Sovjetunie en anderzijds een voortzetting van de socialistische ideologie en een manier om bondgenoten te verkrijgen.

In 1955 werden deze principes opgenomen in de einddeclaratie van de Bandoeng Conferentie – waaraan 29 Aziatische en Afrikaanse staten deelnamen – en vervolgens ook overgenomen door de Beweging van Niet-Gebonden Landen die uit de Bandoeng Conferentie voortkwam. Het is logisch dat veel landen in Afrika en Azië achter deze vijf beginselen stonden, aangezien zij zojuist hun onafhankelijkheid hadden verkregen en er duidelijk niet op zaten te wachten dat een nieuwe grootmacht hen zou domineren.

Na de Bandoeng Conferentie nam het aantal landen dat Chinese ontwikkelingshulp ontving gestaag toe, met landen uit voornamelijk Azië en Afrika. Naast stabiliteit in de eigen regio en een gedeelde ideologie, werd een derde factor belangrijk voor het verlenen van internationale ontwikkelingshulp: proletarische solidariteit.⁶ Ontwikkelingshulp werd niet meer alleen aan socialistische landen verleend, maar ook aan andere zogenoemde ontwikkelingslanden. Peking zette daarbij de Chinese ontwikkelingsamenwerking nadrukkelijk tegenover de 'imperialistische' en 'koloniale' relaties van westerse landen met Afrika en Azië. Ontwikkelingshulp van westerse landen en de Sovjetunie werd neergezet als zeer zelfzuchtig, zowel met betrekking tot het exploiteren van Aziatische en Afrikaanse landen voor de aanwezige natuurlijke grondstoffen als het inzetten van deze landen in de strijd om de hegemoniale macht.⁷

De Chinese overheid ging ver met het verlenen van steun aan Aziatische en Afrikaanse landen bij het verkrijgen van nationale onafhankelijkheid en bij het ontwikkelen van hun economieën. Zo kocht zij in 1955 13.000 ton katoen van Egypte om het land te helpen zich te weren tegen de door het Westen aan Egypte opgelegde economische sancties en schonk zij in 1956 Egypte 20 miljoen Zwitserse franc in contanten om het

land te steunen bij het terugwinnen van het Suezkanaal.⁸ In 1960 besloot de Chinese overheid Guinee te helpen bij het bouwen van een lucifersfabriek en een sigarettenfabriek. Eind 1961, begin 1962 stuurde de Chinese overheid zeven agrarische experts naar Mali ten behoeve van experimenten met rietsuiker en thee.⁹ En in 1963 zond China een medisch team naar Algerije, de eerste in een hele reeks medische teams die naar Afrika werden gezonden.

De Chinese overheid ging zo ver dat de toegezegde hulp op een gegeven moment de Chinese capaciteit overschreed. Desalniettemin bleef China's internationale ontwikkelingshulp zich uitbreiden. Tijdens zijn reis door Afrika in de winter van 1963-1964 kondigde premier Zhou Enlai de acht nieuwe principes voor buitenlandse economische samenwerking aan. Die principes waren een toevoeging aan de eerdere Vijf Principes en bevatten voornamelijk meer praktische aspecten. Zo werd de focus nu duidelijk gemaakt. Die werd gelegd op renteloze leningen of leningen met lage rente; projecten die met minimale investering snel rendement opleveren; en programma's gericht op overdracht van technische capaciteit. Tevens werden de condities bekend gemaakt waaraan de Chinese hulp zou moeten voldoen: de apparatuur en materialen die gebruikt werden, dienden van de hoogst mogelijke kwaliteit te zijn die de Chinese overheid kon bieden en de door Peking gestuurde Chinese *expats* zouden onder dezelfde omstandigheden moeten leven als hun lokale medewerkers. Tot slot werd ook het doel van Chinese ontwikkelingssamenwerking (of economische samenwerking, zoals hier veelal naar verwezen wordt door Chinese overheidsfunctionarissen) duidelijk gemaakt, namelijk het bevorderen van zelfvertrouwen en onafhankelijke economische ontwikkeling in de ontvangende landen.

Het nu nog wel gebruikte concept 'Derde Wereld' komt van Mao's Drie Werelden Theorie, waarbij hij de wereld verdeelde in: de Eerste Wereld (Verenigde Staten en de Sovjetunie), Tweede Wereld (ontwikkelde kapitalistische staten en Oost-Europese staten) en Derde Wereld (China, Azië, Afrika en Latijns-Amerikaanse staten). De Drie Werelden Theorie zoals ontwikkeld door Mao was anders dan de westerse theorie over de verdeling in drie werelden. Volgens de laatste bestond de Eerste Wereld uit de Verenigde Staten en hun bondgenoten, de Tweede Wereld uit de Sovjetunie en zijn bondgenoten (waartoe China en alle andere communistische landen gerekend werden) en de Derde Wereld bestond uit de

Anno
2013 zijn er
circa 2.000 Chinese
bedrijven actief in
Afrika



neutrale en de niet-gebonden landen. Het nieuwe Chinese leiderschap hanteerde een harder links beleid en dat leidde ertoe dat China ernaar ging streven om één van de leiders van de zogenoemde 'Derde Wereld' te worden.¹⁰ De focus werd gelegd op 'Derde Wereld-solidariteit', om zich zo af te zetten tegen de Verenigde Staten, de Sovjetunie en hun bondgenoten. Het TAZARA Railway-project dat de haven van Dar es Salaam in Tanzania met de stad Kapiri Mposhi in Zambia verbindt, is een goed voorbeeld van zo'n solidariteitsproject. In 1970 werd er begonnen aan de bouw van dit ambitieuze project en in 1975 was het af, twee jaar eerder dan gepland.

China's ontwikkelingshulp op andere leest geschoeid

Met de economische hervormingen eind jaren '70 en het opnieuw openstellen van China voor het buitenland, veranderde ook het beleid met betrekking tot ontwikkelingshulp. Een hevige discussie barstte los binnen de Chinese overheid over nut en noodzaak van internationale ontwikkelingshulp, gegeven de eigen slechte economische omstandigheden. Besloten werd dat China desalniettemin baat had bij het geven van ontwikkelingshulp, maar de regelingen, schaal, structuren

en sectoren voor ontwikkelingshulp werden aangepast om meer in lijn te komen met China's capaciteiten.¹¹ In 1982 werden de Administratie van Buitenlandse Economische Relaties, het Ministerie van Buitenlandse Handel, de Staatscommissie voor de Controle op Import en Export en de Staatscommissie voor de Controle op Buitenlandse Investerings gecombineerd tot het Ministerie van Buitenlandse Economie en Handel. Hier werd de basis gelegd voor het huidige Chinese beleid, waarbij internationale ontwikkelingshulp, handel en investeringen nauw aan elkaar verbonden en soms lastig te onderscheiden zijn.

Tijdens zijn bezoek aan Afrika in de winter van 1982-1983, kondigde premier Zhao Ziyang nieuwe principes voor China's internationale ontwikkelingshulp aan. Enerzijds klonk hierin de continuïteit van de eerdere principes door, namelijk: gelijkheid en wederzijds voordeel, geen inmenging in elkaars interne zaken, respect voor elkaars territoriale integriteit en soevereiniteit en het promoten van zelfvertrouwen. Anderzijds waren er veranderingen in bewoording die van belang zijn hier te benoemen. In 1964 werd er gesproken over "geen voorwaarden", terwijl daar in 1982 aan werd toegevoegd "geen *politieke* voorwaarden". Sommige westerse onderzoekers beschuldigen

De Tazara-spoorweg verbindt de haven van Dar es Salaam in Tanzania met de stad Kapiri Mposhi in Zambia. Een voorbeeld van een solidariteitsproject van China. De spoorweg werd aangelegd in de jaren 1970-1975. Foto richardstupart

China ervan zich niet aan zijn eigen principes te houden, omdat er aan veel ontwikkelingshulp wel degelijk voorwaarden zijn verbonden, zoals de voorwaarde dat al het benodigde materiaal voor een bepaald project uit China afkomstig dient te zijn. Zij gaan dan blijkbaar van de oude principes uit, want in 1982 werd dit principe dus aangepast en is er ruimte om economische voorwaarden te stellen aan de door China te verstrekken internationale hulp. Dit in contrast tot veel westerse landen die trachten democratie te bevorderen en daarom aan hun hulp politieke voorwaarden stellen.

Een ander belangrijk verschil is dat China niet langer belooft de hoogste kwaliteit te leveren die de Chinese overheid kon bieden met betrekking tot materialen gebruikt voor ontwikkelingshulp-projecten in het buitenland. Sinds 1982 wordt meer in het algemeen “kwaliteit gegarandeerd”. Dit heeft te maken met het feit dat China tegenwoordig ook hoogstaande kwaliteitsproducten produceert voor de westerse markt en het deze kwaliteit niet meer wil bieden bij projecten in het kader van ontwikkelingshulp.


Belangen van het Chinese (staats) bedrijfsleven

Commerciële belangen van de staat speelden een steeds belangrijker rol bij de formulering van het Chinese beleid met betrekking tot internationale ontwikkelingshulp. In de jaren '80 investeerde enkel een aantal geselecteerde Chinese staatsbedrijven in het buitenland. De economische resultaten van de staatsbedrijven vielen echter tegen en in 1993 werd het *Foreign Aid Fund for Joint Ventures and Cooperative Projects* opgericht; met dit fonds beoogde Peking het Chinese midden- en kleinbedrijf (MKB) te stimuleren *joint ventures* op te zetten in ontvangende landen. Tegenwoordig zijn er naar schatting zo'n 2.000 Chinese bedrijven actief in Afrika. Er zijn geen exacte cijfers beschikbaar, omdat momenteel alleen nog de grote staatsbedrijven zich hoeven te registreren bij het Ministerie van Handel (MOFCOM) wanneer zij over de grens willen investeren. China heeft economische betrekkingen met 50 van de 54 Afrikaanse landen. In 2011 vonden de meeste Chinese investeringen plaats in

Zuid-Afrika, Soedan, Nigeria, Zambia, Algerije, de Democratische Republiek Congo (DRC), Guinee en Angola.¹² China wordt regelmatig aangeduid als de grootste handelspartner voor de meeste Afrikaanse landen. Onderzoek, o.a. door de auteur van dit artikel, laat zien dat, hoewel China de grootste handelspartner is voor Angola, de DRC en Zuid-Afrika (afhankelijk van de vraag of de EU in zijn geheel als handelspartner wordt gezien of niet), het voor de meeste andere landen in sub-Sahara Afrika niet de grootste handelspartner is.¹³

Het stimuleren van zowel staatsbedrijven als privébedrijven om bij te dragen aan buitenlandse ontwikkelingssamenwerking heeft meerdere voordelen voor de Chinese overheid (gehad). Naast de politiek-strategische voordelen die het oplevert om überhaupt ontwikkelingssamenwerking te verlenen (zie bijvoorbeeld de steun die het huidige China ontving bij de strijd om de officiële zetel voor de Chinese Volksrepubliek in de VN), ontvangt de staat tevens belasting en creëert het mogelijkheden voor Chinese staats- en privébedrijven om ervaring op te doen in het buitenland, waardoor zij weer beter kunnen concurreren bij internationale tenders en toegang tot buitenlandse markten krijgen. Een effect van de steeds grotere belangen van privébedrijven in het buitenland, is dat commerciële belangengroepen druk op de overheid zijn gaan uitoefenen om toegang tot natuurlijke hulpbronnen en markten in het buitenland te creëren. Een en ander is vergelijkbaar met hoe supermarktketen Walmart de Amerikaanse overheid vraagt een nieuwe *deal* in een ontwikkelingsland te vergezellen van ontwikkelingshulp om zo de *deal* aantrekkelijker te maken voor het ontvangende land.

Uit angst voor de groeiende hegemoniale macht van de Verenigde Staten, tekenden China en Rusland in 1997 een Gezamenlijke Verklaring voor een Multipolaire Wereld en het Oprichten van een Nieuwe Internationale Orde. Met het tekenen van deze verklaring beloofden zij een multipolaire wereldorde te stimuleren, in tegenstelling tot een hegemoniale orde. De Chinese overheid laat nog steeds nadrukkelijk weten geen hegemoniale ambities te koesteren. De toegenomen participatie van China in internationale organisaties, zoals de Wereldbank en het IMF, dient ook in dit licht beschouwd te worden. China blijft aan-



China
koestert geen
hegemoniale
ambities



De Zuid-Afrikaanse president Jacob Zuma op bezoek bij de toenmalige Chinese president Hu Jintao voor de vijfde bijeenkomst van het forum voor China-Afrika-samenwerking, juli 2012. Foto GovernmentZA

dringen op een meer evenwichtige participatie in deze internationale instituties. Binnen deze instituties stemt Peking regelmatig af met 'andere' ontwikkelingslanden. Een concreet voorbeeld zijn de klimaatonderhandelingen waarbij China zich schaart onder de landen uit het Zuiden en in grote mate met hen afstemt.

China's huidige internationale ontwikkelings-samenwerking dient in het licht van deze historische ontwikkelingen gezien te worden. Aan de ene kant is de Chinese ontwikkelingssamenwerking gebaseerd op de eigen ervaringen met ontwikkelingshulp van buitenaf en het succesvol ontwikkelen van eigen strategieën ter stimulering van de economische groei in China. Naast het ervaren gebrek aan gelijkheid en respect in de relaties met haar donoren, probeert de Chinese overheid ook de successen van de eigen economische ontwikkeling mee te nemen in haar ontwikkelings-samenwerking in Afrika. De *Special Economic Zones* en de *resource-for-infrastructure deals* zijn voorbeelden van strategieën die succesvol bleken in China. In haar boek *The Dragon's Gift* legt hoogleraar Deborah Brautigam uit hoe deze strategieën gebaseerd zijn op de ervaringen in China zelf.¹⁴ Enerzijds spelen eigen belangen, zoals economische ontwikkeling in China zelf en het opbouwen en onderhouden van diplomatieke relaties, (nog steeds) een grote rol. De Chinese overheid refereert naar een win-win-situatie. Dit wordt door westerse academici en overheidsfunctionarissen vaak verkeerd geïnterpreteerd als een claim van de Chinese overheid dat de voorde-

len voor aan de ene kant China en aan de andere kant Afrikaanse landen in balans zijn. De win-win-retoriek is echter bedoeld als tegenstelling tot de westerse retoriek dat het Westen in Afrika is om de Afrikanen te helpen. Chinese diplomaten zijn daarentegen duidelijk over hun intenties om zaken te doen in Afrika, o.a. dat de samenwerking met Afrikaanse landen tevens dient bij te dragen aan de economische ontwikkeling in China zelf. De intenties worden echter minder duidelijk wanneer Chinese (staats)bedrijven, en soms ook overheidsfunctionarissen, Afrikaanse ambtenaren adviseren om gevolgen voor het milieu en sociale gevolgen voorlopig te negeren en zich in eerste instantie puur op de economische groei zelf te richten. Dit advies wordt veelal als goed bedoeld advies gebracht om economische ontwikkeling in Afrika te stimuleren, gebaseerd op de Chinese ervaringen die tot de huidige economische groei in China hebben geleid. Het is echter belangrijk in acht te nemen dat dit advies tevens is bedoeld om het Chinese bedrijven die actief zijn in Afrika gemakkelijker te maken.

Er zijn grotere 'landje-pickers' dan China

Er zijn momenteel veel aantijgingen tegen China met betrekking tot schending van de mensenrechten, 'land grab' en het wegconcurreren van kleinere Afrikaanse bedrijven. Los van het feit dat er Chinese bedrijven actief zijn in Afrika die een negatieve impact hebben op de omgeving waarin zij opereren, zowel op het gebied van sociale

als milieukwesties, is het belangrijk te beseffen dat veel van deze aantijgingen politiek gekleurd zijn – zowel door Afrikaanse oppositiepartijen die vreemdelingenhaat in hun verkiezingsstrijd inzetten, als door westerse partijen die de toenemende Chinese invloed in Afrika als bedreigend ervaren.

Een voorbeeld is dat China steevast beschuldigd wordt van 'land grab', terwijl het, vergeleken met bijvoorbeeld Europese pensioenfondsen en landen uit het Midden-Oosten, een vrij kleine speler is wat betreft 'landje-pik'. Daarnaast wordt de Chinese centrale overheid op haar verantwoordelijkheden gewezen als een Chinees (staats-)bedrijf de fout ingaat in Afrika, terwijl de Europese overheden dikwijls niet direct worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de praktijken van bijvoorbeeld Shell en Statoil in Afrika. Daarbij zijn vrijwel alle grote internationale bedrijven actief in o.a. Angola, betrokken bij corruptie.¹⁵ Bovendien negeren veel Europese bedrijven internationale boycots of ze vragen om uitzonderingen. Zo waren en zijn er veel Britse bedrijven in Zimbabwe actief, ondanks de controversen en internationale boycots. Het is daarom niet terecht en wellicht schijnheilig om specifiek China aan te wijzen als schender van mensenrechten en als milieuvvervuiler in Afrika. Dit betekent niet dat deze belangrijke kwesties daarom maar beter genegeerd kunnen worden, integendeel. Het zou goed zijn als overheden zich in het algemeen meer zouden bekommeren om de negatieve gevolgen van de economische ac-

tiviteiten van bedrijven afkomstig uit, of met een hoofdkantoor in, hun land.

De Chinese aanpak in Afrika legt veel verantwoordelijkheid bij de Afrikaanse overheden. Chinese bedrijven laten over het algemeen *environmental assessment studies* uitvoeren, waarvan de resultaten aan de desbetreffende overheid worden voorgelegd, die vervolgens gevraagd wordt of het project aangepast dient te worden (met de daarbijkomende hogere kosten en vertraging) of dat het bedrijf het huidige project kan voortzetten. Vanuit het perspectief van de Chinezen is het niet aan hen te bepalen of het geplande project en de geplande aanpak in het algemeen belang van het ontvangende land is, of alleen van een kleine elite. Dit kan gezien worden als zouden de betrokken Chinese bedrijven zich er gemakkelijk van afmaken (zoals vele andere bedrijven ook doen, zodra er geen noodzaak is), maar het kan net zo goed als stimulering van de zeggenschap en verantwoordelijkheid van de betrokken lokale overheid worden beschouwd. Zaak voor de ontvangende landen is echter in het achterhoofd te houden dat achter alle dikwijls goedbedoelde adviezen om de economie te ontwikkelen, ook eigen belangen schuilen. Dit geldt zowel voor adviezen van Chinese partners als van andere buitenlandse partners.

Discussieer mee over dit onderwerp: www.internationalespectator.nl/discussies

NOTEN

- 1 W. Warmerdam & A. de Haan, 'The Dialectics of China's Foreign Aid: Interactions Shaping China's Aid Policy', *Conference Paper for Netherlands Institute of Governance Annual Work Conference*, Rotterdam, 2011.
- 2 *Ibid.*
- 3 K. Janda, *ALBANIA: The Party System in 1950-1956 and 1957-1962*, New York: The Free Press, 1980, blz. 758-759.
- 4 United Nations, *Questions concerning Asia and the Far East: The representation of China in the United Nations*, 1963 (http://unyearbook.un.org/1963YUN/1963_P1_SEC1_CH3.pdf).
- 5 Principes 1, 2 en 3 hangen nauw met elkaar samen en hebben alle met het principe van zelfbeschikking te maken. Het eerste principe legt de focus op het respecteren van de regels die in andere landen gelden en het niet fysiek bemoeien met kwesties die zich binnen een ander territorium afspeelen. Het tweede punt gaat een stap verder en stelt dat landen niet alleen elkaar niet zullen proberen te veranderen, maar elkaar ook niet zullen proberen over te nemen. Het derde punt is subtieler en benadrukt dat landen zich helemaal niet zullen bemoeien met elkaars interne zaken, ook niet verbaal.
- 6 Warmerdam & De Haan, a.w. *noot 1*; W. Warmerdam, 'Is China a Liberal Internationalist?', *Chinese Journal of International Politics*, jrg. 5, nr. 3, 2012, blz. 201-243.
- 7 *Ibid.*
- 8 Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (CAITEC), *China-Africa Trade and Economic Relationship* (http://www.fahamu.org/downloads/China-Africa_Trade_and_Economic_Relationship_Annual_Report_2010.pdf).
- 9 Li Xiaoyun, 'China's Foreign Aid and Aid to Africa: overview' (<http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/40378067.pdf>).
- 10 Warmerdam & De Haan, a.w. *noot 1*.
- 11 *Ibid.*
- 12 Gebaseerd op MOFCOM, *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*, Peking: China Statistics Press, 2011; en een database met gegevens over Chinese handel en investeringen in Afrika per economische sector en product, ontwikkeld door Profundo (www.profundo.nl). Voor meer informatie over deze database, zie: profundo@profundo.nl.
- 13 Profundo-database, *ibid.*
- 14 D. Brautigam, *The Dragon's Gift: The real story of China in Africa*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 15 C. Nordstrom, *Global Outlaws: Crime, money and power in the contemporary world*, Berkeley: University of California Press, 2007.

India: de andere speler in Afrika?

Indiase investeringen in Afrika zijn de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. De Indiase overheid typeert haar relaties met Afrikaanse landen als gedreven door solidariteit en door de principes van gelijkwaardigheid en respect voor soevereiniteit. Maar komen deze politieke idealen overeen met de economische werkelijkheid?

India is in korte tijd een belangrijke speler geworden op het Afrikaanse continent. Vanaf 2003 is de handel tussen India en Afrika explosief gegroeid. De aandacht voor de Indiase expansie in Afrika is beperkt, zeker in vergelijking met de aandacht voor de rol van China. Dit valt deels te verklaren doordat de handel met en investeringen door China ongeveer drie keer zo groot zijn. In 2011 bedroeg de China-Afrika-handel 166 miljard dollar en die met India 63 miljard dollar.¹ Het weerspiegelt ook het verschil in imago. India heeft een overwegend positief imago als 's werelds grootste democratie, terwijl het autoritaire China veelal kritisch wordt bejegend.

In dit artikel worden de drijvende krachten achter de Indiase aanwezigheid in Afrika beschreven. Nadat de huidige ontwikkelingen in een historische context zijn geplaatst, worden de economische en politieke banden behandeld. Tot slot wordt de Indiase Zuid-Zuid-samenwerking richting Afrika geschetst.

Twee nuanceringen vooraf. De termen 'India' en 'Afrika' verhullen een grote diversiteit aan actoren en belangen. Zoals bekend is India een subcontinent met grote regionale verschillen en telt Afrika 54 heel verschillende landen. Binnen het kader van dit artikel is het mogelijk de hoofdlijnen te schetsen, maar niet om recht te doen aan de diversiteit en complexiteit van de betrekkingen tussen India en Afrika. Ten tweede speelt de taal zelf een rol. Indiase commentatoren gebruiken veelal andere begrippen dan gebruikelijk zijn in het Westen. India ziet zichzelf niet als donor, maar als ontwikkelingspartner. Het geeft geen hulp, maar is actief met Zuid-Zuid-samenwerking. Het is te kort door de bocht om deze taalverschillen af te

doen als retoriek of irrelevant. Ze zijn geworteld in een lange traditie en symboliseren de ideologische claims waarmee India zich wil onderscheiden.

Drijvende krachten

Het Indiase bedrijfsleven vormt de grootste drijvende kracht achter de recente expansie van India's aanwezigheid in Afrika. Na de neoliberale economische hervormingen van begin jaren negentig kwam de internationalisering van een deel van het Indiase bedrijfsleven in een stroomversnelling. Voortgestuwd door hoge economische groei op de thuismarkt en op zoek naar olie, grondstoffen en exportmarkten kwamen Indiase bedrijven, zoals Bharti Airtel (telecommunicatie), Vedanta (mijnbouw) en ONGC Videsh (olie), in Afrika terecht. Indiase bedrijven die al in Afrika gevestigd waren, zoals Tata Motors (transport), breidden hun activiteiten uit.

Economische overwegingen vormen ook een belangrijke drijvende kracht achter het beleid van de Indiase overheid. De Indiase economie hangt sterk af van een betrouwbare en betaalbare invoer van energie en in mindere mate van andere grondstoffen. Het vergroten van energiezekerheid is daarom een kerndoelstelling in de diplomatieke betrekkingen met olierijke Afrikaanse landen. Naar verwachting zal op termijn het vraagstuk van voedselzekerheid een grote rol gaan spelen in de relatie met Afrika.

Daarnaast speelt Afrika een rol in de mondiale ambities van India als een opkomende mogendheid. De relaties met Afrika staan in het teken van de prioriteit van het Indiase buitenlandbeleid: het

New Delhi zoekt Afrikaanse steun voor het bemachtigen van een permanente zetel voor India in de VN- Veiligheidsraad

verkrijgen van strategische autonomie op het wereldtoneel. India wil zijn eigen internationale koers bepalen, zoveel mogelijk onafhankelijk van externe machten. Zo zoekt New Delhi Afrikaanse steun voor het bemachtigen van een permanente zetel voor India in de VN- Veiligheidsraad.

Rivaliteit met China speelt op de achtergrond een belangrijke rol in het Afrikabeleid. De Chinese expansie in Afrika is niet onopgemerkt gebleven en heeft de aandacht voor Afrika in India aangewakkerd.²

Geschiedenis

India is bepaald geen nieuwe actor in Afrika. Historici hebben sporen van handel gevonden die dateren uit de 14de eeuw. Tijdens het koloniale tijdperk intensiveerden de onderlinge contacten. Onder het Britse koloniale gezag werden Indiase contractarbeiders op grote schaal tewerkgesteld op plantages in o.a. Zuid-Afrika en Mauritius. Vervolgens vestigden Indiase handelaren, vooral uit Gujarat, en op kleinere schaal beroepsbeoefenaren, zoals doktoren en onderwijzers, zich in Afrika. Het resultaat is dat Afrika tegenwoordig ongeveer twee miljoen mensen van Indiase afkomst telt.³

De relaties tussen India en Afrika waren voor het grootste deel van de 20ste eeuw politiek van aard. Gandhi, de vader van de Indiase onafhan-

kelijkheid, bracht een groot deel van zijn leven door in Zuid-Afrika, waar hij zijn strategie van geweldloos verzet ontwikkelde. Gandhi hoopte dat de handel tussen een vrij India en Afrika uit ideeën en diensten zou bestaan en niet uit de ruil van fabrieksgoederen voor grondstoffen, zoals in het geval van westerse koloniale uitbuiters.

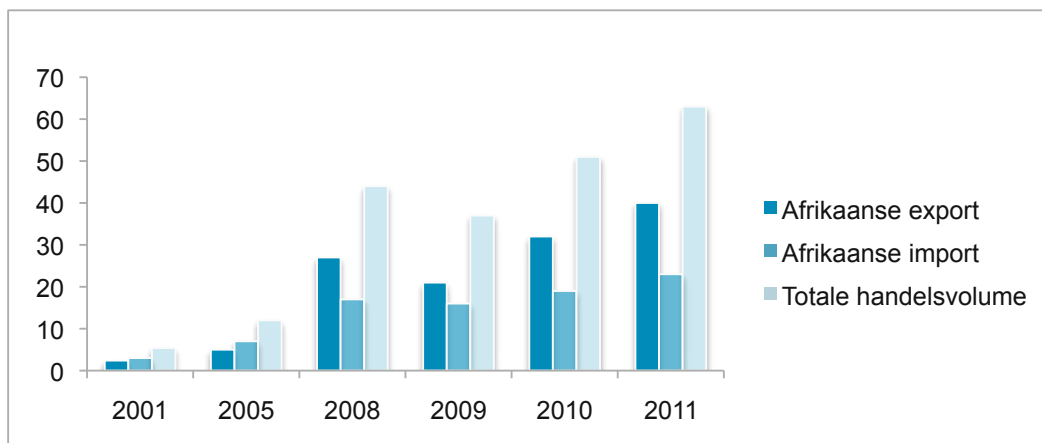
Na de onafhankelijkheid in 1947 steunde de jonge Indiase staat onder leiding van Nehru de antikoloniale en bevrijdingsbewegingen in Afrika. Nehru was een van de leidende figuren van de beweging van ongebonden landen. De Bandoengconferentie van 1955 wordt alom gezien als een mijlpaal in de betrekkingen tussen Azië en Afrika. In Bandoeng werd tevens de ideologische basis gelegd voor Zuid-Zuid-samenwerking volgens de principes van gelijkwaardigheid, wederzijds voordeel, respect voor soevereiniteit en non-interventie.

Sinds het einde van de vorige eeuw veranderde de aard van de relaties. Economische doelstellingen overvleugelden de klassiek politieke doelstellingen van het Indiase buitenlandbeleid. Het pragmatisme van de zakelijke *deals* kreeg de overhand boven ideologie van internationale solidariteit. Handel en investeringen schoven naar het centrum van de relaties. Grote Indiase bedrijven namen het voortouw en de Indiase overheid volgde.

Economische banden

Vanaf 2003 zijn handel en investeringen sterk gegroeid. De waarde van de totale handel tussen India en Afrika nam toe van 5,3 miljard dollar in 2001, via 12 miljard in 2005, tot 63 miljard in 2011. India was met een gemiddelde van 42% per jaar de snelst groeiende exportmarkt voor Afrikaanse

Figuur 1: Handel India-Afrika



landen in dezelfde periode. De Indiase export naar Afrika groeide met gemiddeld 23% per jaar.⁴

De Afrikaanse export naar India bestaat voor twee derde uit olie en gas. Het Afrikaanse aandeel in India's wereldwijde olie-importen bedraagt thans 20%. Afrika is daarmee in korte tijd een belangrijke energieleverancier voor India geworden, in oenschouw nemend dat India tot 2005 weinig olie uit Afrika importeerde. Het Internationale Energie Agentschap verwacht een grote stijging van de Indiase energiebehoefte tot 2035.⁵ Een belangrijk deel van deze stijging zal moeten worden gedekt door olie-importen. Olie-importen uit Afrika zijn van strategisch belang om aan de vraag te voldoen en om de afhankelijkheid van olieleveranties uit het Midden-Oosten te verminderen.

Sinds 2007 exporteert Afrika meer dan het importeert uit India. Het handelsoverschot komt ten goede aan een klein aantal grondstofrijke landen. De top zes exportlanden: Nigeria, Zuid-Afrika, Angola, Egypte, Algerije en Marokko, vertegenwoordigen samen bijna 90% van de totale Afrikaanse exporten. Als we verder kijken dan deze zes landen, verandert het plaatje totaal; 40 van de 54 Afrikaanse landen hebben een handels tekort in hun relatie met India. De Indiase export is meer gediversifieerd en bestaat onder andere uit geraffineerde olieproducten, zoals benzine en kerosine, voertuigen en farmaceutische producten. De vijf grootste exportmarkten in 2011 waren Zuid-Afrika, Nigeria, Egypte, Kenia en Tanzania.⁶

Indiase investeringen in Afrika zijn de laatste tien jaar sterk toegenomen, al bieden de cijfers hierover geen eenduidig beeld. Het IMF schat de waarde van *FDI-stock* aan het einde van 2011 op 14 miljard dollar, terwijl een andere schatting uitkomt op 36 miljard dollar. De onduidelijkheid heeft te maken met het feit dat een groot deel van de investeringsgelden om belastingtechnische redenen worden 'omgeleid' via derde landen, zoals de Kaaiman- en Maagdeneilanden en Mauritius. De schattingen lopen uiteen over hoeveel geld uiteindelijk via deze omweg in Afrika terecht komt. De investeringen zijn geconcentreerd in de IT & telecom, olie, financiële- en mijnbouwsectoren. De grootste investering is de overname van mobiele telefonie-aanbieder Zain, met 42 miljoen abonnees in 15 Afrikaanse landen, door Bharti Airtel voor 9 miljard dollar in 2010. De Tata-groep, sinds 1976 actief in Afrika, heeft haar belangen in transport, IT & telecom, hotels en mijnbouw aanzienlijk uitgebreid. De Barodabank heeft met 35 vestigingen het grootste Afrika-brede kantorennetwerk.

De *Confederation of Indian Industry* en de Indiase Export-Import bank spelen op de achtergrond een belangrijke rol.⁷ Sinds 2005 organiseren ze jaarlijks een drukbezochte conferentie, waar bedrijven uit India en Afrika elkaar ontmoeten en zakelijke deals afsluiten. Daarnaast speelt de Eximbank een grote rol in de kredietverlening aan Indiase bedrijven die naar Afrika willen exporteren of in Afrika willen investeren.

Er is een groeiende belangstelling bij Indiase bedrijven voor Afrikaanse landbouw en grootschalige grondaankoop, hoewel dit nog niet zichtbaar is in de handels- of investeringscijfers. Indiase bedrijven denken in Afrika goedkoper voedsel te kunnen produceren dan in eigen land, waar wattertekorten en verzilting de voedselproductie bedreigen.⁸

Politieke relaties

Hoewel het strategisch belang van Afrika is toegenomen, is het geen prioriteit voor de beleidsmakers in New Delhi, al doet de officiële retoriek soms anders vermoeden. De gespannen relaties met de buurlanden staan hoger op de agenda, evenals de relaties met de Verenigde Staten en met Europa, die belangrijke afzetmarkten vormen voor Indiase diensten en producten.

Het verkrijgen van politieke steun, in het bijzonder voor het bemachtigen van een permanente zetel in de Veiligheidsraad en het versterken van de economische banden, vooral met olierijke landen, vormen de kern van India's Afrikabeleid. De politieke strategie is India als ontwikkelingspartner van Afrika te positioneren. New Delhi beseft dat het op het financiële vlak niet met China kan concurreren om de gunsten van de Afrikaanse leiders. Daarom vertrouwt India op zijn 'zachte macht' (*soft power*), bestaande uit *goodwill* opgebouwd in het verleden en zijn positieve imago als grootste democratie. De Indiase overheid beweert dat haar aanpak in Afrika niet eenzijdig gericht is op het onttrekken van grondstoffen, maar op het smeden van een duurzaam economisch partnerschap. Geheel in de geest van Gandhi zei vice-president Hamid Ansari tijdens de viering van 50 jaar Afrikaanse Unie dat India niet het koloniale systeem van uitbuiting kopieert, maar tegemoet komt aan de noden zoals die door Afrika zelf worden gedefinieerd.

Tot op de dag van vandaag typeert de Indiase overheid haar relaties met Afrikaanse landen als Zuid-Zuid-samenwerking en gedreven door solidariteit en de principes van 'Bandoeng'. Een

hoge Indiase VN-vertegenwoordiger sprak tijdens een bezoek aan Mauritius over de gedeelde geschiedenis en identiteit: "Het India-Afrika partnerschap heeft diepe wortels in de geschiedenis. Verbonden door de Indische oceaan zijn we buren en partners voor duizenden jaren. De komst van Europeanen en kolonialisme verstoorde deze relatie, maar kon haar niet verbreken. Later deelden India en Afrika de pijn van onderdrukking en het genot van de vrijheid. Gandhi begon in Afrika met zijn geweldloos verzet tegen onrecht en discriminatie. Nehru was een sterke voorstander van Afrikaans-Aziatische solidariteit."⁹ Het teruggrijpen op de gezamenlijke geschiedenis vormt een belangrijk bestanddeel van het positieve imago, waarmee de Indiase overheid zich graag wil onderscheiden van China en westerse landen in Afrika.

Het is echter de vraag of de economische realiteit strookt met de politieke retoriek. Indiase bedrijven zijn in Afrika om zaken te doen en winst te maken, en trekken zich weinig aan van de bewering dat India het anders doet en meer rekening houdt met Afrikaanse belangen. De strategie is kwetsbaar voor kritiek op de handel en wandel van Indiase bedrijven in Afrika. Zo beschuldigde het in de Verenigde Staten gevestigde Oakland Institute Indiase bedrijven, zoals Karuturi Global, van grondroof in de Gambella-regio in Ethiopië.

De Indiase rozenproducent Karuturi Global bouwt op grote schaal kassen in Ethiopië en wordt beschuldigd van grondroof. Foto Planete a vendre

Boeren zouden met geweld zijn verdreven van hun land om plaats te maken voor plantages.¹⁰

Beleidsmakers in New Delhi zijn zich bewust van de spanning tussen economische en politieke belangen.¹¹ De harde economische realiteit ondermijnt het positieve imago dat de Indiase overheid graag wil uitdragen en dat belangrijk is voor de politieke belangen van India op het Afrikaanse continent. Daarom is New Delhi een diplomatiek offensief gestart en zijn de middelen voor Zuid-Zuid-samenwerking richting Afrika aanzienlijk verruimd. In 2008 werd de eerste India-Afrika top in New Delhi belegd, naar het voorbeeld van het succesvolle driejaarlijkse China-Afrika forum. Tijdens de tweede top in 2011 in Addis Abeba zegde de Indiase premier Afrika een extra 5 miljard dollar aan kredieten toe. Zuid-Zuid-samenwerking wordt ingezet om economische samenwerking én het imago te versterken, waarover hieronder meer.

India is in toenemende mate betrokken bij vrede en veiligheid op het continent. Het werkt militair samen met een groeiend aantal landen, levert een grote bijdrage aan VN-vredesmissies in onder andere Ivoorkust, Zuid-Soedan en Democratische Republiek Congo, en de Indiase marine wordt ingezet tegen piraterij in de Golf van Aden.



De laatste jaren probeert New Delhi de relaties met de diaspora-gemeenschap aan te halen, in de hoop dat deze haar kennis en contacten inzet om de economische en politieke banden te versterken. In 2004 werd hiertoe het ministerie voor personen van Indiase afkomst ingesteld. Het is nog onduidelijk of dit beleid vruchten zal afwerpen. Veel mensen van Indiase afkomst zijn al generaties lang in Afrika en hebben primair een 'Afrikaanse' identiteit. Hoewel ze zich cultureel verbonden voelen, zien ze zichzelf niet als een verlengstuk van het moederland.

Zuid-Zuid-ontwikkelings-samenwerking

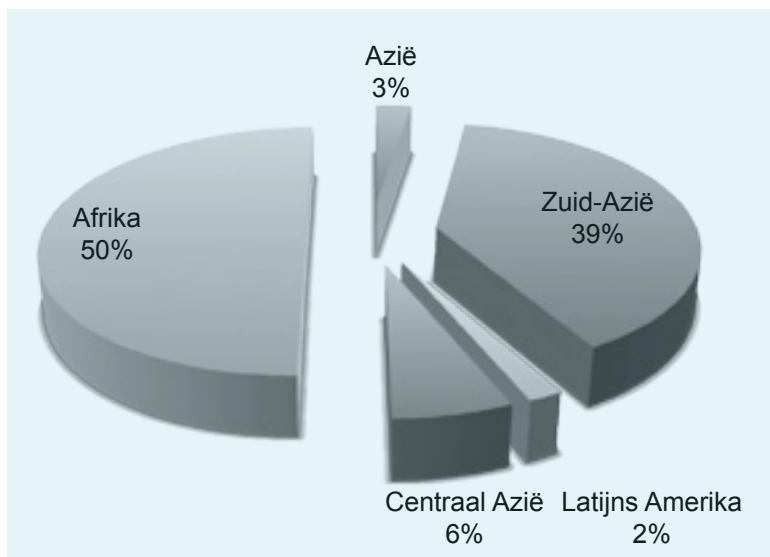
Zuid-Zuid-samenwerking richting Afrika bestaat voornamelijk uit het verstrekken van leningen voor de import van Indiase goederen en diensten en het verlenen van technische assistentie en steun aan capaciteitsopbouw. India hanteert een eigen opvatting over ontwikkelingssamenwerking omdat het zelf nog een ontwikkelingsland is. Er wonen meer armen in India dan in Afrika. Ook ligt het gemiddelde (jaar)inkomen in India (3.627 dollar) maar iets hoger dan in Afrika (3.025 dollar). Vandaar dat India niet spreekt van hulp, zoals van rijke naar arme landen, maar van Zuid-Zuid-samenwerking op basis van wederzijds voordeel.

Een belangrijk verschil met de OESO/DAC-definitie van hulp is dat India geen onderscheid maakt tussen commerciële en publieke geldstromen. Zo maken leningen verstrekt door de Indiase Eximbank aan Afrikaanse kopers van Indiase goederen en diensten deel uit van Zuid-Zuid-samenwerking. Deze leningen kwalificeren niet als hulp op basis van de DAC-criteria, omdat ze primair gericht zijn op het bevorderen van Indiase export en niet op ontwikkeling van het importerende land.

Eximbank-leningen zijn veruit het belangrijkste financiële instrument van India's Zuid-Zuid-samenwerking. Per 7 februari 2012 bedroeg het totale leenvolume 7,7 miljard dollar, waarvan de helft uitstaat in Afrika (zie figuur 2).¹²

De focus op Afrika is van recente datum. Van oudsher richtte de Indiase Zuid-Zuid-samenwerking zich op landen in de regio en vooral op de buurlanden Bhutan en Nepal.

Technische assistentie en capaciteitsopbouw vormen naast kredietverlening de tweede pijler onder de Indiase Zuid-Zuid-samenwerking. Het



Figuur 2: Geografische verdeling Eximbankleningen

befaatte paradedepaardje ITEC (*Indian Technical and Economic Cooperation*) is in 1964 gestart en heeft sindsdien aan duizenden Afrikaanse studenten onderwijs geboden. Sinds de eerste India-Afrika top (2008) zijn er vele nieuwe initiatieven op het terrein van training en capaciteitsopbouw aangekondigd en op gang gebracht; de bekendste is waarschijnlijk het *Pan African E-Netwerk*, een ambitieus project waarbij met behulp van Indiase IT-expertise academische instituten en ziekenhuizen in 47 Afrikaanse landen met Indiase collega's online worden verbonden. India claimt dat zijn kennis en technologie goedkoper, beter aangepast en meer toepasbaar is. Volgens New Delhi onderscheidt India zich door de nadruk op het ontwikkelen van lokale capaciteiten en een op de mens gerichte benadering van ontwikkeling.¹³

Als we de Eximbank-leningen buiten beschouwing laten, dan blijkt de omvang van de Indiase Zuid-Zuid-samenwerking zeer bescheiden te zijn. Tabel 1 geeft de totale bestedingen weer voor de periode 2005-2011. Hoewel het aandeel van Afrika is gestegen, varieert het tussen 5 en 10% van het geheel.¹⁴

Tabel 1: Indiase Zuid-Zuid-ontwikkelingssamenwerking (zonder Eximbank-leningen)

Jaar	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Omvang in miljoenen dollars	574	494	517	961	724	785	686	4.741

Tot slot

De Indiase strategie om zich te positioneren als ontwikkelingspartner van Afrika kende een voortvarende start. Zonder aandacht te trekken, groeiden de handel en investeringen stormachtig. De Indiase aanwezigheid is inmiddels zó groot geworden dat Indiase bedrijven en de Indiase overheid niet langer in de luwte kunnen opereren. De vraag is hoe ze met de toegenomen aandacht

zullen omgaan. Zal de retoriek van ontwikkelingspartner worden afgezwakt om deze meer in overeenstemming te brengen met de economische realiteit? Of zal de Indiase overheid haar inspanningen wat betreft Zuid-Zuid-samenwerking intensiveren om zich daadwerkelijk te onderscheiden van de andere ontwikkelingspartners? De tijd zal het leren.

NOTEN

- 1 Wereldhandelsorganisatie, *India-Africa: South-South Trade and Investment for Development*, Genève, 2013, blz. 15.
- 2 P. Carmody, 'India and the "Asian drivers" in Africa', in: E. Mawdsley (red.), *India in Africa. Changing Geographies of Power*, Kaapstad: Pambazuka Press, 2011.
- 3 S. Bhattacharya, 'Engaging Africa: India's interest in the African continent, past and present', in: F. Cheru (red.), *The rise of China & India in Africa*, Londen: Zed Books, 2010, blz. 63-76.
- 4 Wereldhandelsorganisatie, a.w. *noot 1*, blz. 15.
- 5 Internationaal Energieagentschap, *Understanding Energy Challenges in India*, Parijs, 2012, blz. 63.
- 6 Wereldhandelsorganisatie, a.w. *noot 1*, blz. 45.
- 7 D. Large, 'India's African Engagement', in: N. Kitchen (red.), *Emerging Powers in Africa*, London School of Economics, IDEAS report SR016, blz. 31.
- 8 R. Rowden, *India's Role in the New Global Farmland Grab*, New Delhi: Economics Research Foundation, 2011.
- 9 Geciteerd in E. Mawdsley, *From Recipients to Donors. Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Londen: Zed Books, 2012, blz. 156.
- 10 Oakland Institute, *Report from the Indian-Ethiopian Civil Society Summit on Land Investments New Delhi, February 5-7, 2013* (<http://www.oaklandinstitute.org/>).
- 11 S. Jagtiani, *India's Africa policy: Towards a More Coherent Engagement*, RSIS Policy Brief, 2012 (<http://www.rsis.edu.sg/>).
- 12 S. Chaturvedi, 'India's development partnership: key policy shifts and institutional evolution', *Cambridge Review of International Affairs*, jrg. 25, nr. 4, 2012, blz. 557-577.
- 13 Large, a.w. *noot 7*, blz. 34.
- 14 Chaturvedi, a.w. *noot 12*, blz. 569.

Samenwerking en machtsontplooiing op de Afrikaanse agenda van Brazilië

Een nieuw tijdperk breekt aan in de Braziliaans-Afrikaanse betrekkingen, waarin het doen en laten van Brazilië niet langer als belangeloos en lovenswaardig wordt beschouwd, maar steeds vaker met een kritisch oog zal worden bekeken. Vooral nog komt de kritiek op Brazilië's Afrika-agenda vooral uit eigen land.

Toen de Braziliaanse president Dilma Rousseff in mei dit jaar op een topconferentie van leiders van lidstaten van de Afrikaanse Unie in de Ethiopische hoofdstad Addis Abeba een nieuw tijdperk van trans-Atlantische samenwerking afkondigde, heeft dat in een mijnbouwstad in Mozambique wellicht aanleiding gegeven tot wrang hoongelach. Voor Rousseff markeren de steeds hechtere banden tussen Brazilië en Afrika van het afgelopen decennium een “vorm van samenwerking die niet met onderdrukking gepaard gaat” en “die niet gekenmerkt wordt door koloniale hel en verdoemenis”. Maar voor een aantal inwoners van de stad Moatize vormt de gigantische bovengrondse steenkolen-groeve, die eigendom is van en ontgonnen wordt door de Braziliaanse multinationale onderneming *Vale*, een bron van aanhoudende ellende. “Het gaat hier om rooftochten en onderdrukking”, aldus een lokale leider. “Voor ons gevoel zijn grondstoffen een vloek, geen zegen.”¹

De tegenstelling tussen Rousseff's toespraak in Addis Abeba en de verontwaardiging van de inwoners van Moatize over de wijze van exploitatie van één van de grootste kolenmijnen ter wereld wijst echter niet op schijnheiligheid van de Braziliaanse president en betekent evenmin dat een decennium van toenadering tot Afrika van de kant van het Braziliaanse diplomatieke en politieke *establishment* louter bestond uit loze gebaren. De manier waarop president Rousseff zelf

reageerde op een reeks gevallen van corruptie in haar regering – in de eerste twee jaar van haar bewind traden zeven ministers af – maar ook op de golf massademonstraties in het land in juni dit jaar, laat juist een politicus zien met een sterk vooruitstrevend en ruimdenkend karakter.

Het lijdt geen twijfel dat de onrust in de mijn van Moatize (eigenaar *Vale* viel in 2012 de twijfelachtige eer te beurt winnaar te worden van de *Public Eye Award* voor zijn vermeende maatschappelijke wandaden)² de tegenstrijdigheden en problemen weerspiegelt die een opkomende supermogendheid en economische reus als Brazilië – dat streeft naar een prominenter rol op het wereldtoneel – kan ervaren wanneer het een buitenlands beleid tracht op te bouwen dat wortelt in samenwerking en solidariteit met ontwikkelingslanden. En dat geldt te meer als men zich richt op een continent dat ook in de belangstelling staat van de voornaamste concurrenten en bondgenoten.

De nieuwe wereld van Lula

Toen hij begin 2003 als president aantrad, werd Luiz Inácio da Silva – kortweg Lula – de eerste door verkiezingen aan de macht gekomen linkse leider van zijn land. De strijdvaardige oud-vakbondsleider, die in drie voorafgaande presidentsverkiezingen had verloren met zijn Arbeiderspartij (PT), stelde de aanhangers die gehoopt hadden op een radicale ommekeer in economisch be-

Ivan Briscoe is als senior onderzoeker verbonden aan de Conflict Research Unit (CRU) van Instituut Clingendael. **Timo Peeters** is als onderzoeker aan de CRU verbonden. Vertaling uit het Engels door Gerard J. Telkamp.

leid ,in eerste instantie teleur: voor de eerste paar jaar van zijn regering werd als streefwaarde voor de centrale overheidsbegroting het zeer orthodoxe overschot van 4,25% van het bruto binnenlands product aangehouden.³ Het terugdringen van de enorme ongelijkheid, die in de jaren negentig zelfs het grootst was van alle landen van het Westelijk Halfrond, kwam daarbij slechts aarzelend op gang (later kreeg dit meer vaart),⁴

Maar Lula's vastbeslotenheid de verankering van de Braziliaanse diplomatie los te maken van de Verenigde Staten en in het algemeen van de noordelijke industrielanden, ten gunste van een voortrekkersrol binnen en uit naam van de armere ontwikkelingslanden, kreeg vrijwel meteen weerklank. Van Lula's eerste ontmoeting met president

gen met Iran tot een nucleair akkoord te komen of door met kracht de snelheid van de regionale integratie in Latijns-Amerika te bevorderen via Mercosur en UNASUR. Toch blijft de koersverandering ten gunste van Afrika een stevige pijler van de nieuwe geopolitieke oriëntatie van Brazilië. Het aantal ambassades van Brazilië in Afrika is onder Lula meer dan verdubbeld en bedraagt nu 37.⁶ De vroegere president legde twaalf bezoeken aan het continent af en bezocht in totaal 29 Afrikaanse landen, hierbij vaak vergezeld door omvangrijke delegaties uit het bedrijfsleven. Brazilië heeft nieuwe mechanismen geschapen voor interregionale samenwerking op hoog niveau en steun verleend aan talrijke samenwerkingsprogramma's in de sectoren gezondheid, technologie en cultuur. Baanbrekende in Brazilië ontwikkelde program-



Voor veel inwoners van de stad Moatize (Mozambique) vormt de gigantische bovengrondse steenkoolgroeve van de Braziliaanse onderneming Vale een bron van aanhoudende ellende. Foto Geological Survey of Sweden

George W. Bush in het Witte Huis in december 2002 dateert zijn fameuze uitspraak "mijn oorlog is tegen de honger en niet tegen Irak".⁵ Eind 2003 droegen de onbuigzaamheid en het activisme van Brazilië op een topconferentie in de Mexicaanse badplaats Cancún bij aan het mislukken van de Doha-ronde in de besprekingen over mondiale vrijhandel, terwijl eerder dat jaar een Braziliaans-Afrikaans Forum de toon zette voor een nieuwe oriëntatie in het Braziliaans buitenlandbeleid.

Waarnemers hebben deze wending naar Afrika enigszins verwaarloosd en zich in plaats daarvan vooral gericht op de pogingen van Brazilië kaders te scheppen voor een buitenlandbeleid dat een onafhankelijke geest zou uitstralen, bijvoorbeeld door in 2010 te proberen in onderhandelings-

ma's ter bestrijding van ondervoeding en extreme armoede (*Hambre Cero* en *Bolsa Familia*) hebben in diverse variaties navolging gevonden in Afrika ten zuiden van de Sahara, onder meer in Kenia, Ghana en Zuid-Soedan⁷ en er zijn vergevorderde plannen voor een soortgelijke kennisoverdracht wat betreft het grote Braziliaanse elektriciteitsvoorzieningsprogramma *Luz para Todos*.⁸

Kenmerkend voor deze waaier van programma's is het gedecentraliseerd en verbrokkeld karakter. De Braziliaanse samenwerkingsinspanningen, die voornamelijk worden aangestuurd door verzoeken vanuit de ontvangende landen, strekken zich uit over meer dan 120 instellingen, inclusief een aantal ministeries.⁹ Terwijl buitenlandse hulp van westerse donoren, inclusief Nederland, de

laatste decennia steeds meer gepaard gaat met een reeks normatieve waarden waaraan voldaan moet worden in ruil voor substantiële financiële hulp – op het gebied van goed bestuur, veiligheid, mensenrechten en *gender* – heeft Brazilië zich verre gehouden van dergelijke randvoorwaarden. Brazilië hanteert het model van “horizontaal partnerschap”, in tegenstelling tot wat een Braziliaanse diplomatedeskundige aanduidt als “de internationale helperitis [van het Westen], verhuld in allerlei uiteenlopende vormen van ouderwetse technische samenwerking.”¹⁰

De snelle uitbreiding van Braziliaanse samenwerkingsprojecten in Afrika, waaraan nu ook steun wordt verleend door multilaterale instanties als de Wereldbank en die medegefinancierd wordt

Identiteit en profijt

Door slechts aandacht te besteden aan de praktische kant van het donor-zijn en de omvang van geldstromen, wordt echter geen recht gedaan aan de spilpositie die Afrika in het Braziliaans beleid inneemt. De nieuwe koers van de links van het midden georiënteerde regering lijkt ook ingezet te zijn vanuit een gevoel de grote populatie Afro-Brazilianen te eren¹⁴ na eeuwen slavernij, die gevolgd werden door vele tientallen jaren van economische en maatschappelijke marginalisering: na de invoer van zo'n vier tot vijf miljoen slaven uit Afrika slaagde Brazilië er pas in 1888 in de slavernij af te schaffen.¹⁵ Voor een regerende partij die sociale rechtvaardigheid hoog in haar vaandel heeft staan, is specifieke, doelgerichte actie uit naam van de zwarte Braziliaanse bevol-



Brazilië en Venezuela zijn de Latijns-Amerikaanse landen die de connecties met Afrika het meest benadrukken

door andere bilaterale donoren, zoals Groot-Brittannië,¹¹ heeft echter niet geleid tot een noemenswaardige hervorming van de Braziliaanse hulpinstellingen. Hoewel de omvang van het totale hulpbudget voor Afrika nog steeds betrekkelijk bescheiden is (zo'n 116 miljoen euro in 2010),¹² is er thans sprake van een ernstige institutionele overbelasting. Zo zou Brazilië over onvoldoende diplomaten beschikken om zijn handelsmissies te ondersteunen en zijn ambassades adequaat te bemensen. Bovendien is er nog steeds geen wet die regels stelt voor het inzetten van en het toezicht op ontwikkelingsgelden.¹³

king – niet alleen economisch, maar ook in het bredere kader van symbolische genoegdoening – een vanzelfsprekend element van overheidsbeleid. Een van de consequenties daarvan was de ondertekening door president Rousseff in 2012 van een wet waarin een van de meest strikte raciale quota's ter wereld voor het hoger onderwijs is opgenomen.¹⁶

Bevordering van de banden met Afrika kan men beschouwen als het doortrekken van deze herdefiniëring van de eigen natie, op een soortgelijke manier als ook Venezuela onder zijn vroegere president Hugo Chávez begon aan een diplomatieke race naar het Afrikaanse continent – dat de linkse leider op een gegeven moment bestempelde als het “moederland”.¹⁷ Naast Brazilië is Venezuela

Brazilië en zijn grote multinationale concerns hebben in Afrika de meeste vergissingen die China heeft begaan, kunnen vermijden

het Latijns-Amerikaanse land dat zijn connecties met Afrika het meest benadrukt; zo ondertekende het zo'n tweehonderd samenwerkingsovereenkomsten met een groot aantal Afrikaanse landen en gaf het onlangs een herdenkingsboek uit dat gewijd is aan de versteviging van de banden tussen Venezuela en Afrika.¹⁸

Hierbij dient vermeld te worden dat de hechte banden met Afrika niet zonder meer een uitvinding zijn van de nieuwe radicale leiders van Brazilië en Venezuela. Hoewel hun gevoel van gezamenlijke identiteit beslist minder sterk was, beschouwden vroegere Braziliaanse regeringen, waarvan vele door militairen werden geleid, Afrika na het tijdperk van dekolonisatie als regio waarin Brazilië zijn onafhankelijk en groeiend diplomatiek gewicht zou kunnen laten gelden. Sommige commentatoren zien Lula's nadruk op Afrika niet ten onrechte als het oppakken van deze oude traditie, die min of meer verloren was gegaan ten tijde van de economische crisis in Brazilië in de jaren tachtig en de daaruit voortvloeiende economische stabilisering in de jaren negentig. Het hoogtepunt van deze eerste toenadering tot Afrika vond wellicht in het begin van de jaren zeventig plaats, toen Brazilië met een aantal socialistische regimes in Afrika samenwerkingsakkoorden sloot en zich onttrok aan de traditionele trouw aan de zich terugtrekkende koloniale mogendheid Portugal, dit alles met het doel nationale ontwikkeling, industriële modernisering en diplomatieke onafhankelijkheid een impuls te geven.¹⁹

Ook de huidige koerswending naar Afrika levert duidelijke strategische beloningen op. In de Braziliaanse diplomatieke retoriek wordt de relatie neergezet als gezamenlijk verbond ter vertegenwoordiging en verdediging van de ontwikkelingslanden in de wereld. De consequenties van die benadering vallen niet alleen af te lezen aan specifieke verbintenissen, topontmoetingen of ontwikkelingsprojecten, maar aan het hele gamma van intergouvernementele lichamen die in meerdere of mindere mate het "Zuiden" vertegenwoordigen, of het nu gaat om IBSA (India, Brazilië, Zuid-Afrika), BRICS of de G-20; of om instellingen die dat zouden moeten doen volgens Brazilië en andere opkomende economieën, zoals blijkt uit de campagne voor meer stemgewicht in het IMF of grotere invloed in de Wereldhandelsorganisatie (WTO).

De buitenlandpolitieke traditie van Brazilië bepaalt echter ook dat het land onder het mom van partnerschappen altijd zijn eigen belangen na jaagt. Omdat Brazilië heel goed beseft dat het ge-

meenschappelijke grenzen heeft met tien Latijns-Amerikaanse landen, terwijl vele grensgebieden ver in het stroomgebied van de Amazone maar een beperkt staatsgezag kennen, hanteert het diplomatieke *establishment* van het ministerie van buitenlandse zaken, gevestigd in het Itamaraty Paleis, gewoonlijk dialoog en consensus. De leiderschapsrol die Brazilië zich de laatste jaren in Latijns-Amerika zo nu en dan heeft aangemeten, wat bijvoorbeeld bleek uit zijn hoofdrol na de staatsgreep in Honduras in 2009 of zijn rol in de oplossing van de crisis in Bolivia in 2008, heeft altijd op brede regionale steun kunnen rekenen. Maar dit neemt niet weg dat Brazilië voor zichzelf een rol als *primus inter pares* in Latijns-Amerika ziet weggelegd, het meest geprononceerd in de vorm van verwerving van een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad, of een vooraanstaande rol in multilaterale instellingen en regionale conflictbeslechting, dan wel als de algemeen erkende hegemoniale macht en verkenner van olievoorraden in het zuidelijk deel van de Atlantische Oceaan. En in dit opzicht zullen de Afrikaanse bondgenoten zonder meer een belangrijke basis vormen van diplomatieke steun.

Opdoemende tegenstrijdigheden

Door zich te presenteren als "natuurlijke partner" van Afrika en het accent te leggen op de etnische en culturele banden en vergelijkbare klimatologische omstandigheden met het continent aan de andere kant van de Atlantische Oceaan, is Brazilië er tot kort geleden in geslaagd in Afrika min of meer onopvallend te opereren.²⁰ De onrust in de mijn van Moatize is echter tekenend voor de problemen die een opkomende economische supermogendheid ondervindt bij het zoeken naar een goed evenwicht tussen nationale, politieke of diplomatieke belangen en het inzetten van het bedrijfsleven. Daarmee breekt waarschijnlijk een nieuw tijdperk aan in de Braziliaans-Afrikaanse betrekkingen, waarin het doen en laten van Brazilië niet langer als belangeloos en lovenswaardig wordt gezien, maar steeds vaker met een kritisch oog zal worden bekeken.

Deze zelfde ontwikkeling, waarbij de groeiende economische en politieke dominantie van Brazilië is uitgestegen boven zijn vermogen om een reputatie als gelijkwaardig en vreedzaam partner in stand te houden, heeft zich al voorgedaan in Latijns-Amerika. Braziliaanse plannen voor een samenhangende Zuid-Amerikaanse infrastructuur hebben in Bolivia tot felle protesten geleid, terwijl het bezit van grote stukken land in weste-

lijk Paraguay die in handen zijn van Brazilianen, geweld heeft uitgelokt van de kant van de daar wonende landloze boeren. Het duidelijkste bewijs van de problemen om het wankel evenwicht in de Braziliaanse diplomatie te handhaven, kwam echter eind augustus, toen de minister van buitenlandse zaken Antonio Patriota tot aftreden werd gedwongen nadat was uitgekomen dat hij de vlucht in ballingschap had gesteund van een felle criticus van de Boliviaanse president Evo Morales.

Waarschijnlijk zullen vergelijkbare zorgen en conflicten zich spoedig voordoen als het gaat om de milieueffecten en de duurzaamheid van een aantal van de grote Braziliaanse commerciële projecten in Afrika. Tot dusver hebben Brazilië en zijn grote multinationale concerns zoals *Vale*, *Odebrecht*, *Petrobras* en *Andrade Gutierrez* de meeste (zo niet alle) vergissingen die China begaan heeft, kunnen vermijden. Brazilië en zijn bedrijfsleven gaan prat op hun groter begrip voor andere culturen, huren voornamelijk lokale arbeidskrachten in en doen hun best om vaardigheden en technologie aan lokale gemeenschappen over te dragen. Brazilië's eigen relatieve rijkdom aan olie en minerale grondstoffen betekent dat het er niet zozeer op uit is delfstoffen aan Afrika te onttrekken, maar dat men zich veeleer richt op sectoren als landbouw en bouwnijverheid en op een groeiende markt voor consumptiegoederen – een oriëntatie die de Afrikanen in principe toejuichen.²¹ Interessant is dat de grootste weerstand tegen het Afrikabeleid van Brazilië vooralsnog uit eigen land lijkt te komen. De recente aankondiging van president Rousseff dat Brazilië bijna 900 miljoen dollar schuld zou kwijtschelden aan twaalf Afrikaanse landen – waaronder vier landen waar autoritaire regeringen aan het bewind zijn – beschouwden velen als een belediging van een Braziliaanse bevolking die zich pas in de jaren tachtig aan tientallen jaren militair bewind wist te ontworstelen.²²

Overigens is het niet alleen het reguliere bedrijfsleven dat lijkt te profiteren van de intensivering van de Braziliaanse betrokkenheid bij Afrika. Het *World Drug Report 2013* van de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) meldt dat Afrika wordt gebruikt als een belangrijke doorvoerplaats voor drugs met Europese bestemming en dat het ook zelf een steeds grotere markt voor narcotica aan het worden is: het aandeel van Afrika in het wereldcocaïneverbruik steeg van 7% in 2005 naar 15% in 2011.²³ Een groot deel van deze cocaïne komt via Brazilië in Afrika terecht. Brazilië speelt een belangrijke rol in de we-



reldwijde drugshandel vanwege zijn strategische positie op de cocaineroute – het heeft een gemeenschappelijke grens met de drie belangrijkste herkomstlanden van cocaïne en het beschikt over een lange kustlijn aan de Atlantische Oceaan – grote bevolking en zijn wijdverbreid gebruik van cocaïne.²⁴



Dat de illegale handel is toegenomen mag misschien geen verassing heten, gezien het feit dat de handel van Brazilië met Afrika ten zuiden van de Sahara tussen 2000 en 2012 verzesvoudigde. Dit neemt niet weg dat Afrika anno 2012 nog steeds maar een klein aandeel (5,7%) in de buitenlandse handel van Brazilië heeft.²⁵ De omvang van deze handel verbleekt bij die met de rest van Latijns-Amerika, de Verenigde Staten en in het bijzonder China, de belangrijkste handelspartner van Brazilië. En van de BRIC-landen is Brazilië slechts de derde handelspartner van Afrika, na China en India.

Vanuit dit perspectief wijst de ontluikende liefde tussen Brazilië en Afrika nog nauwelijks op een stabiele of monogame relatie. De handel van Brazilië met Afrika blijft geconcentreerd op een beperkt aantal landen: Nigeria, Egypte, Zuid-Afrika en Angola. Wanneer Brazilië's macht en ambitie toenemen en zich over een groter gebied zullen uitstrekken, zullen er echter zeker nieuwe spanningen ontstaan met andere belanghebbende mogendheden. De spanningen met China nemen al toe, omdat beide landen niet alleen in elkaars achtertuin met elkaar worden geconfronteerd, maar ook in Afrika. Braziliaanse fabrikanten worden weggeconcentreerd doordat er steeds meer goedkope Chinese producten op de markt komen, en Brazilië heeft al stappen ondernomen

om zijn thuismarkt af te schermen.²⁶ Bovendien heeft de Braziliaanse economie veel meer dan China en India te lijden gehad onder de recente wereldeconomische crisis. De economische groei van Brazilië bedroeg in 2012 slechts 0,9%.

Brazilië's grillige opkomst als mogendheid van belang in de internationale diplomatie is ook terug te zien op het terrein van de internationale veiligheid. Brazilië schaart zich achter een beleid van 'Responsibility while Protecting' – een poging tot nuancering van het meer interventionistische VN-richtsnoer 'Responsibility to Protect' (R2P), een aantal principes gericht op bescherming van burgers tegen grootschalige wrede daden. De Braziliaanse tegenhanger van R2P lijkt echter elke rechtstreekse internationale aanpak van gecompliceerde gewapende conflicten als dat in Syrië in de weg te staan.²⁷ In zijn poging goede betrekkingen met supermogendheden en regionaal dominante mogendheden te onderhouden, dreigt Brazilië inderdaad robuuste en consistente standpunten inzake internationale veiligheid, democratie of mensenrechten te vermijden. Dit biedt ook een goede verklaring voor Brazilië's terughoudende positie jegens de Arabische Lente in het algemeen en de Syrische crisis in het bijzonder.

Het bloedvergieten daar werd als een kwestie van "binnenlandse aangelegenheden" afgedaan.²⁸

Ondanks allerlei binnenlandse problemen, zoals stagnerende groei, misdaad en gebrekkig bestuur, streeft Brazilië openlijk naar een grotere rol op het wereldtoneel. Het WK voetbal en de Olympische Spelen worden ingezet als middelen om deze aspiratie waar te maken. Brazilië's toenaadering tot Afrika dient intussen een ingewikkelder reeks doeleinden. Terwijl de speciale relatie met Afrika oorspronkelijk werd uitgedacht als breed inzetbare herverdelingsstrategie op binnenlands en internationaal-politiek terrein – door een podium te vormen voor de ontwikkelingslanden en als een gebaar van genoegdoening naar Brazilië's zwarte bevolking – past de strategie nu in veel opzichten in het patroon van de Braziliaanse economische expansie en de bevordering van het nationale aanzien. Met als het grote doel op middellange termijn de toewijzing van een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad. Brazilië en Afrika plukken nog steeds de vruchten van grotere onderlinge samenwerking, maar de Braziliaanse partnerschapsretoriek zou weleens kunnen verbleken bij de dwangmatigheid van zijn aspiraties.

NOTEN

- 1 'FIR semeia pânico entre população de Moatize', *Notícias Moz Maniacos*, 29 mei 2013.
- 2 Zie de *Hall of Shame* van *Public Eye*: <http://www.publiceye.ch/en/hall-of-shame/>
- 3 Deze stap, die in veel opzichten in strijd leek te zijn met de herverdelingsdoelstellingen van de PT, werd genomen tegen de achtergrond van toenemende Braziliaanse schulden en een sceptische houding van de markt tegenover de bedoelingen van de aantredende regering. De verkiezingen die Lula aan de macht brachten, gingen gepaard met dalende reserves van de Centrale Bank, devaluatie, stijgende inflatie en een steeds grotere *spread* (risicopremie) voor Braziliaanse schatkistpapieren. Zie Philip Arestis, Luiz Fernando de Paula & Fernando Ferrari-Filho, 'Assessing the economic policies of President Lula in Brazil: Has fear defeated hope?', *Centre for Brazilian Studies working paper*, University of Oxford, 2007, in het bijzonder blz. 5.
- 4 Daniel Altman, 'A Real War on Inequality', *Foreign Policy*, december 2012, blz. 17.
- 5 'Lula acepta la propuesta de Aznar de crear una alianza estratégica entre Brasil y España', *El País*, 17 juli 2003.
- 6 Peter Konijn & François Lenfant, *Brazil-Africa: Booming business across the Atlantic*, Leiden: African Studies Centre, Info Sheet 18, 2013.
- 7 Christina Stolte, 'Brazil in Africa: Just another BRICS country seeking resources?', *Chatham House Briefing Paper*, 2012, blz. 13.
- 8 *Ibid.*, blz. 15.
- 9 Danilo Marcondes de Souza Neto, 'Brazil & Africa: Challenges and opportunities', *Indian Journal of African Affairs*, jrg. 51, nr. 3-4, augustus 2011-januari 2012, blz. 80.
- 10 José Flávio Sombra Saraiva, 'A Nova África e o Brasil na era Lula: o renascimento da política atlântica brasileira', *Revista Brasileira de Política Internacional*, jrg. 53, 2010, blz. 180.
- 11 Wereldbank / Brazilian Institute of Applied Economics, *Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa, South-South Partnering for Growth*, Washington DC: World Bank; United Nations Development Programme, 2011; en *Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, New York: UN, 2013, blz. 56-61.
- 12 Zie het rapport van het Institute for Applied Economic Research (IPEA): http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19209
- 13 Oliver Stuenkel, *Brazil in Africa: Bridging the Atlantic*, KAS International Report, 2013; en Ana Cristina Alves, *Brazil-Africa Technical Co-operation: Structure, Achievements and Challenges*, SAILA Policy Briefing, 2013.
- 14 Van de Braziliaanse bevolking heeft 44% Afrikaanse voorouders. Teresa Meade, *A Brief History of Brazil*, New York: Infobase, 2010, blz. xvi.
- 15 Voor de Braziliaanse slavernij en haar uiteindelijke afschaffing zie: Leslie Bethell, *The Abolition of the Brazilian Slave Trade*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- 16 Simon Romero, 'Brazil Enacts Affirmative Action Law for Universities', *New York Times*, 30 augustus 2012.
- 17 Ewan Robertson, *Venezuela: An Ethical Foreign Policy?*, Carnegie Council, 10 juli 2013.
- 18 Zie José Reinaldo Bolívar, *Venezuela y África. Las Nuevas Relaciones*, Caracas: Ministry of Popular Power for Foreign Relations, 2013.
- 19 Saraiva, a.w. noot 10.
- 20 Markus Weimer, research fellow bij het Africa Programme van Chatham House (Royal Institute of International Affairs, Londen), in: Teo Kermeliotis, 'Brazil competes with China, India to invest in Africa', CNN, 7 juni 2012.
- 21 Stolte, a.w. noot 7, blz. 17.
- 22 Juan Arias, 'Brasil continúa con el perdón de la deuda a los gobiernos dictatoriales de África', *El País*, 5 augustus 2013.
- 23 UNODC, *World Drug Report 2013*, United Nations, mei 2013.
- 24 *Ibid.*
- 25 Ana Cristina Alves, 'Brazil in Africa: Achievements and challenges', in: *Emerging powers in Africa*, LSE IDEAS, 2013, blz. 39.
- 26 Ian Bremmer, *The underappreciated tensions between China and Brazil*, Reuters, 2013.
- 27 Xenia Avezov, ' "Responsibilitywhile protecting": are we asking the wrong questions?', Stockholm International Peace Research Institute, 2013 (http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/Avezov_Jan13).
- 28 Palash Gosh, 'Brazil Slowly Moves Towards Condemning Syria Violence', *International Business Times*, 7 februari 2012.

Het wankele imago van het Internationaal Strafhof

De lopende processen tegen de Keniaanse president Uhuru Kenyatta en vice-president William Ruto brengen het wankele imago van het Internationaal Strafhof aan het licht. Inmiddels heeft Kenia besloten zich terug te trekken uit het Statuut van Rome en ook vanuit de Afrikaanse Unie zijn kritische geluiden gekomen omtrent de Kenia-processen. Het toont pijnlijk aan dat het Internationaal Strafhof in Afrika, daar waar zijn meeste processen lopen, onder vuur ligt.

Het Internationaal Strafhof worstelt met zijn imago. Inmiddels is het Hof ruim 10 jaar actief. Het aantal zaken is nog beperkt en deze spelen tot op heden alleen nog met betrekking tot gebeurtenissen in Afrikaanse landen. Op zichzelf is dit alles goed verklaarbaar. Het duurt immers even voordat een dergelijk instituut volledig is opgetuigd, onderzoeken zijn gestart en er begonnen kan worden met het daadwerkelijke proces, dat gezien het Anglosaksisch processysteem sowieso lang duurt. De ontstaansgeschiedenis van het Hof, waarbij in het bijzonder een sterke lobby is gevoerd door Afrikaanse *civil society*-organisaties, verklaart ook waarom de eerste strafzaken vooral spelen met betrekking tot Afrikaanse landen. Inmiddels is het Hof overigens ook onderzoeken gestart buiten Afrika, namelijk in Afghanistan, Colombia, Korea, Georgië en Honduras.

Een ander probleem betreft het voortdurende spanningsveld tussen onafhankelijke rechtspraak en de strijd tegen straffeloosheid enerzijds versus de internationale politiek en het spel van diplomatieke druk zetten tijdens vredesonderhandelingen anderzijds. De niet-enkel-theoretische vraag die zich aan kan dienen, is of het verstandig is dat de Aanklager een onderzoek start tegen een zittende president, waarmee de internationale gemeenschap op dat moment onderhandelingen voert om tot een staakt-het-vuren te komen. Het feit dat ook de VN-Veiligheidsraad het recht heeft een zaak door te verwijzen naar het Internationaal Strafhof versterkt het beeld dat hier geen sprake is van een zuivere scheiding der machten.

Momenteel dienen de zaken tegen de zittende vice-president en president van Kenia, respectievelijk William Ruto en Uhuru Kenyatta, wegens aanklachten betreffende het aanzetten tot geweld tijdens de verkiezingen van 2007. Dit heeft tot grote verontwaardiging geleid in Kenia. Het volk heeft dan ook Kenyatta herkozen, en het Keniaanse parlement heeft inmiddels besloten zich terug te trekken als partij bij het Statuut van Rome, het oprichtingsverdrag van het Internationaal Strafhof. Dit besluit heeft overigens geen enkele consequentie voor de bevoegdheid van het Hof met betrekking tot de nu lopende strafzaken.

Nog verontrustender is de opstelling van de Afrikaanse Unie ten opzichte van het Internationaal Strafhof. In een brief aan de President van het Hof uitte de Afrikaanse Unie al haar zorgen met betrekking tot het feit dat de staatslieden niet in staat waren hun constitutionele taken goed uit te voeren, omdat ze ook aanwezig moeten zijn tijdens hun proces in Den Haag. Daarnaast is de Afrikaanse Unie van mening dat uit het beginsel van complementariteit volgt dat Kenia zelf de vervolging op zich moet kunnen nemen. Ook zouden de strafprocessen de weg naar herstel van stabiliteit en naar verzoening, na het geweld in 2007 en 2008 in Kenia frustreren. De Unie kondigde verder aan op een speciale top op 13 oktober 2013

Bibi van Ginkel is senior research fellow bij Instituut Clingendael.

Het aanbod
van het Internationaal
Strafhof om de daders van
Westgate strafrechtelijk te
vervolgen heeft meer weg van
een charme-offensief
richting Kenia

te zullen praten over deze kwestie, en zelfs te overwegen met diverse lidstaten van de Unie massaal terug te treden als verdragsluitende partijen bij het Statuut van Rome. De soep werd uiteindelijk niet zo heet gegeten, en het bleef bij een oproep zittende regeringsleiders niet te vervolgen.

In een reactie benadrukte de vice-president van het Hof dat inderdaad op basis van het beginsel van complementariteit de Keniaanse autoriteiten de eerste zijn om te besluiten tot vervolging voor de misdaden tegen de menselijkheid over te gaan, maar dat hier in deze zaak nou juist geen sprake van is, waardoor het de Aanklager is die de zaak heeft gestart. In hetzelfde antwoord wordt overigens niet ingegaan op het argument dat de lopende zaak een storende werking heeft op het verzoeningsproces. Dit is op zichzelf begrijpelijk, als het zo was dat het Hof en de Aanklager zich immer verre van 'politieke inmenging' zouden houden. Dat hier geen sprake van is, bleek echter ook uit de verklaring van de Aanklager Fatou Bensouda daags na de terroristische aanslag op het winkelcentrum Westgate in Nairobi, Kenia. De Aanklager gaf aan dat de daden van gewapende groepen tegen onschuldige burgers in strijd zijn met het internationaal recht, en tevens onder de reikwijdte van de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof zouden kunnen vallen. De Aanklager voegde eraan toe dat ze solidair is met het Keniaanse volk en dat ze bereid is samen te werken met de internationale gemeenschap en de Keniaanse regering om de daders strafrechtelijk te vervolgen.

Dit is op zijn minst een merkwaardige uitspraak. Het Internationaal Strafhof heeft immers geen zelfstandige jurisdictie ten aanzien van het vervolgen van terroristische daden, maar kan wel terroristische daden vervolgen voor zover deze vallen binnen de delictsomschrijving van oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid, genocide of agressie. De kans dat dit dan ook op een vervolging door het Hof uitloopt, is bijzonder klein. Bij eerdere gelegenheden had de Aanklager ook al eens een waarschuwend vinger



Presidentsverkiezingen in Kenia, maart 2013, gewonnen door Uhuru Kenyatta. In vergelijking met die van 2007 zijn de laatste verkiezingen relatief vreedzaam verlopen. Kenyatta staat terecht voor het ICC wegens aanklachten tot het aanzetten van geweld tijdens de verkiezingen van 2007. Foto

Boellstiftung

opgestoken dat onderzoeken gestart zouden kunnen worden in bijvoorbeeld Mali, Ivoorkust en Darfur. In dit geval heeft het meer weg van een charme-offensief richting Kenia.

Of dit verstandig is, valt sterk te betwijfelen. Kenia heeft zich immers op het standpunt gesteld dat het prima zijn eigen boontjes kan doppen, en dat de 'bemoeienis' van het Internationaal Strafhof een storende factor is voor zijn interne processen. De mededeling van de Aanklager, waarschijnlijk bedoeld om aan te geven dat ze het beste voor heeft met het Keniaanse volk, zou wel eens kunnen resulteren in een schot in eigen doel, als Kenia dit aangrijpt om de wereld te tonen dat het wel degelijk in staat is de daders voor het gerecht te slepen.

Al met al is duidelijk dat de reputatie van het Internationaal Strafhof momenteel vooral in Afrika averij oploopt. Een goede communicatiestrategie en een diplomatieke massage, verricht door niet-Afrikaanse verdragspartijen richting de Afrikaanse Unie zijn hard nodig. Daarnaast blijft het zaak dat het Internationaal Strafhof zich bewust is van het feit dat het niet in een politiek vacuüm opereert. Dit zal een kwestie van balanceren zijn, waarbij dilemma's van straffeloosheid versus aansprakelijkheid en gerechtigheid versus vrede altijd een rol spelen.

**Discussieer mee over dit onderwerp:
www.internationalespectator.nl/discussies**

Drones: kritische kanttekeningen

Steeds meer landen investeren in de ontwikkeling en productie van drones. Deze onbemande systemen geven hen de mogelijkheid zonder risico voor eigen personeel precisieaanvallen uit te voeren. Het opstellen van internationale regelgeving blijft ondertussen achter bij de verdergaande ontwikkeling van drones. Het is van groot belang spoedig internationale regels af te spreken.

Technologische ontwikkelingen

De zeer snelle, recente ontwikkelingen van de drone, als onbemand verkenningssysteem en als alternatief voor de bemande bommenwerper, hebben in de media de indruk gewekt alsof het om een uniek nieuw wonderwapen zou gaan. Met dit wapen kan men immers overal ter wereld verkenningen uitvoeren en ieder gewenst doel aanvallen, zonder risico voor eigen personeel. Toch is het wapensysteem niet zo nieuw: drones vinden hun oorsprong in de Tweede Wereldoorlog, in de vorm van onbemande bewapende systemen, bedoeld voor eenmalig gebruik, zoals de Duitse V-1. Die werden door middel van meet-en-regelsystemen naar hun doel geleid. De naoorlogse opvolgers ontwikkelden deze technologie verder, met als voorlopig eindproduct de Tomahawk kruisvluchtwapens. Een aftakking van deze technologie, de herbruikbare verkenningdrone, verscheen ten tonele in de Koude Oorlog boven Europa en in oorlogszones, zoals Vietnam in de jaren '60 en '70.

Het was de grote sprong voorwaarts in micro-miniaturisering, elektronische controle op afstand (onder andere via satellietverbindingen) en de verbetering van verkenningssensoren die vanaf 2000 een dramatische uitbreiding mogelijk maakten in praktische militaire toepassingen. In dit proces liep het Amerikaans militair-industrieel complex voorop, door het ontwikkelen van vele types drones voor de Amerikaanse strijdkrachten en inlichtingendiensten. Naast langdurige verkenning – door urenlang rondvliegen boven een gebied – werd het bombarderen van zeer kleine doelen met grote precisie mogelijk.

Deze praktische toepassing in de gebieden waar de Verenigde Staten liever geen grondtroepen inzetten, zoals in Pakistan, leidde de afgelopen tien jaar tot een exponentiële groei van het aantal drones in gebruik door het Amerikaanse leger. In 2000 waren er ongeveer 50 drones operationeel, grotendeels onbewapende types voor verkenningen. In 2012 waren dat er al 7.100, waarvan bijna 700 bewapend;¹ die bewapende drones trokken de meeste media-aandacht. Het was misschien onvermijdelijk dat het beeld ontstond van de goden in de Griekse oudheid, die vanuit de berg Olympus met bliksemschichten hun doodsvoorwerpen uitvoerden.

De omvang van de drone-strijdkrachten heeft tot speculaties geleid als zou dit het einde betekenen van de bemande luchtmacht. In de Verenigde Staten werden in 2009 namelijk al meer dronepiloten dan piloten voor bemande vliegtuigen opgeleid. Wat dit betreft ligt de zaak echter wat ingewikkelder: drones in hun huidige vorm zijn niet opgewassen tegen geavanceerde luchtverdedigingssystemen. Eenmaal gedetecteerd, zijn ze snel uit de lucht te schieten. Om die reden worden ze alleen ingezet boven landen waarvan de overheid daarvoor toestemming heeft gegeven (Jemen), dan wel boven gebieden waar geen effectieve controle door wie dan ook wordt uitgeoefend (Somalië). Om een uitgebreid bombardementsoffensief vanuit de lucht uit te voeren tegen een goed bewapende staat, is nog steeds de inzet van bemande systemen noodzakelijk. Deze kunnen tegenwoordig op veilige afstand van het doel kruisvluchtwapens of aangestuurde bommen lanceren, onder dekking en vergezeld van zeer krachtige instrumenten voor elektronische oorlogvoering.

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

Er is nog een andere belangrijke beperking: de financiën. Intussen is de ondersteunende infrastructuur om drones in te zetten, bijzonder omvangrijk. Alleen voor de aanschaf van drones werd in de Amerikaanse defensiebegroting voor 2013 al 3,8 miljard dollar gereserveerd. Exploitatie en operationele kosten vielen hier buiten.² Toch zijn in navolging van de Verenigde Staten veel landen bezig met een inhaalrace om ook eigen drone-vloten in dienst te nemen en de daarvoor noodzakelijke technologie te ontwikkelen of anderszins in handen te krijgen. Begin 2012 waren 50 landen actief met de ontwikkeling van 900 verschillende drone-systemen.³ Het belangrijkste kenmerk en voordeel van de drone is de mogelijkheid van gebruik als precisie-instrument om doelen in landen aan te vallen die niet in staat zijn de drones neer te schieten.

Automatisering

De manier waarop deze technologie wordt toegepast is, wat de bewapende systemen betreft, ook aan verandering onderhevig: de oorlog op afstand houdt als vanzelf een steeds grotere mate van automatisering in. Dat geldt zowel voor de herkenningssystemen die gebruikt worden om doelen te identificeren als voor de besluitvorming over het lanceren van de wapens. Naarmate de doelselectie verder geautomatiseerd wordt, verdwijnt de menselijke besluitvorming uit het proces. De meest extreme consequentie zou de robotisering van de besluitvorming zijn: de boordcomputers worden geprogrammeerd om de wapens af te vuren op doelen die voldoen aan bepaalde criteria – bijvoorbeeld als de boordcamera's samenscholingen van jonge mannen met wapens vaststellen. Hollywood heeft in de film *Terminator* al een voorproefje genomen op deze ontwikkeling: het toekomstbeeld van een mensheid verwickeld in oorlogen tegen robots waarover geen controle meer wordt uitgeoefend.⁴

Zo'n scenario is wellicht overdreven, maar het minimaliseren van de rol van eigen personeel heeft een zeer belangrijke politieke consequentie. Het wordt aantrekkelijk voor een regering deze systemen in te zetten, omdat er geen personeel wordt verloren of gevangen genomen. Als gevolg daarvan wordt de drempel voor de besluitvorming over oorlog verlaagd. Drones worden, wellicht samen met een reeks andere gerelateerde technologische ontwikkelingen op het gebied van cyberoorlog, in die zin wel een wonderwapen waarmee straffeloos oorlog kan worden gevoerd. Dat is de belangrijkste reden waarom internationale



afspraken over deze wapens gemaakt moeten worden.

Legaliteit

Is het gebruik van drones legaal? Deze vraag werd in Nederland eind 2011 actueel, toen het ministerie van Defensie in een brief aan de Kamer aankondigde van plan te zijn een zwaarder type drone aan te schaffen dan tot nog toe bij de krijgsmacht in gebruik. In eerste instantie zou het om onbewapende types gaan, maar uit de toelichting blijkt dat de optie ze later te bewapenen, wordt opgehouden.⁵

In antwoord op Kamervragen over de volkenrechtelijke implicaties van de Amerikaanse inzet van drones, antwoordde minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal in november 2012: "het internationaalrechtelijk kader voor het gebruik van geweld, ook met behulp van drones is voldoende helder."⁶ Zijn opvolger Timmermans vroeg desondanks in januari 2013 een advies over bewapende drones van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV).⁷ In dit advies, dat in juli verscheen, maakt het CAVV een helder onderscheid tussen het gebruik van drones in gewapende conflicten waarop het normale humanitaire oorlogsrecht van toepassing is, en de situaties waarin er geen sprake is van een gewapend conflict. In het eerste geval is elk gebruik van drones toegestaan binnen het bestaande oorlogsrecht. Dit houdt in dat de omvang van de aangerichte "bijkomende schade" (dode en gewonde burgerslachtoffers) in redelijke verhouding moet staan tot de beoogde militaire doelen.

Een onbemand *Reaper*-toestel. Dit type drone is veel gebruikt in *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan om terroristen uit te schakelen. Foto Chuck Holton



Ook het civiel gebruik van drones neemt toe. Zowel door hobbyisten als door politie- en justitiediensten voor bijvoorbeeld observatie en surveillance. Foto Don McCullough

De situatie buiten de context van een gewapend conflict is echter vooral relevant in relatie tot de gegroeide praktijk van ‘targeted killing’. Amerikaanse drone-aanvallen vinden immers sinds jaren plaats op het grondgebied van staten die niet in een gewapend conflict verkeren, zoals boven beschreven. In dat geval schrijft de CAVV dat de vraag of een staat ook buiten zijn grondgebied de mensenrechten moet handhaven, doorslaggevend wordt. De Adviescommissie haalt met kennelijke instemming (blz. 29) een uitspraak van het VN-mensenrechtencomité aan, waarin dit wordt beaamd. In een dergelijke situatie, waar de rechten van de mens van toepassing worden geacht, schrijft het CAVV dat het aanwenden van dodelijk geweld alleen is toegestaan in uitzonderlijke situaties. Uit haar verdere betoog blijkt dat het zeer de vraag is of de Amerikaanse drone-aanvallen onder die uitzonderlijke situaties geschaard kunnen worden.

De Amerikaanse interpretatie van het internationaal recht

De Amerikaanse regering stelt dat de inzet van gewapende drones in landen waar geen staat van oorlog is, wel is toegestaan. Om dit te legitimeren, hebben de juridische adviseurs van het Witte Huis een redenering opgebouwd die gebaseerd is op een zeer brede definitie van het recht van een staat op zelfbescherming. Volgens deze redenering verkeren de Verenigde Staten sinds 9/11 in staat van oorlog (tegen het ‘terrorisme’) en kunnen ze in het kader van de verdediging daartegen, doelen over de hele wereld ook preventief aanvallen. Daarbij wordt een zeer rekkelijke defi-

nitie van het begrip ‘onmiddellijke dreiging’ voor de Verenigde Staten gehanteerd, dat gebaseerd is op de anti-terreurwetgeving van het najaar van 2001, die ten doel had de daders van de aanslagen van 9/11 op te sporen.⁸

Deze ruime interpretatie van het recht op zelfverdediging wordt verworpen door vele deskundigen: het betekent immers dat Washington naar eigen inzicht overal ter wereld dit type militaire operaties kan uitvoeren. De drone is daarvoor het meest geschikte wapen, onder andere vanwege de al eerder geschetste gebruiksvoordelen. Het is deze willekeur – het beruchte Amerikaanse ‘exceptionalisme’ – die de afgelopen jaren het meeste verzet heeft opgeroepen. De ruime Amerikaanse interpretatie van het internationaal recht die de brede inzet van de bewapende drones legitimeert, is binnen de Amerikaanse strijdkrachten organisatorisch mogelijk gemaakt door een spreiding van de verantwoordelijkheden. De controle over de drone-inzet is over drie instituties verdeeld, te weten de Amerikaanse strijdkrachten; de gespecialiseerde elitetroepen die onder het *Joint Special Operations Command* vallen; en de inlichtingendienst CIA.

De inzet van militaire drones is vergelijkbaar met de inzet van andere wapensystemen; namelijk als instrument van de militaire eenheden (of civiele contractanten) die actief zijn op het slagveld. Deze inzet valt onder het oorlogsrecht. Daarnaast vindt een deel van de drone-operaties plaats onder de bevelsstructuur van de elite-strijdkrachten en de inlichtingendiensten. De bevelsstructuur betreffende die inzet loopt niet via de geëigende

Drones worden in zekere zin een wonderwapen waarmee straffeloos oorlog kan worden gevoerd

militaire kanalen, maar direct naar de hoogste politieke leiding: de minister van defensie, de president en hun adviseurs. De beruchte *kill lists* voor de *personality strikes* – gerichte aanvallen op bepaalde individuen – worden samengesteld door de inlichtingendiensten en goedgekeurd door de politieke leiding, zonder dat er een juridische instantie aan te pas komt.⁹

Het is minder duidelijk hoe de randvoorwaarden voor *signature strikes* tot stand komen. Hierbij worden doelwitten op grond van hun eigenschappen aangevallen, zonder dat er sprake is van identificatie van bepaalde personen. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk een bijeenkomst van bewapende mannen te definiëren als een legitiem doelwit. De gevolgen daarvan voor de burgerbevolking zijn verreikend.

Burgerslachtoffers

De grote aantallen slachtoffers van aanvallen met drones, in legale zowel als illegale oorlogssituaties, hebben veel verzet opgeroepen. Recent Amerikaans militair onderzoek heeft uitgewezen dat drones in Afghanistan meer doden hebben veroorzaakt dan bemande vliegtuigen.¹⁰ Ondanks aanvankelijke ontkenningen door president Obama, is het duidelijk dat de inzet van drones in Pakistan veelvuldig civiele slachtoffers heeft veroorzaakt. Naar schatting van het Londense *Bureau of Investigative Journalists* werden in de periode 2002-2013 door CIA-drone-aanvallen tussen de 2.500 en 3.600 mensen gedood, onder wie zo'n 600 burgers, inclusief bijna 200 kinderen.¹¹ Extra schrijnend waren de gevallen waarbij na een eerste bombardement de toestromende hulpverleners ook werden getroffen door vervolgaanvallen.

In een uitgebreide en genuanceerde studie door de *Columbia Law School* naar de gevolgen van drone-inzet voor de burgerbevolking en het beleid om aantallen burgerslachtoffers te beperken, concludeerden de auteurs dat de omschrijving van legitieme doelwitten zoals gehanteerd door het Pentagon, zodanig afweek van de gebruikelijke definities, dat de kans op burgerdoden was toegenomen.¹² De inzetmethode heeft ook vérgaande gevolgen voor het dagelijks leven van de burgerbevolking. In tegenstelling tot de kortstondige aanwezigheid van bemande systemen, blijven drones immers voor zeer lange perioden in de lucht hangen. In de perceptie van de bevolking kunnen die drones op elk ogenblik raketten afschieten. Deze constante dreiging – in feite een vorm van terreur – vormt een bron van permanen-

te angst, met allerlei gevolgen voor de volksgezondheid.¹³

De politieke gevolgen in Pakistan worden weerspiegeld in vele opiniepeilingen die een massale afkeer van de Amerikanen en hun drone-aanvallen aantonen. In de staat Lahore heeft een rechter zelfs bepaald dat de drone-aanvallen volgens internationaal recht illegaal zijn.¹⁴ Desalniettemin stelt de regering-Obama nog steeds dat de inzet plaatsvindt met instemming van de Pakistaanse regering.¹⁵ In een toespraak in mei jl. leek Obama zich, in reactie op de protesten, uit te spreken voor een vorm van juridische controle op het besluitvormingsproces voor drone-inzet, maar niet door de federale rechtbanken. Commissies van het Amerikaans Congres hadden toen al zonder succes 21 keer gevraagd naar de legale basis voor *targeted killing*.

Gevolgen

De enorme uitbreiding van het gebruik van drones is niet beperkt gebleven tot de strijdkrachten van tientallen landen. Ook het binnenlands gebruik van de drone heeft zich in sneltreinvaart ontwikkeld, bijvoorbeeld in de uitbreiding van de surveillance-mogelijkheden van justitie- en politiediensten. Die ontwikkeling is in de Verenigde Staten al ver gevorderd. In een aantal Amerikaanse staten is er al een verwoede strijd gaande tussen plaatselijke autoriteiten en politiekorpsen met betrekking tot het recht op privacy. Deze ontwikkeling is versneld, omdat via het *Department for Homeland Security* militaire drones, afkomstig uit militaire voorraden, worden uitgeleend aan plaatselijke politiediensten. Het gaat daarbij niet alleen om het bewaken van de publieke orde, zoals bij het bespioneren van demonstranten in New York, maar ook om het surveilleren van de grensstreken door drones.¹⁶

Zó ver is de ontwikkeling in Nederland nog niet, maar uit de antwoorden op Kamervragen van afgelopen zomer bleek dat van Defensie geleende drones door Justitie al worden ingezet voor verkeerscontrole en opsporingsdoeleinden.¹⁷ Op een hoorzitting van betrokken instanties, bedrijven en experts in de Kamer op 12 september jl. werd al vooruitgelopen op verdergaande binnenlandse inzet van drones. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten wees in een daar gepresenteerde notitie op de vérgaande gevolgen voor de privacy van de burgers.¹⁸

Een andere manier waarop civiel en militair dronegebruik door elkaar lopen, betrof de inzet van mi-

In Afghanistan
hebben drones
meer doden veroorzaakt
dan bemande
vliegtuigen

litaire drones in het eigen luchtruim. Als gevolg daarvan ontstonden er problemen met de luchtverkeersleiding van het civiele luchtverkeer, zowel in Nederland als in Duitsland. Het onderscheid tussen civiele en militaire drones is problematisch voor de luchtverkeerscontrole en speelde een sleutelrol in het besluit van het Duitse leger van afgelopen zomer om af te zien van de ontwikkeling van zijn eigen bewapende drones. Men voorzag teveel problemen voor de coördinatie van civiele en militaire vluchten in het binnenland.¹⁹

Zo heeft het intensieve gebruik van drones gevolgen voor zowel binnen- als buitenland. De gevaarlijkste kant in het buitenlands gebruik zit niet zozeer in de aard van het wapensysteem zelf, als

wel in de manier waarop er gebruik van wordt gemaakt: namelijk voor het uitvoeren van aanslagen op doelen waarvan de legitimiteit hoogst controversieel is. De juridische redenering van de Amerikanen voor deze *targeted killing* wordt niet erkend. Er is eerder sprake van *extra-judicial executions*, zoals onder andere Amnesty International de praktijken omschrijft.²⁰

Intussen nemen steeds meer landen deze wapensystemen in gebruik. Hierbij wordt de vraag of zij net als de Verenigde Staten ook hun eigen *targeted killing*-beleid gaan ontwikkelen, onvermijdelijk. Om die reden is het afspreken van internationale regels voor de inzet van bewapende drones – in augustus nog bepleit door VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon – van groot belang.²¹ Het alternatief is de wet van de jungle.

NOTEN

- 1 Unmanned Aircraft Systems (UAS): Manufacturing Trends, CRS. 30 januari 2013, International Institute for Strategic Studies, aangehaald op de website van *The Guardian*.
- 2 *Ibid.*, blz. 2.
- 3 'Nonproliferation', United States Government Accountability Office, juli 2012, blz. 13.
- 4 'Losing Humanity: The case against Killer Robots', Human Rights Watch – Human Rights Program at Harvard Law School, november 2012; Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns, Human Rights Council, 23rd session, 9 april 2013.
- 5 Onbemande vliegtuigen: brief van de regering aan de Kamer waarin de aanschaf van MALE UV wordt aangekondigd, 14 december 2011.
- 6 Antwoord op vragen van lid Van Bommel over de rechtmatigheid van Amerikaanse targeted killings, 6 november 2012.
- 7 In een brief aan de Kamer van 21 januari 2013: Verzoek aan CAVV om advies volkerenrecht en inzet van drones; het rapport verscheen in juli: Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken; Advies inzake bewapende drones, advies nr. 23, Den Haag, juli 2013.
- 8 Authorisation for the Use of Military Force, 14 september 2001.
- 9 Voor een gedetailleerde beschrijving van deze gescheiden bevelsstructuren, zie: Jeremy Scahill, *Dirty Wars – The World is a Battlefield*, Londen: Profile Books, 2013.
- 10 'US drone strikes more deadly to Afghan civilians than manned aircraft', adviser; *The Guardian*, 2 juli 2013.
- 11 www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones/drones-graphs/ Casualty estimates
- 12 'The Civilian Impact of Drones', Columbia Law School Human Rights Clinic - Center for Civilian Conflict, 2012.
- 13 '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 (New York School of Law), september 2012.
- 14 Judgement Sheet in the Peshawar High Court, Peshawar Judicial Department Writ Petition No. 1551-p/2012, Judgement 11042013, blz. 17-18.
- 15 'Drones: myths and reality in Pakistan', International Crisis Group report nr 210, mei 2013.
- 16 'US FBI Chief Says Drones Used Domestically', *VOA News*, 19 juni 2013.
- 17 Antwoorden op vragen van leden Schouw en Hachchi, beiden D66, 13 juni / 15 augustus 2013.
- 18 Er zijn wettelijke waarborgen nodig voor de inzet van drones – VNG 12092013.
- 19 'Germany to end its High Altitude Long Endurance Eurohawk drone programme', 16 mei 2013 (<http://theaviationist.com/2013/05/16/eurohawk-germany/#.UgS7iZKpXU9>).
- 20 'Drone killings draw ire of Amnesty International', 24 mei 2013 (<http://www.thenational.ae/news/world/americas/drone-killing-draw-ire-of-amnesty-international>).
- 21 'UN Chief Urges International Regulations For Drones', *RFE/RL*, 13 augustus 2013.

De groeiende invloed van Turkije op de Turkse diaspora in Nederland

Turkije heeft grote ambities. Het wil niet alleen uitgroeien tot een machtige natie die tot de economische top-10 behoort, maar streeft ook naar bredere erkenning op het wereldtoneel. De conservatief-religieuze en nationalistische regering-Erdoğan meent over meerdere troefkaarten te beschikken om dat doel te verwezenlijken: naast de strategische ligging van het land, de snel groeiende economie en de eeuwenoude relaties met zowel Oost als West, zet Ankara nu ook de circa zes miljoen Turken in het buitenland in om zijn belangen te bevorderen. Migranten moeten integreren, maar toch vooral ook Turks blijven.

Het assertieve en aanvankelijk succesvolle 'zero problems with the neighbours'-beleid, gericht op verbetering van de betrekkingen met de regering-Erdoğan heeft tot een opmerkelijke paradox geleid. Terwijl het gewicht en het aanzien van Turkije op het wereldtoneel onweerlegbaar zijn toegenomen, bevindt het land zich tegelijkertijd in een weinig benijdenswaardige positie. De burgeroorlog in het buurland Syrië, die zich nu al ruim twee jaar voortsleept, heeft tot 460.000 vluchtelingen op Turks grondgebied geleid en tot stagnatie van de veelbelovende handel in het grensgebied. Daarnaast wordt de regering geconfronteerd met een internationalisering van de Koerden-kwestie: de vrees voor het ontstaan van een nieuwe Koerdische entiteit, West-Koerdistan (*Royavaye Kurdistan*) genoemd.¹ Dit gebied grenst namelijk aan het niet op papier maar in de praktijk zo goed als onafhankelijk opererende Zuid-Koerdistan in Noord-Irak. Beide regio's grenzen aan het overwegend door Koerden bewoonde zuidoosten van Turkije zelf.

De relaties met de Golfstaten en Saoedi-Arabië, die in tegenstelling tot Turkije het ingrijpen van het leger afgelopen zomer in Egypte steunden, liepen zware averij op. Bovendien verloor Ankara, maar feitelijk vooral premier Recep Tayyip Erdoğan, met die nieuwe centrale rol van het leger in Caïro

een belangrijke bondgenoot in de persoon van de afgezette Egyptische president Morsi van de Moslim Broederschap. Een woedende Turkse premier noemde het ingrijpen een coup. Hij beschouwde Morsi als een politieke *soulmate*. De steun die Rusland aan de Syrische bondgenoot blijft verlenen, zorgt voor een verdere verwijdering tussen dat land en Turkije. Rusland is evenwel de belangrijkste energieleverancier van Turkije, dat zich tevens wil ontwikkelen tot een toonaangevende energiehub. Ten slotte heeft de verontwaardiging in Ankara over de felle kritiek vanuit Europa op het ingrijpen van de Turkse regering rond de protesten van mei en juni ook voor een verdere verzuring van de betrekkingen met de EU gezorgd.

Het lukt Turkije, kortom, niet het succes van een verrassend sterk groeiende economie aan te wenden ten gunste van uitbreiding van de ambitieuze internationale agenda; concrete diplomatieke resultaten blijven vooralsnog uit. De ambitie om én een regionale speler te worden, de belangrijkste bondgenoot te zijn voor de Verenigde Staten in de regio én de toetreding tot de EU dichterbij te brengen, is een te grote krachttoer gebleken. Dat heeft er al toe geleid dat alom spottend wordt opgemerkt dat Turkije zich gruwelijk heeft verslikt in de droom de oude *grandeur* van

Froukje Santing is oud-correspondent in Turkije voor o.a. *NRC Handelsblad*. Ze werkt momenteel aan een proefschrift en is daarnaast freelance-journalist. **Lily Sprangers** is directeur van het Turkije Instituut Leiden.

het Ottomaanse rijk te verwezenlijken. In plaats van nul problemen heeft het land nu nul vrienden. De kloof tussen ambitie en realiteit is door de ontsporing van de 'Arabische Lente' geaccentueerd. Maar niets wijst erop dat in Ankara lessen worden getrokken uit deze ervaringen. De van zelfvertrouwen blakende retoriek van de regering, in de persoon opnieuw van premier Erdoğan, heeft ook na de afwijzing van Istanboel als locatie voor de Olympisch Spelen van 2020 (daarvoor werd Tokio aangewezen) niets aan kracht ingeboet.

Arbeidsmigranten

Tegelijkertijd onttrekt een niet geheel nieuw, maar wel driftig opgepoetst onderdeel van de Turkse buitenlandse politiek, in de vorm van een sinds maart 2010 opererend afzonderlijk departement voor 'Turken in het Buitenland en aan Turkije Gerelateerde Gemeenschappen', zich vooralsnog aan het zicht van menige politieke analist, in en buiten Turkije. Van hieruit worden de banden aangehaald met de circa zes miljoen Turken in het buitenland en met wat aan Turkije gerelateerde gemeenschappen wordt genoemd:

naar schatting 200.000 mensen op de Balkan en in Oost-Europa, de Kaukasus en Centraal-Azië. Een derde aandachtsgebied is de stroom buitenlandse studenten die met een beurs van de Turkse overheid in het land studeren, 11.500 inmiddels (in 2013 alleen al werden 51.000 aanvragen ingediend).²

De eerste migranten die het naoorlogse Turkije zag vertrekken (het onvrijwillige vertrek van een groot deel van de resterende Grieks-Turkse bevolking in 1955 en 1965 buiten beschouwing gelaten), waren de 'gastarbeiders' die vanaf begin jaren '60 naar West- en Noord-Europa gingen. Oorspronkelijk bestond deze groep uit zo'n 850.000 personen, maar zij is dankzij gezinshereniging en de komst van navolgende generaties tot zo'n vijf miljoen uitgegroeid. Daarnaast emigreerden circa één miljoen Turkse arbeidsmigranten in dezelfde periode naar de MENA-regio (naar Noord-Afrika [in het bijzonder Libië] en het Midden-Oosten) en naar elders. Daarvan keert het overgrote deel uiteindelijk terug naar Turkije. Zo niet de Europese en ook Amerikaanse Turken. Hun verblijf in het land van aankomst blijkt me-

rendeels permanent.³ Aanvankelijk waren deze migranten vooral van belang vanwege het overboeken van hun spaargelden en financiële ondersteuning voor levensonderhoud van achtergebleven verwanten in Turkije, de zogenoemde *remittances*. Door de snelle ontwikkeling van de Turkse economie is het belang daarvan inmiddels verwaarloosbaar (in tegenstelling tot bijvoorbeeld Marokko, waar deze bron van inkomsten naar schatting tussen de 5% en 9% van het BNP zou vormen).

Veranderende positie

Niettegenstaande de sterke concentratie van Turkse migranten in Europa, zijn Turkse staatsburgers in 155 landen te vinden. En meer dan onder vroegere regeringen worden zij door het huidige bewind van de AK-partij als ambassadeurs van hun land gezien. In een publicatie van de denktank van het Turkse ministerie van Buitenlandse Zaken (SAM, *Center for Strategic Research*) van oktober 2012 stelt de directeur van het departement voor 'Turken in het Buitenland en aan Turkije Gerelateerde Gemeenschappen', Kemal Yurtnaç, dat het belang van het ontwikkelen van hechtere betrekkingen met Turkse migranten door Turkije wordt beschouwd als onderdeel van een proactief buitenlandbeleid. In een persoonlijk gesprek in juni 2013 met de tweede man van het departement, Gürsel Dönmez, zegt deze dat het de taak is van zijn departement ervoor te zorgen dat Turkse migranten niet van zichzelf vervreemden: ze moeten integreren én Turks blijven. En dat zij op dezelfde manier als de autochtone bevolking gebruik kunnen maken van hun wettelijke rechten.

In feite bekommert de Turkse staat zich al enkele decennia om 'zijn' burgers in het buitenland. Maar als onderdeel van het meer assertieve (proactieve) buitenlandbeleid is de status van de organisaties die zich daarmee bezighouden nu hoger. Het genoemde nieuwe departement valt rechtstreeks onder vice-premier Bekir Bozdağ, die ook regelmatig Nederland bezoekt. Hij is tevens verantwoordelijk voor het directoraat voor Godsdienstzaken, Diyanet. Nederland telt ruim honderd zogeheten Diyanet-moskeeën, met een voorganger die in Turkije is opgeleid, door de staat is uitgezonden en ook door de staat wordt betaald. Deze sterke nadruk op migranten als ambassadeurs van het grotere Turkse belang hangt voor een belangrijk deel samen met de grotere mate van verwantschap die de huidige regeringspartij voelt met de, vooral uit centraal-Anatolië afkomstige, migranten. Zij behoren tot

In plaats van
nul problemen
heeft Turkije nu nul
vrienden

de conservatief-religieuze *grassroots* van de partij. Terwijl eerdere generatie politici en vooral ook ambtenaren van bijvoorbeeld het ministerie van Buitenlandse Zaken weinig tot geen relatie zagen tussen zichzelf en de merendeels laag opgeleide arbeidsmigranten uit de provincie, ligt dit voor vertegenwoordigers van de AK-partij nadrukkelijk anders.

Ten slotte spelen recente wijzigingen van de kieswetten ook een rol in de actievere opstelling van Ankara richting landgenoten in het buitenland. Tot voor kort konden in het buitenland wonende Turkse staatsburgers bij de nationale verkiezingen alleen hun stem uitbrengen in Turkije zelf. Daartoe werden speciale voorzieningen getroffen op de internationale vliegvelden in Turkije. In het stemmen op ambassades of consulaten voorzag de Turkse kieswet niet. De wijziging van de wet – dat er nu dus ook in de vestigingslanden kan worden gestemd – maakt dat de hoeveelheid stemmers in het buitenland electoraal interessant is geworden. Zodoende zijn de grotere Turkse politieke partijen bezig in de belangrijkste bestemmingslanden partijkantoren op te zetten. In deze pogingen de Turkse diaspora electoraal te mobiliseren, loopt de regerende AK-partij voorop.

De ‘almacht’ van de regering-Erdoğan

De religieus-conservatieve AK-partij is nu ruim elf jaar aan de macht en is steeds meer gaan samenvallen met de staat, ‘devlet’. Dat is in het sterk centralistisch georganiseerde Turkije een begrip dat veel meer omvat dan in West-Europa, waar de staat door een voortdurende delegering van bevoegdheden veel verder is teruggetreden. In Turkije is de hand van de staat op vrijwel alle terreinen voelbaar. De staat beschikt over aanzienlijke macht en bevoegdheden, waarbij ook nog eens de bij ons gebruikelijke *checks and balances* (maatschappelijk middenveld, politieke pluriformiteit, vrijere rol van de pers, onafhankelijke en onpartijdige controlerende instellingen) nagenoeg ontbreken. En ofschoon er op het terrein van democratisering de afgelopen tien jaar onmiskenbaar vooruitgang is geboekt, waardoor bijvoorbeeld tal van taboe-thema’s, zoals de Koerdische en Armeense kwesties, nu openlijk besproken kunnen worden, lijkt het democratiseringsproces te worden afgeremd door het streven van premier Erdoğan juist nog méér (politieke, sociale en economische) macht naar zich toe te trekken. De protesten die in Istanboel en zeventig andere steden in de aanloop naar de zomer uitbraken (de Geziwfwel Taksim-protesten) en die in september weer



De Fatih Moskee in Eindhoven. Dit was de eerste moskee in Noord-Europa die in Turkse stijl gebouwd werd. Foto FaceMePLS

oplaaiden, waren vóór alles tegen die ongebreidelde machtszucht gericht.

De kiesgerechtigden onder de zes miljoen elders wonende Turkse staatsburgers (waarvan de meesten overigens een dubbele nationaliteit hebben) vormen dus een aantrekkelijke doelgroep in de op handen zijnde lokale verkiezingen (maart 2014) en vervolgens in de algemene verkiezingen in 2015. Toch is dat niet de enige reden waarom deze groep op zoveel aandacht uit Ankara kan rekenen. Met het stijgen van het opleidings- en welvaartsniveau is ook de maatschappelijke en politieke invloed van de migrantengroepen toegenomen. Hun bijdrage aan de culturele, maar vooral economische uitwisseling tussen de landen van her- en aankomst maakt hen, in de ogen van Ankara, tot ideale ambassadeurs van Turkije. De meeste Turken staan hier niet afwijzend tegenover. Ook zij die niets van de Turkse overheid of politici willen weten, blijven zich verbonden voelen met hun ‘moederland’, zelfs al ze daar niet geboren zijn (tweede en derde generatie) of er niet meer jaarlijks komen.⁴

Turkije als regionale en mondiale speler

Deze meer traditionele gevoelens van nationale trots onder Turken in binnen- en buitenland zijn de afgelopen jaren door een hernieuwd zelfbewustzijn gevoed. De onstuimige economische groei, een inkomen per hoofd van de bevolking

dat ruim twee keer over de kop ging (van 6.200 dollar in 1999 naar 15.500 dollar in 2012), het toegenomen belang van de regio en de rol die Turkije daarin voor zich zelf ziet weggelegd, geven de Turken het gevoel dat ze thuishoren op het wereldtoneel. De Amerikaanse president Obama richt zich tot premier Erdoğan als het gaat om Irak, Iran en Egypte en in veel mindere mate tot premier Cameron of bondskanselier Merkel. Handelsdelegaties uit de hele wereld lopen de Turkse deur plat. En de crisis in de eurozone maakt dat de Turken een zeker gevoel van genoegdoening ten opzichte van Europa ervaren – na jarenlang door hen te zijn bekritiseerd en te zijn afgeremd in hun Europese ambities. Premier Erdoğan is uitgegroeid tot het symbool van deze renaissance. Ook de Europese Turken, zelfs als ze geen aanhanger zijn van Erdoğan, erkennen zijn verdiensten op dit punt. Voor zijn aanhangers in Europa en elders valt de opgepoetste reputatie van hun land volledig samen met het succes van hun politieke leider. Zijn populariteit onder hen maakt het voor de Turkse overheid relatief gemakkelijk hen voor de Turkse zaak te mobiliseren.

Angst voor verlies van de eigen culturele identiteit

De invloed van Ankara op migrantengemeenschappen zou positief en relatief zijn, als die enkel tot doel zou hebben om hun positie in het vestigingsland te versterken.

Maar de actieve opstelling van de Turkse overheid wordt vooral ingegeven door de dwingende wens van de regerende AK-partij het door haar gepredikte religieus-conservatieve nationalisme in elke Turkse ziel levend te houden, dan wel te blazen.⁵

De nadruk op de bloedband kent historische equivalenten, aldus de Leidse hoogleraar sociale geschiedenis, Leo Lucassen. Italië hield eind 19de eeuw via ambassades en consulaten intensief contact met Italianen in het buitenland. Duitsland hanteerde het concept *Deutschtum in Ausland*. Japan ontwikkelde het zogeheten *Nikkeijin*-idee. Afstammelingen van Japanners die aan het eind van de 19de eeuw om economische redenen naar Peru en Brazilië vertrokken, werden uiteindelijk weer Japans staats-

burger. Lucassen: “Dat Turkije de nationalistische trom roert, dus sterk nationalistisch is, is wel een noodzakelijke politieke voorwaarde maar niet voldoende om de nationalistische gevoelens van hun mensen in het buitenland te activeren.”⁶

Waar hij op doelt, is dat de nadruk op de bloedband – maar vooral dat mensen er ook naar gaan handelen – zowel van boven (overheid) als van onderaf (migranten zelf) moet worden gefaciliteerd en geëntameerd. Hij zegt: “Je ziet dat 95 procent van de Turken hier met Turken trouwt, en het liefst ook nog eens afkomstig uit de streek waar hun ouders vandaan komen. Ook is de drang sterk om de Turkse taal levend te houden en ze geven hun kinderen vrijwel uitsluitend Turkse namen – ook in de tweede en derde generatie.” Volgens Lucassen vertraagt het vasthouden aan de etniciteit hun integratie in Nederland. “Het is evident dat dat op de langere termijn spanningen in Nederland oplevert.” Maar ook: “de geschiedenis wijst uit dat men zich uiteindelijk niet met hand en tand kan verzetten tegen de nesteling in het land waar je al generaties woont. Je kunt dat hoogstens een tijdje tegenhouden.”⁷

Advocaat Ejder Köse, die deel uitmaakt van de tachtig leden tellende Adviesraad van Turken in het Buitenland van het eerder genoemde departement in Ankara, zegt in een gesprek op zijn advocatenkantoor in Rotterdam-Zuid het belangrijk te vinden dat met de systematische aandacht vanuit Ankara het gemankeerde zelfvertrouwen van Turkse migranten in Nederland wordt opgekrikt. “Zij hebben het gevoel dat er nu eindelijk eens iemand voor hén opkomt.” Ook andere Turkse voormannen en -vrouwen signaleren dat er een politiek van uitsluiting gaande is in Nederland – althans zo wordt dat ervaren. En wanneer men geen gehoor vindt in Nederland, is er een toenemende bereidheid van Turkije om via de bilaterale contacten met Nederland deze kwesties aan te kaarten. Met de toevoeging dat de invalshoek die Ankara kiest, vaak getuigt van de conservatief-religieuze wortels van de partij.

De sentimenten rond de zaak ‘Yunus’ (de ophef over het Nederlands-Turkse pleegkind dat bij twee Nederlandse moeders was geplaatst) zijn in dat opzicht exemplarisch. Vice-premier en minister van Sociale Zaken Lodewijk Asscher zou eenzijdig de nadruk leggen op de sociaal-culturele aspecten van integratie: de acceptatie van liberale waarden die hij presenteert als Nederlandse waarden. De overheid zou zich daarentegen te weinig bekommeren om de functionele integratie: onderwijs, werk, het tegengaan van discrimi-

Als het om Irak, Iran of Egypte gaat richt Obama zich tot Erdoğan, en in veel mindere mate tot Cameron of Merkel

natie. Met als gevolg dat de aantrekkingskracht van Ankara, als tegenwicht tegen de vermeende pogingen van assimilatie van migranten in Nederland, toeneemt. Het appelleert aan gevoelens van angst voor verlies van hun culturele en religieuze identiteit.

Om de Turkse overheid op gepaste afstand te houden, is het, wat Nederland betreft, dan ook van belang dat minister Asscher de dialoog zoekt met de Nederlands-Turkse gemeenschap. En in hoeverre hij er vervolgens in slaagt hen ervan te overtuigen dat integratie begint bij een expliciete keuze voor een bestaan in Nederland, zoals hij in

zijn Integratie Agenda schrijft,⁸ maar dat dat niet betekent dat migranten worden geacht te assimileren. Dat is in het belang van Nederland, maar ook van de groeiende groep Nederlandse Turken die zich niet wensen te laten leiden door de religieuze conservatieve wind uit Ankara in de persoon van de paternalistische premier, die zich opstelt als een sociale ingenieur en zich zelfs met je privéleven bemoeit. Zeker niet alle Nederlandse Turken hebben behoefte aan zijn doorgaans vooral beperkende sociale controle. Hun nationale (moederland-)perspectief maakt gaandeweg steeds meer plaats voor een meer individueel perspectief.

NOTEN

- 1 Betsy Udink, 'Zuidgrens van Turkije dramatisch gewijzigd', de *Volkskrant*, 12 september 2013.
- 2 <http://www.aa.com.tr/en/news/191015--51-000-foreign-students-apply-for-turkey-scholarships>
- 3 Zo'n 70% van de Europese en Amerikaanse Turken vestigt zich voor goed in het land van aankomst. Zie: Özge Bilgi, 'Turkey's Multifarious Attitude Towards Migration and its Migrants', MERIT, 2011.
- 4 <http://www.forum.nl/Portals/0/factsheets/Muslims-in-Nederland-2012.pdf>

- 5 Santing en Sprangers in *NRC Handelsblad*, 2 maart 2013.
- 6 Froukje Santing, 'De lange arm van Ankara: de Turkse diaspora', *De Groene Amsterdammer*, 31 juli 2013 (<http://www.groene.nl/2013/31/de-lange-arm-van-ankara>).
- 7 *Ibid.*
- 8 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/02/19/agenda-integratie.html>

De islamiseringspolitiek van de Saoedi's in België

De bekeringsdrang van Saoedi-Arabië kent geen grenzen. Dat heeft ook België aan den lijve ondervonden. Zo namen de Saoedi's in de jaren zeventig de controle over het Islamitisch Cultureel Centrum (ICC) in Brussel over. Hun oliedollars vormden de brandstof die nodig was om het reactionaire wahabisme in België te verspreiden. De Belgische autoriteiten hebben er aanvankelijk te naïef op gereageerd, bang als zij waren om een politieke bondgenoot en belangrijke handelspartner tegen zich in het harnas te jagen.

Saoedi-Arabië, de bakermat van de islam, het land waar de heiligste plaatsen van de islam gelegen zijn, heeft over de hele wereld zijn stempel gedrukt op de soennitische islam, ook in België. Meer dan vier decennia geleden begonnen de Saoedi's voet aan de grond te krijgen (wat de islam betreft) in West-Europa. In België hebben zij de controle over het Islamitisch Cultureel Centrum (ICC), een orgaan dat lange tijd als vertegenwoordiger van de moslims in België werd beschouwd. Hun directe invloed was in de loop van de jaren tachtig en negentig dan ook navenant. Het door de Saoedi's gedomineerde ICC stelde honderden imams en leerkrachten islam aan, die zo het Saoedische salafisme, oftewel het wahabisme, verspreidden. Zodoende waren de gastarbeiders en hun nakomelingen ingewijd in een puriteinse variant van de islam die bovengemiddeld aanwezig is in het private en publieke leven.

Het Saoedische ministerie van Buitenlandse Zaken windt er geen doekjes om: naast de oliehandel en investeringen in de financiële sector hoort de promotie van “de islamitische identiteit” van moslims in islamitische en niet-islamitische landen al lang tot de belangrijkste doelstellingen van het Saoedische buitenlandbeleid. Hiertoe wordt in de nodige “morele en financiële steun” voorzien en worden moskeeën en islamitische culturele organisaties uit de grond gestampt en

ondersteund.¹ Saoedi-Arabië heeft een bekeringsjiver die in het geheel geen grenzen kent. De mondiale verspreiding van het wahabisme begon tijdens de Koude Oorlog en is nooit gestopt. Dankzij de digitaliserings- en globaliseringsgolven van de afgelopen twintig jaar is de populariteit van het Saoedische salafisme ongekend.

In dit artikel richten we ons allereerst op de belangrijkste Saoedische islamiseringsinstrumenten en vervolgens op de intrede van de Saoedi's in het Belgische islamitische veld, de effecten ervan en op de belangrijkste Saoedische organisatie voor de verspreiding van het wahabisme, het ICC. Tot slot staan we stil bij de pogingen van de Belgische autoriteiten een antwoord te geven op religieuze invloeden van buitenaf.

De belangrijkste Saoedische organisaties

Dat een groot aantal ideeën van de Saoedische variant van de islam – het salafisme, ook bekend als wahabisme – vandaag de dag invloedrijker is dan ooit onder soennieten wereldwijd, heeft te maken met het feit dat de Saoedische autoriteiten in de loop der jaren miljarden “petrodollars” hebben gependeld aan de verspreiding van de leer. Toen Saoedi-Arabië in 1938 voor het eerst olie ging exporteren, lagen de inkomsten rond een half miljoen dollar per jaar; begin jaren ze-

Bilal Benyaich is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel. **Zibar Omar** is islamoloog en arabist; hij was als onderzoeker verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven.



ventig waren dit al enkele miljarden en thans is sprake van jaarlijks honderden miljarden dollars aan olie-inkomsten.

De petrodollars vormden de brandstof die nodig was om het reactionaire wahabisme te verspreiden (vandaar de term ‘petro-islam’ die eraan gegeven wordt). Op het hoogtepunt van de Koude Oorlog steunden de Verenigde Staten de bekeersijver van Saoedi-Arabië, als een extra wapen om de seculiere, socialistische – “godeloze” – regimes te ondermijnen die op vriendschappelijke voet verkeerden met de Sovjetunie, zoals Irak en Syrië. Na de Koude Oorlog kregen de Saoedi’s dankzij de steeds toenemende olie-inkomsten een sterke greep op de media en de uitgeverwereld, met tv-zenders zoals *Al Arabiya* (de grootste concurrent van het Qatarese *Al Jazeera*), tv-programma’s en tv-predikanten op allerlei zenders, kranten zoals *Al Hayat*, uitgeverijen, enz. Er was maar weinig dat kon ontsnappen aan de dollars en riyals van het Saoedische koningshuis. Naast de religieuze beïnvloeding via de moskeeën en de scholen begonnen de Saoedi’s hun boodschap rechtstreeks in de huiskamers te brengen via de schotelantenne.

De Saoedische islamiseringspolitiek wordt door een hele rits staatsstructuren en organisaties ondersteund, maar drie organen spelen een sleu-

telrol: het ministerie van Islamitische Zaken, het Koning Fahd Complex en de Moslim Wereld Liga.

Het Saoedische ministerie van Islamitische Zaken bevordert het wahabisme in binnen- en buitenland door de financiering van moskeeën, culturele organisaties en scholen, alsmede door het drukken van boeken en het organiseren van studiedagen.² Daarnaast speelt het Koning Fahd Complex voor de druk van het Heilige Boek (*King Fahd Complex for the Printing of the Holy Qur’an*) een rol in de verspreiding van de islam.³ Zijn kerntaak bestaat uit het drukken en verspreiden van de Koran, Koranexegesese en vertalingen van de Koran in vreemde talen (24 Aziatische, 12 Europese en 14 Afrikaanse talen). Een derde belangrijke instantie is de *Rabitat al-Alam al-Islami*, oftewel de Moslim Wereld Liga. Deze internationale niet-gouvernementele organisatie werd in 1962 gesticht met als kerntaak de *da’wa*, het oproepen van mensen om zich tot de islam te bekeren en het aanmanen van moslims om de islamitische voorschriften na te leven. De Moslim Wereld Liga is een machtige instelling, met een aantal educatieve en religieuze projecten, die worden uitgevoerd door enkele comités of deelorganisaties met specifieke taken.

Een eerste comité dat ressorteert onder de Moslim Wereld Liga is de *Holy Qur’an Memorization International Organization*, actief in meer dan vijftig landen en de draaischijf van de *da’wa* en van

Het Islamitisch Cultureel Centrum staat onder-tussen beter bekend als “de Grote Moskee van Brussel”, omdat het gebouw een capaciteit heeft voor vierduizend gelovigen. Foto William

Murphy

de verspreiding van de wahabitische islam.⁴ Dit comité sticht Koranscholen en hogescholen met islamitische studies en schrijft studiebeurzen uit.⁵ Met deze beurzen krijgen Europese moslims de kans aan een prestigieuze islamitische universiteit, zoals die van Medina, te studeren. Heel wat Belgische imams en predikanten zijn daar opgeleid. De educatieve instanties van het ICC zijn opgericht en worden gesponsord door de Moslim Wereld Liga.

Een andere instantie die ressorteert onder de Moslim Wereld Liga is de *World Supreme Council of Mosques*. Wahabieten hechten een groot belang aan moskeeën. De Huizen Gods beschouwen zij als de hoeksteen van de islamitische gemeenschap; daarom pompen ze veel geld in de constructie van duizenden moskeeën over de hele wereld.

Tot slot voert de Moslim Wereld Liga via de *World Wide Association for Introducing Islam* een op niet-moslims gericht bekeringsbeleid. Hierbij wordt gretig gebruik gemaakt van het internet. *Chatislamonline.org* is een goed voorbeeld van de digitale *da'wa* van de Moslim Wereld Liga. De chatbeheerders van de site zijn professionals die vaak een media- of communicatieopleiding gevolgd hebben, daarna nog eens vier maanden lang worden opgeleid, uit alle uithoeken van de wereld komen en vaak zelf bekeerlingen zijn. *Chatislamonline.org* heeft tientallen medewerkers, die hun diensten in vele wereldtalen aanbieden.

De rode loper voor de Saoedi's door de Belgische autoriteiten

Wie vanaf de E40 Leuven-Brussel de Belgische hoofdstad binnenrijdt, de afslag richting Brusselcentrum neemt en uit de tunnel komt, kan het moeilijk missen: een oosters aandoend gebouw in de hoek van het Jubelpark. Het betreft het Oosters Paviljoen, een overblijfsel van de Internationale Wereldtentoonstelling in Brussel van 1897, en dan in het bijzonder het oriëntaalse deel 'Het Pandora van Caïro'.⁶ Op 22 mei 1967 vond er een verwoestende brand plaats in het warenhuis *Innovation* in de Nieuwstraat in Brussel. Daarbij kwamen maar liefst 323 mensen om het leven, bijna de helft van de bezoekers van het warenhuis. Het was de grootste tragedie voor België sinds de Tweede Wereldoorlog.⁷ De Saoedische koning Faysal, die toen juist België bezocht, had financiële hulp geboden aan de slachtoffers en als wedergebaar schonk koning Boudewijn het oosterse paviljoen "aan de moslims".⁸ In 1969 werd het gebouw voor 99 jaar bij Koninklijk Besluit ter

beschikking gesteld aan het Islamitisch Cultureel Centrum (ICC), dat werd bestuurd door de diplomatieke missiehoofden van een aantal buitenlandse ambassades, waaronder die van Saoedi-Arabië.⁹ Het gebouw ligt in het Europese hart van Brussel, de prestigieuze Schumanwijk, en is sinds 1969 een moskee.

Het ICC was echter vanaf het begin geen moskee van maar wel voor moslims uit Brussel, en België in het algemeen. Gastarbeiders met wortels in overwegend islamitische landen, zogenaamde "moslims", waren toentertijd helemaal geen vragende partij; die hadden andere materiële besognes en velen waren weliswaar traditioneel maar niet praktiserend. Bij de meesten onder de eerste generatie gastarbeiders in België speelde geloof indertijd geen rol van betekenis in het dagelijks leven. Het maakte gewoon deel uit van hun algemene, culturele achtergrond. Zij die wél religieus waren, praktiseerden juist een gematigde islam – bij de Marokkanen betreft het een islam behorende tot de Malekitische rechtsschool, een meer mystieke, soefi-islam. In de landen van herkomst heerste toen immers een meer traditionele en tot op zekere hoogte seculiere cultuur. Het belang van de islam in de private en publieke cultuur was bij lange na niet zo groot als vandaag. Op de radio hoorde je zangers, geen predikers. Universiteiten waren bastions van linkse en liberale ideeën en denkers, niet van islamisten.

Als reactie op het traditionalisme en vooral ook op het oprukkende seculier-progressieve gedachtengoed, exporteerde de oerconservatieve monarchie Saoedi-Arabië haar versie van de islam, het wahabisme. Hiermee worden de leerstellingen en de houding die hieruit voortvloeit bedoeld, zoals gepropageerd door de 18de-eeuwse puriteinse godsdiensthervormer Mohammed Ibn Abd al-Wahab. Het wahabisme bepleit terugkeer naar de 'zuivere' islam en een strikte naleving van de levenswijze van de Eerste Moslims, waarin de *Tawhid* (het monotheïsme, de eenheid van God) centraal staat. De term "wahabisme" wordt overigens vooral door de tegenstanders ervan in de mond genomen. De "wahabieten" noemen zichzelf eerder *salafiyin* (salafisten), *ahlu hadith* (mensen van de hadith, de overleveringen) of ook *ahlu soenna wa Jama'a* (mensen van traditie en consensus).

De Saoedische staat zoals we die nu reeds 80 jaar kennen, is het uiteindelijke resultaat van de alliantie die reeds in 1744 werd gesloten tussen de familie Al Saoed en de reactionaire ideoloog Mohammed Abd Al Wahab – een man die stelde

dat de rede zich hoorde te onderwerpen aan een letterlijke interpretatie van de Koran. De Al Saoed-familie oefende de wereldlijke macht uit, die van Al Wahab de religieuze. Tot op heden is Saoedi-Arabië gestoeld op dit pact, deze twee zuilen. Politiek en religieuze expansie en promotie gaan hier hand in hand, bekeringsdrang behoort met andere woorden tot het DNA van het Saoedische koninkrijk.

De bekeringspolitiek stond en staat nog steeds hoog op de politieke agenda van het huis van Saoed. Naast aardolie werd het wahabisme het belangrijkste exportproduct. Kringen van gastarbeiders in onze contreien bleven er niet van gevrijwaard. Het Saoedische proselitisme vond een vruchtbare voedingsbodem: de economische crisis van de jaren tachtig (de-industrialisering, de opkomst van structurele werkloosheid, enz.) leidde tot massale inactiviteit, maar ook onzekerheid, verveling en gestage vervreemding – hetgeen weer zorgde voor een sociaal-cultureel en psychologisch vacuüm onder migranten. Een klimaat waarin de goedgelovige massa's vogels voor de Saoedische woestijnkat werden.

Niet lokale religieuzen, maar buitenlandse diplomaten deelden de lakens uit in het bestuur van het ICC. Zij hadden de ambitie om de islamitische godsdienst en moslims in België te sturen. Hoewel uiteenlopende strekkingen vertegenwoordigd waren, werden de Saoedi's betrekkelijk snel de dominante factor in het bestuur van het ICC. In het begin stelde Saoedi-Arabië zich nog tolerant op tegenover de Moslimbroeders of de soefi's; zo was de eerste directeur van het ICC een Syrische Moslimbroeder.¹⁰ Vanaf de jaren zeventig stond het ICC echter exclusief onder Saoedische ideologische invloed, wat zich ook uitte in de aanstelling van de Saoedi's als imams en directeuren van het ICC.¹¹ Het ICC werd in 1982 zelfs de Europese zetel van de Moslim Wereld Liga, de instantie die het van financiering voorziet.

Het islammonopolie van het wahabitische ICC

In 1974 werd de islam in België officieel erkend als religie. Zowel lokale als internationale ontwikkelingen hadden de behandeling van het islamdossier bij de Belgische autoriteiten in een stroomversnelling gebracht. Zo was er een toenemende instroom van gastarbeiderskinderen – “moslimkinderen” – in het onderwijs. Het katholicisme speelde toen nog een maatschappelijke en politieke rol van betekenis en men dacht een

antwoord te moeten formuleren op “confessionele noden”.

Daarnaast waren er internationale ontwikkelingen, zoals het embargo van de Organisatie van Olie-exporterende Landen (OPEC). Dit olie-embargo – het antwoord op de steun van een aantal westerse landen, zoals de Verenigde Staten en Nederland, aan Israël tijdens de Jom Kipoeroorlog in oktober 1973 – leidde tot een verviervoudiging van de olieprijs, met een economische crisis als gevolg. In deze periode werd ook een formele migratiestop afgekondigd. Saoedi's, die het kapitalisme onderschreven, waren objectieve bondgenoten in de strijd tegen het communisme. En zij brachten het onderwerp van erkenning van de islam regelmatig te berde in de bespreking van industriële akkoorden. Dat alles verklaart de moeilijke erkenning in 1974.¹²

Het ICC – ondertussen beter bekend als “de Grote Moskee van Brussel”, omdat het gebouw een capaciteit heeft voor vierduizend gelovigen – had niet getalmd zijn invloed te laten gelden. Terwijl de andere erkende erediensten (anglicaanse, joodse, protestantse en katholieke) zich organiseerden op gemeentelijk niveau, pleitte Alouini, destijds de imam annex directeur van het ICC, voor een uitzondering op deze regel. Hij vroeg en kreeg een organisatie op provinciale basis. Een organisatie op gemeentelijk niveau zou het moeilijker hebben gemaakt de greep te behouden op de plaatselijke gemeenschappen van veelal traditionele, maar weinig religieuze Marokkanen (en Turken).¹³ De officiële erkenning van de islam in België betekende ook dat het ICC nu nog meer dan voorheen de bevoorrechte gesprekspartner van de overheid werd inzake de islam en moslims in België.

Via diverse kanalen kon het ICC dus voortaan het wahabisme bevorderen. Het Centrum werd een belangrijke gesprekspartner van de Belgische overheid voor de attesten waarmee buitenlandse imams een verblijfsvergunning voor België kregen. Vanaf 1978 kreeg het ICC een dikke vinger in de pap wat betreft de benoeming van leerkrachten islamonderwijs. Het betrof hier zo'n 600 leraren in het basis- en middelbaar onderwijs.¹⁴

Het ICC heeft, kortom, een belangrijke rol gespeeld in de groei en verspreiding van salafistische ideeën in Brussel en daarbuiten. Het is een invloedrijk orgaan gebleken, dit dankzij de buitenlandse financiering en connecties, de moskee, de imams, de leerkrachten Arabisch en islam, dankzij het aan het Centrum gelieerde Europees Instituut

Naast
aardolie is het
wahabisme
het
belangrijkste
exportproduct
van het
koningshuis
Saoed

Het Islamitisch
Cultureel Centrum heeft een
belangrijke rol gespeeld in de groei
en verspreiding van salafistische
ideeën in Brussel en
daarbuiten

voor Theologie en de Al Ghazali-school, het begeleiden van vele zo niet de meeste bekeerlingen, het afsluiten van religieuze huwelijken, enz.

We kunnen stellen dat de Saoedi's met de naïeve zegen van de Belgische overheid een deel van de moslims in België, en dan aanvankelijk vooral de Marokkaanse moslims,¹⁵ mochten kerstenen tot de meest strenge en puriteinse verschijningsvorm van de islam, het Saoedische salafisme. De Belgische autoriteiten waren niet alleen naïef, maar ook bijziend. Net als vele andere westerse landen staarden ze zich blind op de islamitische revolutie in het sji'itische Iran. Saoedi-Arabië, de aartsvijand van Iran, maakte van dit momentum gebruik door te wijzen op het sji'itische gevaar. Via een uitgekiend institutioneel project installeerde het land zijn versie van de islam in Arabische en islamitische kringen over de hele wereld.

Eind jaren tachtig begon in België het besef te groeien dat een deel van de leerkrachten islam in het onderwijs "gevaarlijke fundamentalisten" zouden zijn.¹⁶ De autoriteiten gingen ook de "representativiteit" van het ICC hoe langer hoe meer in twijfel trekken en overwogen de oprichting van "een representatief orgaan voor moslims in België". Begin jaren negentig trachtte het ICC zijn legitimiteit te herwinnen door zelf verkiezingen te organiseren voor een nieuw initiatief: de Hoge Raad voor Moslims van België. Deze *demarche* werd niet erkend door de Belgische overheid, die zelf een "Voorlopige Raad van Wijzen" naar voren schoof; evenwel zonder resultaat, want er bleek geen draagvlak voor te bestaan. Het ontbrak telkens opnieuw aan legitimiteit en draagvlak: bij het ministerie van Justitie, dan wel bij moskeeën verbonden aan de thuislanden of bij de lokale moslims *tout court*.

In deze situatie werd dan maar een Voorlopige Executieve in het leven geroepen, waarbij er wederom veel aandacht was voor de vertegenwoordiging van de diverse religieuze en etnische gedingen onder Belgische moslims. Uiteindelijk werden in oktober 1998 verkiezingen gehouden voor de eerste Executieve van Moslims in België (EMB). De Belgische autoriteiten toonden zich erg interventionistisch en balanceerden op de rand van de scheiding van Kerk en Staat. Ze hadden niet alleen de architectuur van dit orgaan uitgetekend, maar ook de verkozenen en gecoöpteerden aan een veiligheidsscreening onderworpen – en bijgevolg een aantal kandidaten geweigerd.

Koning Abdullah van Saoedi-Arabië (links) ontmoet de Bahreinse minister van Buitenlandse Zaken. Het Saoedische koningshuis houdt zich actief bezig met de verspreiding van de Islam in het buitenland. Foto Bahrain Ministry of Foreign Affairs



Na haar oprichting kwam de EMB, door interne religieuze, etnisch-culturele en bestuurlijke spanningen en twisten, van de ene in de andere impasse terecht.¹⁷ Thans ligt de EMB door mismanagement en interne twisten op apegapen.

Ontluikend bewustzijn bij de autoriteiten

De Saoedische bekeringsdrang blijft een serieuze uitdaging; dat besef lijkt bij de Belgische beleidsmakers nu te groeien. Naast de installatie van een orgaan dat de islamitische eredienst moet vertegenwoordigen, wordt er in het federale parlement, maar ook in de regionale parlementen van België, een lans gebroken voor imams van eigen bodem, imams die opgeleid worden in België, en dus voor opleidingen islamitische theologie. Een dergelijke opleiding aan de Katholieke Universiteit van Leuven zit in de pijplijn. Er worden dus voorzichtige stappen gezet. Die zijn noodzakelijk, maar fundamentele antwoorden blijven vooralsnog uit. Dit heeft te maken met het economische, maar ook (geo)politieke belang van het land.

Saoedi-Arabië wordt immers als een betrouwbare partner beschouwd. Het land stond tijdens de Koude Oorlog aan de kant van het Westen en wordt vandaag de dag – naast Israël – nog steeds gezien als een belangrijke bondgenoot in de regio. Saoedi-Arabië is, op Rusland na, de grootste olieproducent ter wereld. Het is ook de belangrijkste actor binnen de OPEC. Dit geeft het hefboomen tot (relatieve) beïnvloeding van de olieprijsen. Het verklaart mede waarom Europese landen een voorzichtige politiek voeren jegens energie

producerende landen, vooral indien ze economisch en politiek in de westerse (Amerikaanse) invloedssfeer zitten. Een treffende illustratie hiervan is het feit dat de samenwerkingsakkoorden tussen de Europese Unie en landen als Saoedi-Arabië en Qatar geen mensenrechtenclausule bevatten – een clausule die wel vervat zit in de euro-mediterrane associatieakkoorden met landen als Marokko en Tunesië.¹⁸

Daarnaast is Saoedi-Arabië een belangrijke handelspartner van België. Zowel de invoer als de uitvoer stijgt al enkele jaren. In 2011 bedroeg de export 1.585,9 en de import 1.260,1 miljoen euro.¹⁹ De export bestaat voornamelijk uit chemische producten, machines en toestellen; de belangrijkste invoerproducten zijn kunststoffen, chemische en minerale producten, waaronder aardolie. En, niet onbelangrijk: in 2011 ging 29% van de totale Belgische wapenexport (vuurwapens, munitie en militaire voertuigen), ter waarde van 253,4 miljoen euro, naar Saoedi-Arabië.²⁰

Het lijkt geen twijfel dat de islamiseringspolitiek van de Saoedi's in België – en bij uitbreiding in Europa – juist vanwege de goede diplomatieke en economische verstandhouding nog maar zelden publiekelijk werd aangekaart. We zijn in een situatie beland waarin een absolute monarchie, een theocratie, dankzij de inzet van een arsenaal aan instrumenten en petrodollars in de loop van enkele decennia het gezicht van de soennitische islam heeft gewijzigd. België is hier niet van gespaard gebleven. Eén ding is zeker: de soennitische islam zal voorlopig in de greep van de Saoedi's blijven.

NOTEN

- 1 <http://www.mofa.gov.sa/Detail.asp?InNewsItemID=24605> (website van het ministerie van Buitenlandse Zaken van Saoedi-Arabië).
- 2 <http://www.al-islam.com/arb/MinistryInfo.asp?f=Mister00011>.Htm (website van het ministerie van Islamitische Zaken van Saoedi-Arabië).
- 3 <http://www.qurancomplex.org/default.asp?l=eng>
- 4 www.hqmi.org.sa (website van de Holy Qur'an Memorization International Organization).
- 5 <http://scholarship.hqmiio-edu.org/Statics/AboutUs.aspx> (website voor de studiebeurzen van HQMI).
- 6 J. Rath e.a., *Nederland en zijn islam. Een ontzuilende samenleving reageert op het ontstaan van een geloofsgemeenschap*, Amsterdam: Het Spinhuis, 1996, blz. 193.
- 7 C. Deglas, *Rampen in België*, Lannoo, 2005, blz. 131.
- 8 Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Activiteitenverslag 2001 van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Comité I)*, zitting 2001-2002, 19 juli 2002, DOC 50 1851/001 (Kamer), 2-1171/1 (Senaat), blz. 132 (<http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1851/50K1851001.pdf>).
- 9 *Ibid.* Zie ook M. Kanmaz & S. Zemni, 'Moslims als inzet in religieuze, maatschappelijke en veiligheidsdiscours: de erkenning en institutionalisering van de islamitische eredienst in België', in: E. Vanderwaeren & C. Timmerman (red.), *Diversiteit in islam. Over verschillende belevingen van het moslim zijn*, Leuven: Acco, 2008, blz. 115.
- 10 'Dr. Mohamed Hawari' op de website van de Duitse afdeling van de Moslimbroeders: <http://www.iid-alaraid.de/alaraid/aboutauthor/DrHawari.htm>
- 11 Vermeld in het stuk 'Septième rencontre annuelle : Parents-enfants convertis' (M. Lamia) op de website van het ICC: <http://www.centreislamique.be/node/527>
- 12 F. Dassetto, 'Belgische en Brusselse islam: hoe ver reikt de kennis?', in: M. Swyngedouw e.a. (red.), *Culturele diversiteit en samenleven in Brussel en België*, Leuven: Acco, 2005, blz. 67-82.
- 13 Rath, a.w. noot 6, blz. 193-194.
- 14 Belgische Senaat etc, a.w. noot 8, blz. 132.
- 15 De "Turkse islam" wordt grotendeels en officieel in goede banen geleid door het Turkse ministerie van Religieuze Zaken, Diyanet.
- 16 Een uitspraak van de toenmalige burgemeester van de Brusselse deelgemeente Sint-Gillis, zie: Kanmaz & Zemni, a.w. noot 9, blz. 115.
- 17 Voor een chronologie en literatuuroverzicht van de pogingen tot oprichting van een vertegenwoordigend en uitvoerend orgaan voor moslims, zie Kanmaz & Zemni, a.w. noot 9, blz. 109-133.
- 18 U. Khaliq, *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union. A Legal Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, blz. 147-148.
- 19 Agentschap voor Buitenlandse Handel, *Handelsbetrekkingen van België met Saoedi-Arabië*, januari 2013, blz. 5.
- 20 Vlaams Vredesinstituut, 'Saoedi-Arabië belangrijkste afzetmarkt voor Belgische wapens in 2011', zie: <http://www.vlaamsvredesinstituut.eu/index.php/article-algemeen-feed/875-saoedi-arabië-belangrijkste-afzetmarkt-voor-belgische-wapens-in-2011>

De lange arm van de koning:

veiligheids- en inlichtingendiensten en de Marokkaanse diaspora

Nederland speelt in het antiterrorismebeleid en de activiteiten van de Marokkaanse inlichtingendienst een ondergeschikte en afgeleide rol. Hoewel Nederland een omvangrijke Marokkaanse gemeenschap kent, is ons land van minder belang dan landen als Spanje of België, waar sprake is van grotere vervlechting tussen zware criminaliteit, wapen- en drugshandel en meer uitgesproken radicale en jihadistische groeperingen.

In september 2008 werd een Marokkaans-Nederlandse brigadier van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond ontslagen vanwege het doorspelen van vertrouwelijke informatie over in Nederland gevestigde Marokkanen aan de Marokkaanse buitenlandse inlichtingen- en spionagedienst. Na protesten van het ministerie van Buitenlandse Zaken werden twee gecompromitteerde Marokkaanse diplomaten teruggeroepen naar Marokko. In mei 2013 werd een in Nederland geboren en getogen Marokkaan en actief lid van de Nederlandse beweging *Behind Bars* tijdens een bezoek aan Marokko gevangen gezet en door Marokkaanse diensten ondervraagd. Aan de hand van foto's van protestacties van *Behind Bars* en *Sharia4Holland* in Nederland werd hij aan de tand gevoeld over de achtergronden van deelnemers en vooral over mogelijke relaties met radicaal-islamitische bewegingen elders in Europa.

Louter deze twee gebeurtenissen illustreren dat de Marokkaanse buitenlandse inlichtingendienst ook actief is in Nederland. Ons land is zeker geen uitzondering in Europa, maar vormt daarin in operationeel opzicht slechts een zijtoneel. Het opereren van de Marokkaanse buitenlandse inlichtingendienst is sinds de jaren zestig nauw verbonden met de Marokkaanse migratie naar Europa. De inmiddels ruim vier miljoen tellende Marokkaanse diaspora is continu onderwerp ge-

weest van controle en encadrering, zij het dat gaandeweg een verschuiving heeft plaatsgevonden in de categorie Marokkanen als doelwit van de diensten, waarbij 1994 als scharnierjaar kan worden aangemerkt.¹

'De jaren van lood'

Het spijkerharde regime van koning Hassan II (1961-1999), de zogeheten 'Jaren van lood', kenmerkte zich door controle en repressie van Marokkanen in zowel eigen land als daarbuiten. Vanaf zijn aantreden heeft koning Hassan II gestaag gewerkt aan de uitbreiding van het veiligheids- en repressieapparaat, waarvan de structuur in grote lijnen tot op de dag van vandaag overeind staat. Deze omvat een staalkaart aan diensten, waaronder: de *Direction Générale de la Surveillance du Territoire* (DGST), vergelijkbaar met de AIVD in Nederland, en de *Direction Générale des Études et de la Documentation* (DGED), de buitenlandse inlichtingen- en contra-spionagedienst.

In de jaren zestig en zeventig richtte de aandacht wat betreft het buitenland zich op uitgeweken politieke activisten en ondermijnende opposanten van het regime en daarnaast op het in het gareel houden van de Marokkaanse arbeidsmigranten. De tegenstanders waren voornamelijk

Paolo De Mas verricht sinds 1973 vanuit de Universiteit van Amsterdam wetenschappelijk onderzoek in en over Marokko. Hij was directeur van het Nederlands Instituut in Marokko (NIMAR) in Rabat, en is thans directeur van het Marokko Instituut in Den Haag.



naar Europa uitgeweken studenten, intellectuelen en politici met een pan-Arabische, marxistisch-leninistische of socialistische ideologie. Speciale aandacht was er voor extremistische groeperingen, die steun kregen van de toenmalige regimes in Algerije, Libië, Irak en Syrië voor de vaak amateuristische pogingen om het koninklijk regime in Marokko met geweld omver te werpen. In die periode werden uitgeweken politieke tegenstanders door de Marokkaanse geheime diensten ontvoerd of vermoord.

Het gros van de zich politiek afzijdig houdende arbeidsmigranten werd in de gaten gehouden met het doel de onderdanen loyaal te houden aan de koning, de broodnodige deviezen veilig te stellen en politieke oppositie tegen te gaan. Een strikte controle en intimidatie van de diaspora was daarvan het gevolg. De controle van de Marokkanen in het buitenland viel onder het domein van de DGED; de gedragingen van vakantie vierende arbeidsmigranten en hun in Marokko achtergebleven gezins- en familieleden vielen onder het bereik van de binnenlandse veiligheidsdienst DGST.

Naast de diensten bediende de Marokkaanse overheid zich in de jaren zeventig en tachtig in Europa ook van de zogeheten *Amicales*, Marokkaanse verenigingen die taalcursussen verzorgden, zomerkampen organiseerden, assisteer-

den bij grondaankopen in Marokko en festiviteiten ter gelegenheid van nationale en religieuze feestdagen organiseerden. Vanwege hun innige band met de ambassades en door strikte supervisie van de diensten opereerden de *Amicales* als de civiele informatie verschaffende tak van de zogenoemde "lange arm van koning Hassan".

In de jaren tachtig veranderden de Marokkaanse gemeenschappen in Europa ingrijpend van karakter als gevolg van gezinshereniging: ze werden groter en meer familie georiënteerd. De Marokkaanse overheid trachtte door het detacheren van imams en onderwijzers greep te houden op de politieke en sociale ontwikkeling van de gemeenschappen. Met de belangrijkste Europese vestigingslanden werden detacheringsovereenkomsten gesloten. Nederland heeft zich verzet tegen detachering van door Marokko uit te zenden imams en leerkrachten, die men als ongewenste instrumenten van de lange arm van de koning beschouwde.² Zelfs acties die waren gericht op het verbeteren van de leef- en werkstandigheden werden als gezagsondermijnd en bedreigend beschouwd;³ ze werden door de diensten in de gaten gehouden, waarbij ook *agents provocateurs* werden ingezet. De diensten richtten zich op het infiltreren in Marokkaanse migrantenorganisaties, maar ook Nederlandse steuncomités en welzijnsstichtingen, alsmede de redacties van

Een afbeelding van koning Mohammed VI op het centrale plein van Meknes. Na zijn aantreden in 1999 zette hij stappen om met het onderdrukkende bewind van zijn vader te breken.

Foto fredsharples

Marokkaanse radio- en televisieprogramma's. Veel contestantanten werden door de diensten in een kwaad daglicht gesteld binnen de geruchtengevoelige Marokkaanse gemeenschap, door verspreiding van valse geruchten over hun betrokkenheid bij diezelfde diensten.

In de herfst van zijn regime en zijn leven zag de monarch zich om een aantal redenen genoodzaakt zijn beleid te herformuleren, onder meer ten aanzien van de Marokkanen in het buitenland en de taak en werkwijze van de inlichtingendiensten.

In 1994 kondigde hij een welwillender houding

en beleid aan ten opzichte van "politieke opposanten en onderdanen in den vreemde". Een belangrijke reden daarvoor vormde de dreiging van opkomend religieus fundamentalisme en uitingen van politieke islam in Marokko.

Lange tijd heeft koning Hassan de orthodoxe gelovigen en religieuze groeperingen als natuurlijke bondgenoten beschouwd in zijn strijd tegen radicale en extremistische bewegingen van marxistisch-leninistische, socialistische of pan-Arabische huize. Eind jaren tachtig werd echter duidelijk dat de voorstanders van het schoeien van de Marokkaanse staat en samenleving op een meer islamitische leest een bedreiging gingen vormen voor de monarchie en het politiek-religieuze wezenskenmerk van het Marokkaanse koningschap.

In het laatste decennium van het bewind van koning Hassan werd het vizier van de Marokkaanse inlichtingendiensten dan ook gericht op de radicaal-islamistische groeperingen en hun aanhang in binnen- en buitenland. Centraal daarbij stond de dreiging van terugkerende Marokkanen, die tegen de Russen hadden gevochten in de Afghaanse oorlog (1979-1989) en aan de zijde van Bosnische Moslims (Bosniaken) in de Bosnische burgeroorlog (1992-1995). De belangrijkste exponent daarvan was de Marokkaanse Islamitische Strijdersgroep, opererend onder de naam *Groupe Islamique Combattant Marocain* (GICM). De GICM was een los gesegmenteerd netwerk, rond 1990 opgericht door Marokkaanse oud-strijders, dat aanvankelijk een fundamentalistische islamitische staat wilde vestigen in Marokko, maar door

toedoen van de Marokkaanse politie en inlichtingendiensten het werkterrein gaandeweg noodgedwongen moest verleggen naar Europa, waar financiën werden verzameld en strijders gerekruteerd onder de Marokkaanse diaspora. Een aanzienlijk deel van de oudere garde van de GICM was afkomstig uit het noordoosten van Marokko, de grensregio met Algerije, met de steden Oujda, Berkane en Nador, zodat het voor de hand lag dat de GICM zich voor logistieke en financiële ondersteuning en voor de rekrutering in Europa richtte tot de daar gevestigde migrantengemeenschappen uit die regio.

De Marokkaanse diensten gingen daarnaast onverminderd voort met het monitoren van de Marokkaanse drugsnetwerken die zorgden voor productie, uitvoer en – zeker na het midden van de jaren negentig – verspreiding en afzet van Marokkaanse hasj binnen Europa. Vanouds gebeurde dit om zicht te houden op de mogelijk ontwrichtende financiële, sociale en politieke effecten daarvan op Marokko.⁴ In de jaren negentig vormde het aftappen van winsten uit de handel in hasj en de smokkel in toenemende mate ook een inkomstenbron voor de Marokkaanse radicaal-islamistische groeperingen ter financiering van hun organisaties en activiteiten. Het in kaart brengen van de toenemende verflechting tussen de Marokkaanse criminele circuits en radicaal-islamistische groeperingen, naast het traceren van geldstromen en hun aanwending, verschaft Marokko inzicht in de structuur, werkwijze en activiteiten van radicale en extremistische organisaties en hun aanhangers.

De Marokkaanse lente

De troonsbestijging van koning Mohammed VI in juli 1999 markeerde het begin van de Marokkaanse Lente.⁵ Kort na zijn aantreden zette de nieuwe koning enkele opzienbarende stappen om met het verleden van intimidatie, repressie en onvrijheid in het reine te komen. Hij sprak zich uit voor een nieuwe rol van de Marokkaanse overheid, waarin geen plaats meer was voor de intimiderende en onderdrukkende rol van politie en veiligheidsdiensten en voor eerbiediging van de individuele grondrechten.⁶

De Marokkanen in het buitenland bleven uiteraard gezien worden als een welkome bron van deviezen. Maar nadrukkelijker dan zijn vader was de nieuwe koning van mening dat de tweede en derde generatie minder vatbaar is voor aloude controle- en drukmiddelen. Verleiden en overtuigen in plaats van controleren en intimideren van de

Nederland heeft
zich verzet tegen
detachering van
door Marokko uit te
zenden imams en
leerkrachten

diaspora werd het motto, en de lange arm met de ijzeren vuist maakte plaats voor de uitgestoken hand.⁷ Een goed geïntegreerde diaspora kan een belangrijke professionele en intellectuele bijdrage leveren aan de politieke en maatschappelijke ontwikkeling van Marokko en vormt een bondgenoot, alsmede een tegenwicht tegen radicale salafistische en wahabitische stromingen in Marokko en de diaspora. Dat geldt in het bijzonder voor de politieke ballingen uit de vorige eeuw, en de sterk opkomende Berberbewegingen onder jongeren, die beide in ideologisch opzicht gelden als tegenstanders van de islamitisch georiënteerde stromingen.⁸

De prille Marokkaanse lente bleek echter niet bestand tegen de harde realiteit, waarin Marokkanen uit de diaspora aantoonbaar betrokken bleken bij de grote terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en van 2004 in Madrid. De illusie werd binnenslands wreed verstoord door een eerste grote aanslag op 16 mei 2003 in Casablanca, gevolgd door een reeks aanslagen tot in 2011 in Casablanca, Meknes en Marrakech.

De Marokkaanse opsporings- en veiligheidsdiensten werden daardoor uit hun comateuze *stand-by*-positie gewekt. Een nieuwe en vérgaande anti-terrorismedetgeving werd door het parlement gejaagd, op grond waarvan 2.000 echte en vermeende sympathisanten van islamitische bewegingen werden opgepakt en voor kortere of langere tijd achter de tralies verdwenen. De koning benoemde zijn vertrouweling en oud-klasgenoot uit het Collège Royal, Yassine Mansouri, tot hoofd van de DGED. Sindsdien kan Mansouri *de facto* worden beschouwd als een nationale veiligheidsadviseur. Hij coördineert niet alleen het beleid van de diensten, maar is ook betrokken bij alle zware nationale en internationale dossiers. Hij is aanwezig bij alle internationale bijeenkomsten en missies over het langslpende conflict rond de Westelijke Sahara, de bestrijding van het internationale terrorisme en de handel in drugs en personen. Hij is gesprekspartner van onder meer de NAVO, Africom en het *Trans-Sahara Counter Terrorism Initiative*, en hij begeleidt koninklijke missies naar de Golfstaten, Frankrijk, de Verenigde Staten en naar de Verenigde Naties.

De DGED heeft daardoor aan operationeel en politiek gewicht gewonnen en haar professionaliteit is toegenomen. De dienst gaat uit van een integrale aanpak. Mensenhandel, handel in hard- en soft-drugs, witwassen en terrorismebestrijding worden gezien als een onderling gerelateerd, organisch

geheel, waardoor geen onderscheid wordt aangehouden tussen binnen- en buitenland en men zich minder gelegen laat liggen aan staatsgrenzen. In deze visie wordt het migrantennetwerk van de Marokkaanse diaspora als een veelomvattend kader van dataverzameling en -analyse beschouwd. Migrantengemeenschappen vormen de knooppunten in analyse-netwerk en de onderlinge relaties tussen deze knooppunten vormen de *links*, waarlangs uitwisseling plaatsvindt van uiteenlopende personen (huwelijkspartners, familieleden, predikers, studenten, criminelen, radicalen), geldstromen, goederen, wapens, ideeën en religieuze stromingen.⁹

De recente ontwikkelingen in Syrië en de Sahelzône hebben niet alleen de geografische reikwijdte van de DGED aanzienlijk vergroot, maar ook haar positie verder versterkt. In de voortdurende imbroglie van de Arabische lente is Marokko een van de weinige valide en effectieve partners voor westerse veiligheidsdiensten en militairen in de MENA-regio. Marokko verleende in 2012 logistieke en facilitaire ondersteuning voor de militaire interventie van Frankrijk in Mali, het is vanwege zijn langdurige connecties en bemoeienis met Franstalige landen in de Sahel en West-Afrika een belangrijke bron van *counterintelligence* en kan bogen op oude en hechte banden met de veiligheidsdiensten van soennitische monarchieën in de Golfregio. De informatie-uitwisseling met Israëlische diensten is beduidend minder dan onder de vorige koning, maar nog altijd van een werkbaar niveau.

De aanwezigheid van Marokkaanse strijders in Afghanistan en Bosnië en hun terugkeer naar Europa noopte de DGED in een vroeg stadium succesvol te infiltreren in de rekruteringsnetwerken in Marokko en Europa, en aanwezig te zijn in opvang- en trainingskampen in conflictgebieden in de Arabische wereld. De DGED is daarom ter plekke op overstap- en doorvoerpunten van netwerken die huidige Syriëgangers, afkomstig uit Marokko en Europa, doorgeleiden naar het recente oorlogstoneel in de Bilad As-Sham, de Levant. Hoewel Marokko is gespitst op uit Marokko afkomstige jihadisten, levert het ook een 'bijvangst' op aan informatie over Marokkaanse strijders, afkomstig uit Europese landen, die kan dienen in de uitruil met buitenlandse diensten.

Het Nederlandse zijtoneel

In het licht van het bovengeschetste geheel speelt Nederland een ondergeschikte en afgeleide rol in het antiterrorismebeleid en de activiteiten van de

De prille
Marokkaanse
lente bleek niet
bestand tegen
de aantoonbare
betrokkenheid
van Marokkanen
uit de diaspora
bij de aanslagen
in New York en
Madrid

Bomaanslag in de stad Marrakesh, 28 april 2011. Marokko werd tussen 2003 en 2011 geteisterd door een reeks terroristische aanslagen.

Foto Stephan van Es



Marokkaanse inlichtingendienst buitenland. In de optiek van de DGED is ons land van minder belang dan landen als Spanje of België, waar sprake is van grotere vervlechting tussen zware criminaliteit, wapen- en drugshandel en meer uitgesproken radicale en jihadistische groeperingen.¹⁰

De interesse in Nederland geldt voor personen en bewegingen van radicaliserende of extremistische snit, voor zover ze activiteiten ontplooiën richting Marokko, actief zijn in Europese bewegingen of afreizen als jihadstrijders naar conflicten in het Nabije Oosten. Ze betreft ook de positie die Nederland als vanouds inneemt als transitoland, met een open dienstensector en een goed functionerend bancaire systeem, dat wordt aangewend door Marokkanen uit zowel salafistische, waha-bitische en jihadistische hoek als door criminele circuits en de drugsnetwerken, waarin Nederland vanouds een specifieke plaats inneemt. Een recente uiting daarvan is het doorsluizen van uit derde landen afkomstige gelden, via Nederland, naar Spanje en Marokko ter financiering van jihadgangers naar Syrië.

De omvang, aard en intensiteit van de uitwisseling van met extremisme en terrorisme verband houdende inlichtingen tussen diensten zou idealiter gebaseerd moeten zijn op enkele uitgangspunten die gerespecteerd behoren te worden.¹¹ Het eerste is het principe van “voor wat hoort wat”. In deze uitruilsituatie verkeren voor Marokko belangrijke partnerlanden als de Verenigde Staten, Frankrijk, Spanje en de Golfstaten in een veel gunstiger positie. Zij kunnen informatie met

Marokko uitruilen tegen voldoende eigen informatie, afdwingen door het korten op hun omvangrijke financiële, economische of militaire steun aan dat land of door minder welwillende diplomatieke steun aan de voor Marokko cruciale kwestie rond de Westelijke Sahara.

Een tweede uitgangspunt is dat bij veel informatie-uitwisseling geen uitsluitel wordt gegeven over de omstandigheden waaronder de informatie is vergaard, ervan uitgaande dat die niet geschiedt op een wijze die strijdig is met mensenrechten. De belangrijke partnerlanden van Marokko, met grote geopolitieke belangen en getekend door grote terroristische aanslagen, blijken pragmatisch-rekkelijk om te gaan met dit beginsel als het om samenwerking met Marokko, als gewaardeerde partner in de *war on terrorism*, gaat.

Nederland beschikt over relatief minder uitwisselbare informatie of drukmiddelen en laat het tweede beginsel zwaar wegen. Ons land is eerder de vragende partij, die veelvuldig een beroep moet doen op Marokko met verzoeken om informatie over een veelheid aan zaken, zoals de uitvoering van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid in Marokko, controle op huizenbezit en uitkeringen in Marokko, naar Marokko uitgeweken verdachten en criminelen, daar achtergelaten gezinnen, mensenhandel, drugshandel en witwaspraktijken. Bovendien is er sprake van een ongelijke verhouding in de vraag, omdat de Nederlandse diensten niet in dezelfde mate actief zijn in Marokko als hun tegenvoeters in Nederland. Het voorgenomen financieel kortwie-

ken van de Nederlandse diensten zal de ruilvoet nog verder doen verslechteren.

Nederland heeft niet het benodigde politieke gewicht om toegang te verkrijgen tot de hoogste echelons van het paleis of van de DGED, waar uiteindelijk wordt beslist over de uitruil van politiek of operationeel gevoelige informatie. De drie *liaisons* op de ambassade (AIVD, KLPD-Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee) hebben werkbare contacten, maar zij noch de top van de Nederlandse diensten reiken tot dat gewenste niveau. Een bijkomende factor is dat in de perceptie van de DGED de structuur van de Nederlandse diensten moeilijk plaatsbaar overkomt. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) blijkt in hun ogen niet de gewenste tegenvoeter en gesprekspartner te zijn die de verschillende diensten coördineert, noch de centrale instantie waarmee operationele informatie kan worden uitgewisseld. De Nederlandse evenknie, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), blijkt geen evenwaardige positie en taak te hebben, terwijl de AIVD formeel gezien niet de juiste counterpart is.

De relatie tussen de diensten van Marokko en Nederland is vanouds moeizaam geweest. Van Nederlandse kant is er de erfenis uit de 'jaren van lood', waarin – overigens terecht – ernstige bezwaren golden tegen de aard van het toenmalige

regime en het opereren van zijn veiligheids- en inlichtingendiensten in ons land.¹² De opstelling van de DGED draagt ook niet bij tot een optimale samenwerking en uitwisseling. Zij beschouwt tot Nederlander genaturaliseerde Marokkanen blijvend als Marokkaans onderdaan, als vrijbrief voor het eigenmachtige opereren in de diaspora. Verzoeken om inlichtingen en uitlevering aan Nederland worden gebaseerd op summiere en lichtvaardige verwijzingen naar al-Qaida of terrorisme, en men beperkt zich daarbij niet tot radicale of extremistische groeperingen of personen, maar tot de gehele Marokkaans-religieuze gemeenschap in Nederland.

Van Marokkaanse kant bestaat wrevel over het vaak dwingende karakter – zonder tegenprestatie – van de Nederlandse verzoeken om medewerking en inlichtingen. Daarnaast speelt de lichtvaardige Marokkaanse onderschatting van het hoge analyse- en kennisniveau van de Nederlandse diensten van processen van radicalisering en extremisme onder moslimjongeren een rol.

Bezien vanuit het perspectief van de Marokkaanse buitenlandse inlichtingendienst en tegen de achtergrond van de huidige reikwijdte van zijn activiteiten, blijven Nederland en zijn Marokkaanse gemeenschap gezien worden als een specifiek, niet onbelangrijk, maar beperkt operationeel zijtoneel.

Marokko
beschouwt tot
Nederlander
genaturaliseerde
Marokkanen
blijvend als
Marokkaanse
onderdanen

NOTEN

- 1 Onder het bewind van Hassan II lag de nadruk op opposanten en uitgewekenen van linkse signatuur; onder Mohammed VI ligt de nadruk op religieus geïnspireerd radicalisme. In de Marokkaanse volksmond: "De bebaarde klandizie verandert (van Marx/Che Guevara naar Osama bin Laden), maar de barbier (DGED) blijft dezelfde."
- 2 De overweging van Frankrijk, Duitsland en België was dat men in ieder geval wist dat ze waren uitgezonden door het Marokkaanse regime, dat ook kon worden aangesproken en gemaand tot terugroepen. Men gaf daaraan de voorkeur boven rondtrekkende onderwijzers of leerkrachten die afkomstig waren uit landen als Egypte, Irak of Pakistan, met onduidelijke pedagogische en didactische kwalificaties, waarvan velen een radicaal salafistisch en wahabitisch gedachtengoed uitdroegen. De Marokkaanse overheid wees Nederland al in de jaren negentig op haar bijzondere kwetsbaarheid tegen deze radicale elementen, maar vond geen willig oor daarvoor; zie: M. Hammadi-Bekkouchi, *Quelle place pour l'Islam en Occident? V*, Les Pays-Bas: terre de tolérance ou d'indifférence?, Al-Bayane, 2 april 1992. De boodschapper deugde niet, dus kon de boodschap ook niet deugen. Voor het eerste viel veel te zeggen, maar het tweede was onjuist.
- 3 A. Belguendouz, *Le traitement institutionnel de la relation entre les Marocains résident à l'étranger et le Maroc*, Florence: CRIM, Institut Universitaire Européen, 2006.
- 4 P. De Mas, 'De poreuze noordkust van Marokko. Migratie, smokkel en hasj', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 27, nr. 5, 2001, blz. 87-98.
- 5 H. Obdeijn & P. De Mas, *Geschiedenis van Marokko*, Amsterdam: Bulaaq, 2012.
- 6 A.B.I. El Manouzi, 'De Marokkaanse politie; rechtsvacuüm, interne crisis en erosie van legitimiteit', *Justitiële Verkenningen*, jrg. 27, nr. 5, 2001, blz. 47-62.
- 7 Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Recente overheidsinitiatieven met betrekking tot de Marokkanen in het buitenland', 's Gravenhage, 2007;
- 8 N. Bouras, *Het land van herkomst. Perspectieven op verbondenheid met Marokko (1960-2010)*, Dissertatie Universiteit Leiden (Handelseditie: Hilversum: Uitgeverij Verloren, 2012).
- 9 De laatste jaren wordt dan ook, gefinancierd door wahabitische kringen die opereren vanuit netwerken tussen België, Nederland en Spanje, informatiemateriaal (MP3, video's) verspreid in berbertalen.
- 10 P. De Mas, 'Forty Years of Interaction between the Netherlands and Morocco and the Impact of the Migration Networks on Processes of Radicalisation in both Countries', in: *Radicalisation in broader Perspective, The National Coordinator for Counterterrorism (NCTb)*, The Hague, 2007, blz. 85-118.
- 11 *Ibid.*
- 12 B. van Ginkel, 'Spionnen staan niet boven, maar naast de wet', *de Volkskrant*, 17 juni 2013 (<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/3184/opinie/articledetail/3460161/2013/06/17/Spionnen-staan-niet-boven-maar-naast-de-wet.dhtml>).
- 13 In opvallende tegenspraak met de stilzwijgende en veel coulantere houding ten aanzien van de omvangrijkere activiteiten van de Turkse geheime diensten in Nederland, en de grootschalige betrokkenheid van Diyaneth bij Turkse moskeeën en het uitzenden van imams naar Nederland. Dit is te herleiden tot het grotere mobiliserend vermogen van de toenmalige Marokkaanse spraakmakers en voorlieden in Nederland tot stellingname van de media, de politiek en de welzijnsstichtingen tegen het Marokkaanse regime. Het eigengereide karakter van de Marokkaanse gemeenschap is deels geworteld in de regionale herkomst in Noord-Marokko, maar kon ook gedijen door de uitgebreide infrastructuur aan voorzieningen, stichtingen en eigen organisaties en mediamedelijkheden, die de Marokkaanse gemeenschap in Nederland minder afhankelijk maakte van Marokko dan in andere Europese landen.

Vooruitzichten voor het Trans-Atlantisch Handels- en Investerings Partnerschap

Julij. zijnde onderhandeling tussen de EU en de Verenigde Staten overeen Trans-Atlantisch Handels- en Investerings Partnerschap (TTIP) gestart. Welke hordes moeten genomen worden in het onderhandelingsproces en wat zijn de verwachtingen van het TTIP?

Aanloop

De onderlinge handelspolitieke betrekkingen tussen de twee grootste handelspartners in de wereldeconomie, de Europese Unie en de Verenigde Staten, tonen naast een lange reeks van conflicten en zogenaamde handelsoorlogen bovenal grote successen bij het reduceren van de tarifaire en non-tarifaire belemmeringen. Hun dominante rol in de wereldhandel en hun beleid om economische groei te ondersteunen door stimulering van de wereldhandel in multilaterale en regionale handelsakkoorden heeft sterk bijgedragen aan de groei van hun eigen handel en van de wereldhandel, alsmede aan het proces van globalisering.

Liberalisering van de onderlinge handel vond tot nu toe vooral plaats binnen de multilaterale wereldhandelsorde, waar beide partijen een sleutelrol spelen, en veel minder op basis van bilaterale akkoorden. Die benadering startte op een informele basis in de jaren zeventig en werd geformaliseerd sinds de *Transatlantic Declaration* in 1990 en de overeenkomst over een *New Transatlantic Agenda* en het *Joint EU-US Action Plan* van 1996. Agenda en Actieplan dienden om in deze fase na beëindiging van de Koude Oorlog de onderlinge betrekkingen te intensiveren. In 1998 stelde de EU voor om tot een *Transatlantic Marketplace* (TAM) en een *Transatlantic Economic Partnership*

(TEP), en later tot een *Transatlantic Free Trade Area* (TAFTA), te komen. Van een geformaliseerde bilaterale handelsovereenkomst is het echter nooit gekomen. De start van de onderhandelingsronde over het Trans-Atlantisch Handels- en Investerings Partnerschap (TTIP) is begeleid met superlatieven over de positieve effecten van het uitvoeren van dit programma. Tegelijkertijd werpen diverse partijen al barrières op of claimen uitzonderingsposities.

Het
TTIP zal
tienduizenden
nieuwe banen
scheppen

Het TTIP zal niet alleen de spelregels in de wereldeconomie drastisch veranderen, aldus Europese Commissievoorzitter Barroso, maar ook tienduizenden nieuwe banen scheppen.¹ President Obama liet zich in zijn *State of the Union* van 2013 in vergelijkbare zin uit. Is dit retoriek die voortkomt uit een verlangen de ooit vanzelfsprekende machtspositie van het 'Noorden' te herstellen? Of is er

een reëel vooruitzicht op grote economische voordelen, die ook politiek grote gevolgen zullen hebben? Begin juli 2013 gingen de onderhandelingen van start. Het behoeft nauwelijks betoog dat de totstandkoming van een Trans-Atlantische Interne Markt tot sterke toename van de marktomvang en concurrentie zal leiden en daarmee ook grote politieke gevolgen zal sorteren. In dit artikel

Pitou van Dijk is universitair hoofddocent aan het Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA) te Amsterdam. **Gerrit Faber** is universitair hoofddocent aan de Utrecht University School of Economics.

wordt ingegaan op de gewekte verwachtingen en worden de te nemen hordes om het beoogde akkoord te bereiken, besproken.

De agenda

Een volledige vrijmaking van het goederenverkeer is het voor de hand liggende eerste agendapunt. De handel in goederen maakt ongeveer 65% uit van de handelsbetrekkingen tussen de EU en de Verenigde Staten. De invoerrechten zijn gemiddeld laag: de EU heft gemiddeld 5,2% op goederen uit de Verenigde Staten en de Amerikanen heffen 3,5% op goederen uit de EU. Tabel 1 toont aan dat er flinke pieken zijn in de invoerrechten van de EU op motorvoertuigen (8%) en voedselproducten (14,6%). De Europese Commissie stelt voor alle invoerrechten te schrappen, met uitzondering van een speciale behandeling voor de meest gevoelige producten – en dat betreft dan ongetwijfeld de pieken.² Inmiddels vormen de non-tarifaire handelsbelemmeringen (NTB's) voor veel producten belangrijker obstakels dan invoerrechten.

Tabel 1

	EU NTBs against US exports	US NTBs against EU exports
Food and beverages	56.8	73.3
Motor vehicles	25.5	26.8
Average for goods	21.5	25.4

Bron: CEPR (2013)

Liberalisering van het dienstenverkeer is het tweede agendapunt. Daar spelen vrijwel uitsluitend belemmeringen met een NTB-karakter, die vooral voortvloeien uit verschillen in regulering tussen beide partners. De NTB's in het goederenverkeer zijn gemiddeld genomen al een forse handelsbelemmering: de handelskosten zouden ongeveer met een kwart dalen als deze NTB's zouden worden afgeschaft. Maar op voedselproducten liggen ze fors hoger, tot op 55% (EU) en 75% (Verenigde Staten) van de handelskosten (tabel 1). In het dienstenverkeer is de last van NTB's als percentage van de handelskosten lager (net onder de 10%), maar hebben de EU-exporteurs van financiële diensten te maken met hoge NTB's in de Verenigde Staten, en hebben Amerikaanse ex-

Tabel 2

	EU barriers against US exports	US barriers against EU exports
Finance	11.3	31.7
Business and ICT	14.9	3.9
Communications	11.7	1.7
Average services	8.5	8.9

Bron: CEPR (2013)

porteurs van zakelijke diensten en diensten op het gebied van ICT en communicatie last van NTB's in de EU die hoger dan gemiddeld zijn (tabel 2). De Europese Commissie pleit voor algehele afschaffing van "unnecessary regulatory obstacles" in de mandaatvoorstellen. Daarnaast zouden de legitieme reguleringsbarrières zoveel mogelijk geëlimineerd moeten worden en zou er een coördinatiemechanisme in het leven moeten worden geroepen om eerder in het reguleringsproces tot samenwerking te komen. De liberalisering van het dienstenverkeer die de partijen al op eigen initiatief hebben doorgevoerd, zou onherroepelijk moeten worden vastgezet, terwijl enkele dienstensectoren geopend zouden moeten worden voor de andere partij. Door betere samenwerking zouden in de toekomst nieuwe reguleringsbarrières in het dienstenverkeer moeten worden voorkomen.

Foto money pictures



Daarnaast bepleit de Europese Commissie liberalisering van de overheidsaankopen. Het gaat om een grote markt (in de OESO is dit gemiddeld 12% van het BNP).³ Bij het gunnen van overheidsaankopen spelen allerlei overwegingen een rol, die er dikwijls toe leiden dat overheden op uiteenlopende niveaus preferente leveranciers orders toeschuiven, wat leidt tot verkapte subsidies. De Commissie stelt voor de toegang tot deze markten meer voor elkaar open te stellen, onder andere door de werking van de 'Buy American Act' af te zwakken.

De potentiële voordelen

In een omvangrijk rapport voor de Europese Commissie komt een team onderzoekers van het *Centre for European Policy Research* (CEPR) tot de conclusie dat een ambitieus liberaliseringsprogramma zal leiden tot verhoging van het BNP van de Unie van 0,5%, wat voor een gemiddeld gezin in de EU van vier personen een stijging van het beschikbare inkomen van 545 euro zou betekenen. Daarvoor zouden dan alle invoerrechten en een kwart van de

NTB's op goederen en diensten moeten worden afgeschaft en de helft van de overheidsaankopen vrijgegeven moeten worden.⁴ Is dit resultaat de moeite waard, en is het realistisch te verwachten dat dit programma ook overeengekomen zal worden? De te boeken welvaartswinst is niet verwaarloosbaar, zeker niet in de huidige periode van lage groei.

Maar omdat dit effect over de tijd is uitgesmeerd, zal het niet echt merkbaar zijn.

Wel voelbaar zijn de toenemende concurrentie en de (kleine) veranderingen in de productiestructuur die daarvan het gevolg zijn. Het belangrijkste positieve effect voor de EU en de Verenigde Staten ligt echter niet zozeer in de directe gevolgen van vermindering van handelsbelemmeringen in termen van welvaartsstijging als wel in de creatie van een enorme markt, met productstandaarden die in het hele gebied gelden voor goederen én diensten, inclusief de test- en erkenningsprocedures. Een en ander zal een uitstraling hebben op de productnormen over de gehele wereld, omdat producenten zich richten op de specificaties die vereist zijn in de dominante markt.⁵ Met een aandeel in de wereldhandel in goederen van 37%

en een gezamenlijk aandeel in de wereldproductie van ongeveer 50%, mag de Trans-Atlantische markt wel als dominant worden aangeduid.⁶ Dankzij de huidige mondiaal geïntegreerde productieketens zal harmonisatie van productnormen in de Trans-Atlantische markt derhalve ook in de gehele wereld effect hebben. Via productnormen kunnen de Verenigde Staten en de Europese Unie samen de preferenties van hun bevolking voor consumenten- en milieubescherming en het eerbiedigen van minimum-arbeidsnormen aan andere landen opleggen.

Of dit ambitieuze resultaat ook behaald zal worden, is echter de vraag. Bij de invoerrechten zijn het de pieken die geslecht moeten worden, en die zijn te vinden in de gevoelige sectoren van landbouw en motorvoertuigen. Dankzij de sterke lobby's van sectoren en bepaalde lidstaten bestaan deze hoge tarieven nog. Bij de NTB's zijn weliswaar de grootste winsten te behalen, maar juist daar is sprake van een aantal lastige dossiers. De EU en de Verenigde Staten hebben een lange geschiedenis van reguleringsconflicten die tot veel bezorgdheid bij het grote publiek hebben geleid. De zaak van het importverbod op vlees van runderen behandeld met groeihormonen is een van de bekendste, naast het conflict over genetisch gemodificeerde gewassen. Beide conflicten hebben zeer lang voortgesleept, met herhaaldelijke inschakeling van het geschillenbeslechtsorgaan van de Wereldhandelsorganisatie WTO. Na ongeveer 15 jaar zijn beide conflicten weliswaar niet opgelost, maar beide kanten hebben zich neergelegd bij het uitblijven van een overeenkomst die de meningsverschillen verzoent.

Toch is het van belang niet alleen naar de zaken te kijken die tot zoveel negatieve publiciteit hebben geleid. Het zou mogelijk kunnen zijn vast te stellen of in sommige sectoren het doel van regulering hetzelfde is en vervolgens te bezien of er verschillende wegen zijn die naar hetzelfde doel leiden. Wederzijdse erkenning van productnormen zou zorgen voor een daling van NTB's. Er is voorgesteld een en ander te onderzoeken en tevens een coördinatieorgaan op te zetten om in een vroeg stadium voorgenomen marktregulering op Trans-Atlantisch niveau op elkaar af te stemmen.⁷ Dit klinkt redelijk, maar blijkt in de praktijk zeer moeizaam te verwezenlijken. Al in 1995 is het overleg hierover gaande tussen de Verenigde Staten en de EU, in het kader van de 'New Transatlantic Trade Agenda', in 2007 opgevolgd door het 'Framework for Promoting Transatlantic Economic Integration'. In 2009 trok onderzoeker Ahearn de conclusie dat de resultaten van al het



De
Verenigde Staten
en de EU hebben een
lange geschiedenis van
reguleringsconflicten

overleg maar erg mager zijn.⁸ De slotsom is dat er geen gemakkelijke weg is om de ambitieuze agenda te verwezenlijken. Stelt men de doelen lager, dan gaan de baten ook snel omlaag: weglaten van de NTB's zou de welvaartsstijging meer dan halveren en de regulerings-unie niet tot stand brengen. Het ligt veel meer voor de hand om tijdens de onderhandelingen principes af te spreken over de NTB-verlaging en enkele concrete verlagingen te benoemen. Een goed deel-resultaat zou de weg kunnen effenen voor meer concrete resultaten.

Gevolgen voor de wereldhandelsorde

De literatuur over de interactie tussen preferentiele bilaterale handelsverdragen en een multilaterale benadering stelt traditioneel de vraag centraal of de bilaterale akkoorden een struikelblok zijn voor multilaterale liberalisatie of juist een bouwsteen. Indien de onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie inderdaad

zouden leiden tot een omvangrijk akkoord, waarin significante vooruitgang zou zijn geboekt in het reduceren van tarifaire en non-tarifaire belemmeringen voor de handel in landbouwproducten en in een breed scala van internationaal verhandelbare diensten, dan zou dat een grote uitdaging meebrengen voor de wereldhandelsorde, in het bijzonder de WTO. Als de WTO na een succesvolle afronding van de bilaterale onderhandelingen niet in staat is op die terreinen adequate multilaterale regelgeving tot stand te brengen, dan zal haar belang voor de ordening van de wereldhandel in de toekomst sterk zijn afgenomen. Gezien de traagheid van onderhandelingen tijdens de laatste ronde van de GATT, de Uruguay Ronde, en de besluiteloosheid tijdens de onderhandelingen over de *Doha Development Agenda* van de WTO, lijkt er weinig reden tot optimisme in dit verband. Maar vóórdat dit donkere scenario voor het multilateralisme aan de orde is, moeten de Amerikaanse en Europese onderhandelaars een aantal barrières weten te slechten, die ook voor hen tot op heden moeilijk te overbruggen waren.

NOTEN

- 1 "A future deal between the world's two most important economic powers will be a game-changer. Together, we will form the largest free trade zone in the world. So this negotiation will set the standard – not only for our future bilateral trade and investment, including regulatory issues, but also for the development of global trade rules." Speech by José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, 13 februari. 2013. Bron: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-121_en.htm (9 augustus 2013)
- 2 Commission of the EU, Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations. Accompanying the document Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations on a comprehensive trade and investment agreement, called the Transatlantic Trade and Investment Partnership, between the European Union and the United States of America, {COM(2013) 136 final} {SWD(2013) 69 final} of 12 March 2013.
- 3 OECD, *Government at a Glance*, Parijs: OECD, 2011.
- 4 CEPR, *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment*, Londen: ECPR, 2013.
- 5 Dit is voor het eerst beschreven door Vogel in zijn boek *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy* (Harvard University Press, 1995).
- 6 Dit betreft de som van de aandelen van beide blokken in de wereldhandel (exclusief EU-intrahandel) in 2010. Zie: European Commission, *EU Position in World Trade*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>. Voor het aandeel in de wereldproductie, zie: CEPR, *a.w. noot 4*, blz. 5.
- 7 J.F. Morral, 'Determining Compatible Regulatory Regimes between the US and the EU', US Chamber of Commerce, 2011.
- 8 R.J. Ahearn, 'Transatlantic Regulatory Cooperation: Background and Analysis', Congressional Research Service, RL 34717, Washington DC, 2009.

Federalisme en buitenlandbeleid: geblokkeerd tussen eenheid en diversiteit?

Federale staten hebben het moeilijk zich in het internationaal statensysteem in te passen. Eenheid in het externe optreden, zoals de internationale rechtsorde hen oplegt, staat haaks op het beginsel van de interne diversiteit waarop hun staatsbestel steunt. Hoe is Canada met dit dilemma omgegaan en wat kan de Europese Unie van deze Canadese casus leren?

If we are to be one nation in any respect, it clearly ought to be in respect to other nations.
(Alexander Hamilton, 1788)

Het buitenlandbeleid¹ heeft steeds een bijzondere plaats ingenomen in het constitutionele huishouden van federale staten. In de Verenigde Staten – één van de oudere federaties – is het buitenlandbeleid gecentraliseerd op het federale niveau. De Amerikaanse deelstaten spelen hier geen rol van betekenis.² De verantwoording voor deze *state of affairs* is eeuwenoud. Ze gaat terug op het soevereiniteitsdenken waarvoor de Vrede van Westfalen symbool staat; een denken dat ook in de internationale rechtsorde is vastgelegd. Niet toevallig steunt het VN-systeem op het beginsel van de nationale soevereiniteit, gekoppeld aan het beginsel van non-interventie.³ Ieder baas in eigen huis; en dat huis, dat is de eendimensionale, soevereine staat.

Federale staten hebben het soms moeilijk zich in dit eendimensionaal internationaal systeem in te passen. Eenheid in het externe optreden, zoals de internationale rechtsorde hen oplegt, staat haaks op het beginsel van de interne diversiteit

waarop hun staatsbestel steunt. Federale staten staan dan ook voor een dilemma: hoe eenheid met verscheidenheid te verzoenen?

In deze bijdrage wordt nagegaan hoe politici en juristen in Canada met dit vraagstuk zijn omgegaan. Aan de hand van enkele beslissingen van Canada's hoogste rechters wordt een beeld geschetst van een land waar, zoals zal blijken, het verhaal van de Vrede van Westfalen sinds lange tijd door de feiten achterhaald is. Vervolgens wordt onderzocht of uit de Canadese casus lessen kunnen worden getrokken voor onze eigen, Europese werkelijkheid. Voor- en nadelen van wat in de context van deze bijdrage het 'Canadese model' kan worden genoemd, worden naast elkaar geplaatst. Het besluit dringt zich hierbij op dat dit Canadese model, hoewel op sommige punten aantrekkelijk, teleurstelt op andere. Canada slaagt er niet in het dilemma inzake buitenlandbeleid (eenheid versus verscheidenheid) op te lossen.

Deze bijdrage is geschreven naar aanleiding van de uitreiking van de jaarlijkse Genootschapsprijs. De auteur dankt het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) voor de beslissing zijn afstudeerscriptie 'Federalism and Foreign Policy: a Comparative Study between Canada and the European Union' te bekronen met een prijs.

Thomas Verellen studeerde af aan de Katholieke Universiteit van Leuven.

Over soevereiniteit en federalisme: Canada

De Canadese casus wordt interessant wanneer die in de tijd wordt geplaatst. Een historische analyse van het verband tussen 's lands federale staatsstructuur en het gevoerde buitenlandbeleid laat een ontwikkeling zien: van een unitaire staat waar de bevoegdheid een buitenlandbeleid te voeren sterk gecentraliseerd was op federaal niveau, is Canada geëvolueerd naar een model waar ook de deeltiteiten een belangrijke rol spelen. Opmerkelijk hierbij is dat in eerste instantie de hoogste rechters deze evolutie hebben gestuurd, maar dat vervolgens de politieke verantwoordelijken zich op een informele wijze aan deze nieuwe werkelijkheid hebben aangepast.

Vóór 1867 bestond Canada niet als juridische entiteit. Het gebied dat nu Canada uitmaakt, bestond uit verscheidene Britse kolonies die samen bekend stonden als British North America. In 1867, op aansturen van zowel de kolonisator als de Canadese elite,⁴ werden deze kolonies samengevoegd. Canada was geboren. In de nieuwe Canadese Grondwet⁵ werd niets gezegd over buitenlandbeleid. Dit hoeft niet te verbazen. In 1867 maakte Canada deel uit van het Britse Rijk; het buitenlandbeleid was stevig in handen van het Britse *Foreign Office*. Eén bepaling in de Grondwet verwees ernaar; zo stelde sectie 132 van de Grondwet:

“The Parliament and Government of Canada shall have all Powers necessary or proper for performing the Obligations of Canada or of any Province thereof, as Part of the British Empire, towards Foreign Countries, arising under Treaties between the Empire and such Foreign Countries.”

Deze bepaling kon echter niet als een voldoende rechtsgrond worden beschouwd om de nieuw geïnstalleerde Canadese regering toe te staan een onafhankelijk buitenlandbeleid te voeren. De tekst spreekt immers enkel van het *uitvoeren* (“to perform”) van verplichtingen opgenomen in verdragen die het Britse Rijk (lees: de Britse regering) met andere landen gesloten heeft. Overeenkomstig de Britse traditie dat internationaalrechtelijke verdragen in beginsel omgezet moeten worden in intern recht vooraleer zij juridische gevolgen teweeg kunnen brengen, wordt in deze bepaling gestipuleerd dat het Canadese federale parlement en de federale regering de nodige wetgevende stappen moeten zetten teneinde de verdragen in intern recht om te zetten. Kortweg, Groot-Brittannië⁶ sluit de verdragen (en voert het buitenlandbeleid); Canada mag de ver-

dragen uitvoeren die op Canada betrekking hebben.

Zolang Canada geen aanstalten maakte om een zelfstandig buitenlandbeleid te ontwikkelen, werd deze situatie als afdoende ervaren. Problemen staken echter de kop op toen de macht van het Britse Rijk begon te tanen. In de Eerste Wereldoorlog heeft Canada een aanzienlijke ‘war effort’ geleverd. Deze inspanning heeft een proces van nationale bewustwording op gang gebracht. Stemmen gingen op om een onafhankelijker koers te varen ten aanzien van het moederland. Groot-Brittannië zelf voerde een beleid van accommodatie. Het probeerde de ontwikkeling naar zelfstandigheid niet tegen te houden. In 1931, enkele jaren na de zogenaamde *Imperial Conference*, werd het Statuut van Westminster goedgekeurd. Daarin werd het beginsel bevestigd dat de *Dominions* (waaronder Canada) op gelijke voet staan met Groot-Brittannië. Algemeen wordt aangenomen dat Canada in deze periode de internationale rechtspersoonlijkheid verwierf.⁷ Vanaf dat moment kon ook Canada zelf verdragen sluiten.

Deze stap naar een onafhankelijk Canada deed echter vragen rijzen. ‘Canada’ mocht verdragen sluiten, maar wat wordt precies bedoeld met ‘Canada’? Kan alleen de federale overheid een verdrag sluiten of zijn ook de provinciale regeringen hiertoe bevoegd? Vanuit internationaalrechtelijk perspectief lijkt de eerste optie de meest vanzelfsprekende; vanuit het oogpunt van het

De rechterlijke
macht heeft
voorkomen dat
het Canadese
buitenlandbeleid
werd
gecentraliseerd

Canadese soldaten vieren overwinningdag in Picadilly Circus, Londen, 1945.

Canada heeft in beide wereldoorlogen een aanzienlijke war effort geleverd. In ruil daarvoor kreeg het land meer zelfstandigheid van het Verenigd Koninkrijk.

Foto BiblioArchives / LibraryArchives



Canadese staatsrecht was dit echter geenszins het geval. De Canadese Grondwet spreekt zich immers niet uit over de bevoegdheid inzake buitenlandbeleid.

Op politiek vlak, geruggesteund door enkele precedents,⁸ manifesteerde de federale regering zich snel als de spilfiguur inzake buitenlandbeleid. Nu Canada de internationale rechtspersoonlijkheid verworven had en door de buitenwereld als lid van de club van soevereine staten werd beschouwd, werd er meteen ook van uitgegaan dat de *federale* regering bevoegd was een buitenlandbeleid te voeren en daartoe ook de nodige verdragen te sluiten. Voor de provinciale regeringen leek hier geen rol weggelegd.

Interessant genoeg is het de rechterlijke macht geweest – juist de macht die traditioneel de kleinste rol speelt op het gebied van de buitenlandse politiek – die in deze situatie verandering heeft gebracht. Zoals gezegd wordt in de Britse constitutionele traditie een onderscheid gemaakt tussen het sluiten en het uitvoeren van verdragen. Een regering kan verdragen sluiten, maar om deze kracht van wet te geven in het interne recht, is een ingrijpen van de wetgever vereist. In een unitaire staat zoals het Verenigd Koninkrijk er vroeger één was, levert dit geen probleem op. De Britse regering sluit het verdrag; het parlement neemt een wet aan. In een federaal land als Canada is deze kwestie complexer. Twee vragen vereisen een antwoord: welke regering kan het verdrag sluiten?; en welk parlement kan het implementeren?

Over het sluiten van verdragen hebben de rechtbanken zich nooit uitgesproken; over het uitvoeren ervan daarentegen wel. Begin jaren '30 leek de hoogste rechter – toen nog de imperiale rechter te Londen – zich op de lijn van de Canadese federale regering te bevinden. In de *Radio*-zaak oordeelde hij, na te hebben vastgesteld dat Sectie 132 van de Grondwet geen toepassing kon vinden op verdragen die niet door het Rijk, maar wel door Canada zelf gesloten worden, dat wetgeving die uitvoering geeft aan deze verdragen onder de residuaire bevoegdheden van de federale overheid valt. De redenering was als volgt: "It is Canada as a whole which is amenable to the other powers for the proper carrying out of the Convention: and to prevent individuals in Canada infringing the stipulations of the Convention it is necessary that the Dominion should pass legislation which would apply to all the dwellers in Canada."⁹ Anders gesteld, om het verdrag volle werking te geven, is het nodig dat het federale parlement het kan uitvoeren. Eenheid gaat hier boven diversiteit. Een

consensus leek op dat ogenblik te bestaan: alleen de federale regering kon verdragen sluiten; alleen het federale parlement kon ze uitvoeren.

Enkele jaren later zou dezelfde imperiale rechter evenwel een tegengestelde positie innemen. In de *Labour Conventions*-zaak oordeelde hij dat de bevoegdheid verdragen uit te voeren bepaald wordt door het onderwerp van het betreffende verdrag. Valt het onderwerp van het verdrag binnen de bevoegdheid van de federale overheid, dan kan het parlement in Ottawa het verdrag uitvoeren. Valt het onderwerp binnen de bevoegdheid van de provincies, dan komt het aan de provinciale parlementen toe dit te doen. Lord Atkin, die de pen hield in de betrokken zaak, stelde: "...there is no such thing as treaty legislation as such. The distribution is based on classes of subjects: and as a treaty deals with a particular class of subjects so will the legislative power of performing it be ascertained."¹⁰ De motivering voor deze breuk met het verleden was te vinden in een bezorgdheid voor de autonomie van de provincies. Lord Atkin: "There is no existing constitutional ground for stretching the competence of the Dominion Parliament so that it becomes enlarged to keep pace with enlarged functions of the Dominion executive [...] In other words the Dominion cannot merely by making promises to foreign countries clothe itself with legislative authority inconsistent with the constitution which gave it birth."¹¹ Lord Atkin eindigde het arrest met de volgende woorden – woorden die elke student van het Canadese staatsrecht vandaag de dag minstens bekend in de oren klinken: "While the ship of state now sails on larger ventures and into foreign waters she still retains the water-tight compartments which are an essential part of her original structure."¹²

In deze twee beslissingen komt de spanning zoals beschreven in de inleiding, duidelijk naar voren: in de *Radio*-zaak achtten de rechters de eenheid van extern optreden van Canada van doorslaggevend belang; in de *Labour Conventions*-zaak de interne diversiteit. De stelling van de *Labour Conventions*-zaak, die tot de dag van vandaag van kracht is, onderscheidt Canada zich van de traditionele positie zoals die bijvoorbeeld in de Verenigde Staten geldt. Daar gaat eenheid boven diversiteit ("external unity, internal diversity"). Diversiteit is belangrijk, maar ze kan – conform het verhaal van de Vrede van Westfalen – opzij worden geschoven wanneer de ruwe wereld van de internationale betrekkingen zulks vereist. In Canada gaat diversiteit daarentegen boven eenheid. De diversiteit is een doel op zich zelf.¹³



Het Canadees parlement. Officieel wordt Canada vertegenwoordigd door de Canadese regering, maar officieus zitten de vertegenwoordigers van de tien provincies ook aan de onderhandelingstafel.

Foto Shawn Nystrand

Interessant genoeg lijkt Canada dus reeds in de jaren '30 de muur tussen binnen- en buitenland te hebben doorbroken.

De huidige indeling van het Canadese constitutionele huishouden heeft twee belangrijke gevolgen: enerzijds is het mogelijk dat Canada verdragen sluit en dat provincies nadien de uitwerking van deze verdragen verhinderen; anderzijds dwingt de huidige regeling de federale regering ertoe de provincies te betrekken *vooral* zij een verdrag sluit dat betrekking heeft op provinciale bevoegdheden.

Het *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), een tussen Canada, de Verenigde Staten en Mexico gesloten vrijhandelsakkoord, biedt vele voorbeelden van het eerste gevolg. De Canadese federale regering heeft het akkoord gesloten; de provincies worden (louter) verzocht het te respecteren. Particulieren (voornamelijk ondernemingen) kunnen de Canadese federale regering voor een geschillencommissie dagen.¹⁴ Deze commissie heeft de mogelijkheid de Canadese (federale) staat te veroordelen tot betaling van een boete wegens schending van de bepalingen van het NAFTA-akkoord, ongeacht welk beleidsniveau deze schending heeft begaan. Dit is al verscheidene keren gebeurd. In 2010 diende de Canadese federale staat 130 miljoen Canadese dollars (ca. 98 miljoen euro) te betalen aan een papier- en houtpulpfabrikant nadat de regering van de provincie Newfoundland & Labrador deze onderneming rechten op het ontginnen van water en hout had ontnomen.¹⁵

De onderhandelingen tussen de EU en Canada om tot een vrijhandelsakkoord te komen, zijn een goed voorbeeld van het tweede gevolg. De EU wordt in deze onderhandelingen vertegenwoordigd door de Europese Commissie (handelsbe-

leid is immers een exclusieve bevoegdheid van de EU).¹⁶ Canada wordt *officieel* vertegenwoordigd door de Canadese federale regering. *Officieus* zitten de vertegenwoordigers van de tien provincies echter ook aan de onderhandelingstafel. Over alle onderwerpen die de provinciale bevoegdheden raken, onderhandelen zij mee. Opnieuw wordt de interne diversiteit van Canada doorgetrokken naar de internationale arena. Dat de efficiëntie (en mogelijk de coherentie) van Canada's buitenlandbeleid hierdoor onder druk komt te staan, lijkt thans, gelet op de aanzienlijke verdragingen die de onderhandelingen hebben opgelopen, bewezen.¹⁷

Wanneer we de balans opmaken van ruwweg een eeuw Canadees buitenlandbeleid, dan valt er een ontwikkeling te ontwaren: in eerste instantie werd in Canada geopteerd voor de klassieke 'Westfaliaanse' positie. Het buitenlandbeleid was in handen van de federale executieve. De federale regering sloot verdragen; het federale parlement – dat onder controle stond van de regering – implementeerde ze. Door een sterk staaltje rechterlijk activisme werd deze oplossing echter bij het huisvuil geplaatst. Sinds de *Labour Conventions*-zaak zijn de Canadese politieke verantwoordelijken op zoek geweest naar een nieuwe *modus vivendi*. De primauteit van de federale regering is overeind gebleven, maar de rol van de provincies nam toe, zowel in de vorming van het beleid (het onderhandelen naar verdragen) als in de uitvoering ervan (het wetgevend optreden).

Lessen voor Europa?

Het buitenlandbeleid wordt ook in onze contreien gekenmerkt door een steeds complexer wordende verwevenheid tussen beleidsniveaus. Zo dient de Belgische federale regering, in het onderhouden van bilaterale betrekkingen met een

In Canada gaat diversiteit boven eenheid

land als Canada, vandaag de dag rekening te houden met de relaties die zowel Vlaanderen als de (Belgische) Franse Gemeenschap onderhouden met, bijvoorbeeld, de Canadese provincie Québec. Tezelfdertijd dient de Belgische federale regering haar beleid in te passen in het bredere Europese kader. Wie verantwoordelijk is voor wat is niet steeds duidelijk.¹⁸ Gegeven deze complexiteit dringt de vraag zich op welke lessen uit de Canadese casus getrokken kunnen worden voor onze eigen – en in het bijzonder de Europese – werkelijkheid?

Wat naar voren komt bij het bestuderen van de Canadese casus, is de genuanceerde positie die het land inneemt op het spectrum eenheid-verscheidenheid. De positie van de Verenigde Staten (waarin alleen de federale regering verantwoordelijkheid draagt voor het buitenlandbeleid) wordt in Canada verworpen. De interne constitutionele werkelijkheid maakt ten minste een consultatie van de provincies noodzakelijk, telkens wanneer een dossier verband houdt met provinciale bevoegdheden. De tegengestelde positie (waarbij de bevoegdheid om internationaal op te treden afhangt van de interne (materiële) bevoegdheidsverdeling), zoals die bijvoorbeeld in België geldt,¹⁹ wordt echter evenzeer verworpen. Zo blijft in Canada enkel de federale regering bevoegd om formele verdragen te sluiten met andere staten.

Deze constellatie, waarin samenwerking centraal staat, doet denken aan de Europese context. Ook in de Europese Unie is samenwerking vereist om vooruit te komen. Dit is zeker het geval voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, maar ook voor de meer 'supranationale' beleidsdomeinen, zoals het handelsbeleid. Op juridisch vlak is er binnen de Unie sprake geweest van een beweging van een federaal stelsel gebaseerd op 'exclusiviteit' naar een stelsel waarin samenwerking tussen beleidsniveaus centraal staat.²⁰ Dit heeft zich vertaald in het groeiend belang van verdragen waarbij zowel de Unie als de lidstaten partij zijn.²¹ Anders dan in Europa blijft deze samenwerking tussen beleidsniveaus in Canada echter van een louter informele aard.

Dit heeft voordelen. Door de bevoegdheid verdragen te sluiten voor te behouden aan het federale beleidsniveau, worden bijvoorbeeld juridische veldslagen over het 'wie doet wat' inzake het buitenlandbeleid vermeden. Dit komt de soepelheid en snelheid van de besluitvorming mogelijk ten goede. Canada onderscheidt zich hier van de Europese Unie, waar geschillen over de bevoegdheid van de Unie om een verdrag te sluiten (zie

recentelijk de beslissing van het Hof van Justitie over de exclusieve bevoegdheid van de Unie om aan te sluiten bij het TRIPS-verdrag)²² al snel een juridisch staartje krijgen voor het Europees Hof te Luxemburg.

Naast voordelen zijn aan het Canadese model ook nadelen verbonden. De opzet van de imperiale rechters van 1937 leek erin te bestaan de provinciale autonomie te beschermen. In belangrijke mate zijn zij daarin geslaagd. De federale regering dient immers rekening te houden met de politieke agenda van de provincies, telkens wanneer zij een verdrag wenst te sluiten waarin provinciale aangelegenheden worden opgenomen.

Deze dynamiek kan echter ook in de andere richting werken. Zo kan de federale regering, door de provincies in het bad te trekken van internationale onderhandelingen, deze mogelijk onder druk zetten om een bepaalde federale agenda te implementeren, ook al valt de betrokken materie buiten de bevoegdheid van de federale overheid. Ondanks de uitdrukkelijke wil van de imperiale rechters om dergelijke situaties te vermijden,²³ kan de federale regering nog steeds een ééntweetje spelen met een buitenlandse partner om een binnenlandse beleidsagenda te verwezenlijken.

De besprekingen over een vrijhandelsakkoord tussen de EU en Canada kunnen hier opnieuw als illustratie gelden. Zo lijkt de Canadese federale regering – die op economisch vlak overwegend een liberaal beleid voert²⁴ – erin te zijn geslaagd om, dankzij de druk van de Europese Unie, de provinciale aanbestedingsmarkt open te breken; dit ondanks de provinciale bevoegdheid over lokale overheidsopdrachten.²⁵ Door beleidsdoelstellingen in bredere, internationale onderhandelingen op te nemen, wordt de provinciale autonomie – ondanks de wil van de rechters uit 1937 – niettemin op de helling geplaatst.

Maar ook op democratisch vlak kunnen er vraagtekens worden geplaatst. Precies omdat de beleidsvorming tussen de federale en de provinciale regeringen informeel van aard is, is zij ook weinig transparant. Niet in het eigen parlement of in de schoot van de eigen provinciale of federale regering worden beslissingen genomen, maar binnen allerhande 'intergouvernementele' werkgroepen. Waar de eigenlijke beslissing over deze of gene beleidslijn genomen wordt, is niet steeds duidelijk.²⁶

Besluit

De les die uit de studie van de Canadese casus kan worden getrokken, is de volgende: het dilemma tussen eenheid (coherentie van het buitenlandbeleid) en verscheidenheid (federalisme) blijft overeind. In Canada wordt veel waarde gehecht aan de interne diversiteit, maar de elementen die de externe eenheid bevorderen – zoals het centraliseren van de bevoegdheid verdragen te sluiten op het federale niveau – brengen deze diversiteit minstens potentieel in gevaar. In algemene termen lijkt er sprake te zijn van een *zero sum-game*. Een stelsel waarin coherentie centraal staat, zal minder waarde hechten aan verscheidenheid en *vice versa*. Canada neemt een interessante positie in tussen beide polen, maar slaagt er totaal niet in beide te verzoenen.

Misschien is de relevante vraag die beleidsmakers en juristen zich dienen te stellen eerder normatief van aard: gegeven het bestaan van een *zero-sum game*, waar behoort het evenwicht dan te liggen tussen eenheid en verscheidenheid? Welke waarde dient het zwaarst te wegen? Die van een coherent buitenlandbeleid of die van het respect voor de autonomie van de deelstaten (en, in het algemeen, voor het democratisch karakter van de besluitvorming)? In een 'post-Westfaliaanse' wereld, waarin de traditionele mechanismen van publieke verantwoording onder druk staan, is de vraag stellen heel wat eenvoudiger dan haar te beantwoorden.

NOTEN

- 1 In deze bijdrage wordt het begrip 'buitenlandbeleid' in de ruime zin van het woord gehanteerd; het omvat niet alleen de 'high politics' van oorlog en vrede, maar ook de 'low politics' van handel, milieu, onderwijs, enz.
- 2 Voor de Verenigde Staten blijft het standaardwerk van Louis Henkin de referentie: L. Henkin, *Foreign affairs and the United States Constitution*, New York: Clarendon Press, 1996.
- 3 Over het klassieke soevereiniteitsdenken, zie: M. Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Zie ook artikel 2, lid 7 van het VN-handvest: "Geen enkele bepaling van dit Handvest geeft de Verenigde Naties de bevoegdheid tussenbeide te komen in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen, noch wordt op grond van enige bepaling daarin van de Leden verlangd dat zij zodanige aangelegenheden krachtens dit Handvest tot een oplossing brengen."
- 4 De dreiging van een Amerikaanse inval zoals in 1812, overtuigde zowel kolonisator als plaatselijke bevolking van het belang samen te werken.
- 5 Wat in dit artikel de Canadese Grondwet wordt genoemd, is in werkelijkheid een wet die in het Britse parlement werd aangenomen, t.w. de *British North America Act, 1867*.
- 6 De termen 'Groot-Brittannië' en 'Verenigd Koninkrijk' worden afwisselend gebruikt om het land aan te duiden dat officieel de naam 'Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland' draagt.
- 7 Sommigen beschouwen de *Letters Patent, 1947* als het grondwettelijk document waarmee Canada de status van soevereine staat verwierf. Zie: P.W. Hogg, 'Treaties', in: *Constitutional Law of Canada*, Toronto: Carswell, 1997, blz. 291.
- 8 Canada was partij bij het Verdrag van Versailles.
- 9 JCPC, *The Attorney-General of Quebec (Appeal No. 84 of 1931) v The Attorney-General of Canada and others (Canada)* [1932] UKPC 7 (9 februari 1932), blz. 3-4.
- 10 JCPC, *The Attorney General of Canada (Appeal No. 100 of 1936) v The Attorney General of Ontario and others (Canada)* [1937] UKPC 6 (28 januari 1937), blz. 8.
- 11 *Ibid.*, blz. 9.
- 12 *Ibid.*, blz. 10.
- 13 Zie op dit punt ook J. Weiler, 'The Transformation of Europe', *Yale Law Journal*, 1991, nr. 100, 2433.
- 14 Dit is de zg. 'chapter 11'-procedure. Zie artikelen 1115 e.v. van het verdrag (<http://www.worldtradelaw.net/fta/agreements/nafta.pdf>).
- 15 <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-24/canada-to-pay-abitibi-bowater-c-130-million-in-newfoundland-nafta-dispute.html> <http://www.bloomberg.com/news/2010-08-24/canada-to-pay-abitibi-bowater-c-130-million-in-newfoundland-nafta-dispute.html>. Op het ogenblik van schrijven waren de onderhandelingen tussen de EU en Canada nog niet afgerond. Op 18 oktober hebben deze onderhandeling tot een politiek akkoord geleid. In wat volgt dient dit akkoord - alvorens te worden geratificeerd door Canada, de EU en haar 28 lidstaten - in een verdragstekst omgezet te worden. Dit proces neemt mogelijk twee jaar in beslag.
- 16 Zie art. 3, lid 1, letter (e), VEU.
- 17 Zie Jeffrey Simpson, 'What's delaying our trade negotiations? Trade negotiators', *Globe and Mail*, 21 juni 2013.
- 18 Zo woedt in België een conflict over de bevoegdheid van de federale minister van buitenlandse zaken om economische adviseurs in te schakelen. De Vlaamse regering beschouwt deze zet als een inbreuk op haar bevoegdheid inzake economie, die – conform het adagium *in foro interno, in foro externo* – ook op buitenlandvlak doorspeelt. Zie http://www.tijd.be/nieuws/politiek_economie_belgie/Peeters_naar_Raad_van_State_tegen_Reynders.9315803-3136.art?ckc=1.
- 19 Voor een uitwerking van het Belgisch beginsel *in foro interno, in foro externo* op het Europese vlak, zie: H. Dumont, 'Le partage des compétences relatives à l'élaboration des normes européennes entre l'État belge et ses composantes fédérées', *RAE – LEA*, 2013, nr. 3, blz. 37-53.
- 20 Zie hier R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: Changing Structures of European Law*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 21 Zie hier bijv. N. Emiliou, 'The death of exclusive competence?', *European Law Review*, 1996, vol. 21, nr. 4, blz. 294-311.
- 22 HvJ C-414/11 van 18 juli 2013, *Daiichi Sankyo Co. Ltd, Sanofi-Aventis Deutschland GmbH v DEMO Anonimos Viomikhaniki kai Emporiki Etairia Farmakon*.
- 23 Zie hierboven: "In other words the Dominion cannot merely by making promises to foreign countries clothe itself with legislative authority inconsistent with the constitution which gave it birth."
- 24 De kwalificatie 'overwegend' is hier zeker op zijn plaats. De federale regering onder leiding van Stephen Harper aarzelt niet om buitenlandse overnames te blokkeren op 'national security'-gronden. Zie http://www.nytimes.com/2010/11/04/business/global/04potash.html?_r=0.
- 25 Zie hier <http://www.cbc.ca/hamilton/news/story/2012/11/27/hamilton-ceta-municipal-water.html>. Zie ook <http://business.financialpost.com/2013/10/18/eu-canada-trade-deal-finalized-in-brussels-after-4-years-of-negotiations>, waarin wordt gesteld: "Many major Canadian cities asked for exemptions from CETA, worried it could limit their abilities to adopt 'buy local' procurement policies. The CETA rules will allow the EU to bid on contracts of \$7.8 million or more for construction services, about \$631,000 for procurement by utilities entities and approximately \$315,000 or more for goods and services contracts. Canada will get greater access to Europe's \$2.7-trillion annual procurement market."
- 26 Het democratisch karakter van de 'intergouvernementele' besluitvorming in Canada is het voorwerp van academisch debat. Zie bijv. Richard Simeon & D. Cameron, 'Intergovernmental Relations and Democracy: An Oxymoron If There Ever Was One?', in: H. Bakvis, G. Skogstad, D. Mills (red.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

Mensenrechtenbrief vertrouwt te veel op *business as usual* in de VN

Junijl. werd de kaders voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid uiteengezet. Nederland steunt voor verwezenlijking van dat beleid op de Verenigde Naties, maar de Mensenrechtenbrief van de regering zwijgt over de effectiviteits- en legitimiteitscrisis van de VN, die een belemmering vormt voor de bescherming en bevordering van mensenrechten wereldwijd.

De mensenrechtenbrief *Respect en recht voor ieder mens*, waarin de regering haar mensenrechtenbeleid uiteenzet, maakt duidelijk dat bevordering en bescherming van de rechten van de mens, na een korte periode van twijfel onder het even korte vorige kabinet, weer volop deel uitmaken van het Nederlandse buitenlandbeleid. Maar de snel veranderende internationale omgeving lijkt in de brief slechts selectief door te dringen. Vernieuwing in het bilaterale beleid gaat samen met *business as usual* in het multilaterale beleid.

Zonder mensenrechten geen democratie en rechtsstaat, en zonder een voldoende mate van die laatste twee, in de wereld geen stabiele internationale (rechts)orde. Bevordering en bescherming van mensenrechten zijn daarmee in het belang van individuen overal ter wereld en tegelijkertijd een belang van de Nederlandse staat, een speler die op het wereldtoneel nu eenmaal niet zijn wil kan opleggen en dus bij enige ordening op dat toneel gebaat is. Dit lijkt nog steeds een fundamentele gedachte achter het Nederlandse mensenrechtenbeleid, waarin zodoende altruïsme en egoïsme hand in hand gaan.

De afgelopen decennia is natuurlijk één internationale organisatie bij uitstek de plek geweest waar de internationale ordening, met vallen en opstaan, tot stand kwam: de Verenigde Naties. De mensenrechtenbrief verwijst dan ook veel-

vuldig naar de VN als een forum of instrument via welke Nederlandse beleidsprioriteiten, zoals bevordering van de rechten van vrouwen en van lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders (LHBT's), worden uitgevoerd. Telkens verwijzen de beleidsvoornemens op deze terreinen naar initiatieven die Nederland van zins is te nemen, al dan niet in EU-verband of samen met andere staten, in de Algemene Vergadering van de VN of de VN-Mensenrechtenraad, rond VN-Veilighedsraadresolutie 1325 (over vrouwen in conflictsituaties) of de post-2015-ontwikkelingsagenda.¹

Ook voor de meer traditionele Nederlandse beleidsonderwerpen als de bestrijding van foltering en de bescherming van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, heeft de mensenrechtenbrief de VN op het oog als een belangrijk kanaal om het beoogde beleid te verwezenlijken.²

Net als beleidsbrieven over mensenrechten van vorige regeringen kent ook *Respect en recht voor ieder mens* naast een thematisch deel met inhoudelijke prioriteiten een deel over fora en instrumenten. Natuurlijk komt ook daarin de VN aan bod en ook daarin lijkt het multilaterale *business as usual*. Nederland is kandidaat voor het lidmaatschap van de VN-Mensenrechtenraad in de periode 2015-2017 en wil volgens de beleidsbrief dat lidmaatschap gebruiken om de Mensenrechtenraad en andere VN-mensenrechtenorganen en -instru-

Lars van Troost is hoofd Strategische Verkenningen bij Amnesty International Nederland, waar hij eerder werkzaam was als o.m. hoofd Politieke Zaken en Persvoorlichting.

menten wat beter te laten functioneren. Daartoe wil Nederland bijvoorbeeld de toezichhoudende comités bij VN-mensenrechtenverdragen efficiënter laten samenwerken, maar met behoud van onafhankelijkheid en met voldoende capaciteit.

Het is interessant om *Respect en recht voor ieder mens*, die op 14 juni 2013 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, te vergelijken met een andere recente beleidsnotitie van de regering, de internationale veiligheidsstrategie *Veilige Wereld, Veilig Nederland*, die precies een week later naar de Tweede Kamer ging.

In *Veilige Wereld, Veilig Nederland* onderscheidt het kabinet drie strategische belangen: (1) verdediging van het (bondgenootschappelijk) grondgebied; (2) een goed functionerende internationale rechtsorde; en (3) economische veiligheid. Het gaat mij hier natuurlijk om die tweede, de internationale rechtsorde.

De internationale veiligheidsstrategie maakt ongeveer dezelfde analyse over de relatie tussen vrede, veiligheid, de internationale rechtsorde, rechtsstatelijkheid en mensenrechten als de mensenrechtenbrief.³ Maar in de omgevingsanalyse waarmee *Veilige Wereld, Veilig Nederland* opent, wordt opgemerkt:

“Het huidige multilaterale systeem heeft moeite zich aan te passen aan de grote en ingrijpende internationale veranderingen. Het multilaterale bestel, in het bijzonder de VN, worstelt met een effectiviteits- en legitimiteitscrisis. De samenstelling van de VN-Veiligheidsraad reflecteert bijvoorbeeld vooralsnog niet de veranderde mondiale machtsverhoudingen. Hervormingen worden bemoeilijkt door een verschil van inzicht tussen aan de ene kant landen – vooral de Westerse – die de nadruk leggen op individuele rechten van de mens en aan de andere kant opkomende machten die meer nadruk leggen op collectieve rechten en het principe van non-interventie.”⁴

Over deze effectiviteits- en legitimiteitscrisis van de VN vinden we in *Respect en recht voor ieder mens* niet veel terug. Dat is jammer, want wie wil niet weten wat volgens de regering het gevolg van deze crisis is voor bescherming en bevordering van mensenrechten via de VN? Het is des te spijtiger, omdat Nederland niet alleen kandidaat is voor het lidmaatschap van de VN-Mensenrechtenraad (2015-2017), maar ook voor het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in 2017-2018. Wat gaat Nederland met die lidmaatschappen doen om bij te dragen aan het bestrijden van de gesignaleerde


crisis? Waar de mensenrechtenbrief zwijgt, wordt in de veiligheidsstrategie gezegd:

“In het belang van een representatief en effectief multilateraal bestel, dat zijn preventieve rol mondiaal optimaal kan spelen, bepleit Nederland hervorming van de VN-Veiligheidsraad. Nederland vindt het belangrijk dat de Veiligheidsraad een goede afspiegeling is van de veranderende geopolitieke verhoudingen. Om zelf een bijdrage te leveren aan hervormingen en versterkingen van de internationale gemeenschap, heeft Nederland zich kandidaat gesteld voor de Veiligheidsraad voor de periode 2017-2018. Met deze kandidatuur wil Nederland voor coherentie zorgen met de Haagse juridische instellingen en de Nederlandse prioriteiten op het gebied van onder andere de rechtstaat (sic!) en mensenrechten verder bevorderen.”⁵

Met de diplomatieke oorlogen en schijngevechten rond Syrië van de afgelopen twee jaar hebben de VN, in het bijzonder de Veiligheidsraad, extra averij opgelopen. In dat diplomatieke echee is de effectiviteits- en legitimiteitscrisis van de VN alleen maar groter geworden, met desastreuze gevolgen voor de bescherming van mensenrechten in crisissituaties. In het diplomatieke overleg begin september rond het mogelijk gebruik van gifgas in de Syrische burgeroorlog leek het er zelfs op dat de G20 de nieuwe Veiligheidsraad zou worden. In de ogen van sommigen wellicht met meer legitimiteit, maar zeker niet met meer effectiviteit.

In zowel *Respect en recht voor ieder mens* als in *Veilige Wereld, Veilig Nederland* wordt trouwens de ontwikkeling van de ‘Responsibility to Protect’ positief beoordeeld. In de veiligheidsstrategie schrijft de regering:

“Toch zijn in het multilaterale stelsel gestaag stappen gezet op het gebied van veiligheid en rechtsorde, bemiddeling, wapenbeheersing, mensenrechten, gender, humanitaire hulp, bescherming van burgers in gewapende conflicten, goed bestuur en hervorming van de veiligheidssector. Iets wat eerst voor veel landen ondenkbaar was, namelijk dat het ene land zich mengt in zaken van een ander land in naam van de bescherming van mensenrechten, begint langzaam geaccepteerd te worden. Ook al staat dit voor sommige



Het schild van de nationale soevereiniteit zal de komende jaren weer sterker worden



De VN-Mensenrechtenraad in Genève. Nederland is kandidaat voor het lidmaatschap van dit VN-orgaan voor de periode 2015-2017. Foto Eric

Bridiers / US Mission Geneva

opkomende machten op gespannen voet met hun voorkeur voor non-interventie. Het principe *Responsibility to Protect* is door staatshoofden en regeringsleiders in 2005 in de VN onderschreven.⁶

In de mensenrechtenbrief schrijft de regering:

“De soevereiniteit van staten is niet langer een onbreekbaar schild waarachter mensenrechtenschendingen onbesproken blijven. Het beginsel van ‘Responsibility to Protect’ (RtoP) richt zich op het voorkomen en stoppen van de ernstigste misdaden. Nederland bepleit dat de internationale gemeenschap, wanneer massale wrede daden zich voordoen en de betreffende staat niet kan of wil ingrijpen, in het kader van RtoP dwangmaatregelen zoals sancties in kan stellen.”⁷

In de diplomatieke crisis rond de Syrische burgeroorlog speelde de ‘Responsibility to Protect’

een belangrijke rol, omdat sommige staten naar een grondslag in het internationaal recht zochten voor geweldaanwending tegen Syrië zonder mandaat van de VN-Veiligheidsraad. De volkenrechtelijk adviseur van de Nederlandse regering, André Nollkaemper, meende dat de ‘Responsibility to Protect’ die rechtsgrondslag niet biedt.⁸ Opkomende machten die de nadruk leggen op non-interventie, leken dat in de Veiligheidsraad en op de G20-top in St. Petersburg met hem eens te zijn. Toen vervolgens voorstanders van beperkte militaire interventie in Syrië deze vooral als represaille voor het gebruik van gifgas voorstelden en uitdrukkelijk niet als een humanitaire interventie, is mijns inziens het lot van ‘Responsibility to Protect’ bezegeld. Sindsdien is 2005, zeker politiek beschouwd, al weer heel lang geleden.

Het besef dat het schild van de soevereiniteit de komende jaren juist weer sterker zal worden, dat de ‘Responsibility to Protect’ zijn langste tijd als

veelbelovende en breed geaccepteerde opvolger van de doctrine van de humanitaire interventie alweer gehad heeft en dat de VN verder verzwakken of juist het forum worden waarin die nationale soevereiniteit opnieuw bevestigd gaat worden, speelt in *Respect en recht voor ieder mens* een geringe rol. Dat geldt bij gevolg voor de beleidsconsequenties die dat zou moeten hebben voor de multilaterale bescherming en bevordering van mensenrechten.

In de passages in de mensenrechtenbrief over het bilaterale mensenrechtenbeleid worden de gevolgen van mondiale en regionale machtsverschuivingen en de daaruit voortvloeiende herordening van de internationale betrekkingen wel geadresseerd. De regering schrijft daarover onder meer:

“We zullen innovatieve wegen moeten vinden om mensenrechten verder gerealiseerd te krijgen. Dat doen we door, naast zelf landen aan te spreken op mensenrechtenschendingen, trilaterale partnerschappen aan te gaan en daarbij meer met niet-westerse partners samen te werken. Samen met anderen gaan we actief op zoek naar *com-*

mon ground, zonder afbreuk te doen aan de universele waarden.”⁹

Natuurlijk kunnen er vragen gesteld worden over de verwachte effectiviteit van die aanpak, over mogelijke verwatering van de boodschap om partners aan boord te krijgen of te houden en over nieuwe gevaren van meten met twee maten. Brazilië en Zuid-Afrika worden diverse keren als trilaterale partners genoemd. Zullen zij dan ook zelf door Nederland kritisch beschouwd blijven worden als het om bescherming van mensenrechten in Brazilië en in Zuid-Afrika gaat? Desalniettemin klinkt hier in de beleidsbrief een besef van verandering door dat in de passages over het multilateraal beleid niet of nauwelijks aanwezig lijkt. Misschien is een aparte strategie voor versterking of vernieuwing van multilaterale fora en instrumenten 2014-2018 geen gek idee, want wie weet is Nederland de komende jaren lid van de VN-Mensenrechtenraad en de VN-Veiligheidsraad.

NOTEN

- 1 Zie, bijv., *Respect en recht voor ieder mens*, blz. 15-19 en blz. 22.
- 2 *Ibid.*, blz. 20 en 22.
- 3 Zie *Veilige Wereld, Veilig Nederland*, blz. 9 en 10.
- 4 *Ibid.*, blz. 3.
- 5 *Ibid.*, blz. 14.

- 6 *Ibid.*, blz. 4.
- 7 *Respect en recht voor ieder mens*, blz. 20.
- 8 André Nollkaemper, *Interventie Syrië*, 29 augustus 2013.
- 9 *Respect en recht voor ieder mens*, blz. 7.

Ouderwets of gloednieuw? Het beleid van minister Ploumen

Dit voorjaar presenteerde minister Lilianne Ploumen haar beleidsnota 'Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen'. Handel en hulp gaan voortaan in één hand. De buitenlandse handel is daarmee ondergebracht bij Buitenlandse Zaken. Een overwinning op Economische Zaken. En ook het bedrijfsleven mag in de handen wrijven. Maar hulp, traditioneel toch het paradepaardje van ons land, komt er in Ploumens portefeuille bekaaid vanaf.

Voor het eerst sinds veertig jaar heeft Nederland een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, wat betekent dat de verantwoordelijkheden en middelen om de Nederlandse export te bevorderen, zijn overgeheveld van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie naar het ministerie van Buitenlandse Zaken. Als we het institutioneel bekijken, dan is het voor het eerst sinds de jaren zestig dat handel en hulp weer in één hand komen. Immers, in de jaren zestig, vanaf het moment dat op aandringen van de werkgeversorganisaties Nederland bilaterale hulp begon te geven, viel de besteding van de (financiële) hulp onder de minister van Economische Zaken, evenals de exportbevordering. Nadat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingshulp vanaf 1973 geheel bij Buitenlandse Zaken was komen te liggen, betekent deze recente taakvermindering van Economische Zaken dus eigenlijk, institutioneel gezien, een tweede overwinning van Buitenlandse Zaken op Economische Zaken. Hulp en handel in één hand zou je dus een terugkeer naar oude tijden kunnen noemen, zij het bij een ander ministerie.

Economische Zaken ging in de jaren zestig, en dat werd scherp bekritiseerd in de eerste grote evaluatie van de ontwikkelingsamenwerking in 1968, op pad om die ontwikkelingshulp te besteden met zogenaamde 'shopping lists', boodschappenlijstjes waarop instructies stonden als: 'Men wil graag Fokker Friendships; afhouden; er

staan nog tweedehands machines voor de textielindustrie bij Van Heek in Enschede die kunnen we betere doneren'. Economische Zaken wilde bovendien geen kleine projecten, wat betekende dat de ontwikkelingshulp die geheel gebonden was aan bestedingen bij het Nederlandse bedrijfsleven, voor het overgrote deel terecht kwam bij een klein aantal grote bedrijven (Philips, VMF/Stork, Fokker, later DAF, NSM en UKF).

Die gebonden hulp maakte hulp en handel een 'giftig mengsel', zoals Paul Collier, hoogleraar in Oxford, de nieuwe verantwoordelijkheden van minister Ploumen beschreef. Bij gebonden hulp liggen de prijzen van geleverde goederen en diensten doorgaans 20 tot 30% boven de wereldmarktprijzen en staat de aanbodzijde van het donorland voorop en niet de vraag en de behoeften van het hulpontvangende land. Dat heeft, ook in het Nederlandse geval, geleid tot een hele serie van mislukte ontwikkelingsprojecten in de jaren zestig, zeventig en tachtig. Een veelal ongemerkte, maar zeer belangrijke, verandering in de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking was dan ook dat minister De Koning wist te bereiken dat die ontwikkelingshulp 'partieel ontbonden' werd, dat wil zeggen, niet alleen in Nederland maar ook in ontwikkelingslanden (en dus ook in het hulpontvangende land zelf) besteed kon worden.

Een jaar geleden op de Afrika-dag spelde minister Ploumen zich zelf de medaille op, de eerste

Paul Hoebink is

Bijzonder Hoogleraar Ontwikkelingssamenwerking en directeur van het Centrum voor Internationale Ontwikkelingsvraagstukken aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is ook lid van de Algemene Redactie van de Internationale Spectator.

minister van beleidscoherentie te zijn, omdat in haar portefeuille hulp en handel verenigd waren. Laten we haar haar onwetendheid vergeven over het feit dat haar voorgangers Jan Pronk, Eveline Herfkens en Agnes van Ardenne als Zeeuwse ploegpaarden aan het coherentie-dossier hebben getrokken. Dit sinds het Verdrag van Maastricht, waarin in de paragrafen over ontwikkelingssamenwerking coherentie één van de drie C's is naast de C's van coördinatie en complementariteit. Opmerkelijk blijft dan toch wel dat minister Ploumen lijkt te veronderstellen dat het onder één hoed brengen van hulp en exportbevordering automatisch tot meer coherentie leidt.

Niet lang daarna, begin mei, moet de minister ondervonden hebben dat die coherentie toch wat moeizaam tot stand te brengen is. Zij dacht haar nota 'Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen' naar het parlement te kunnen sturen, maar ze werd teruggefloten naar het kabinet. Daar leed ze vervolgens een stevige nederlaag tegen collega Kamp van Economische Zaken. In het regeerakkoord was afgesproken dat er een speciaal fonds in het leven zou worden geroepen van 750 miljoen euro, waaruit investeringen van het midden- en kleinbedrijf uit Nederland en ontwikkelingslanden zouden kunnen worden gesubsidieerd. Dit 'Dutch Good Growth Fund' – *what is in a name* – zo bleek nu uit de nota, zou niet alleen razendsnel volgestort worden, maar zou ook gebruikt kunnen worden voor ontwikkelingsrelevante exporttransacties. Bovendien zouden er geen schotten staan tussen de drie onderdelen van het fonds, wat in principe zou kunnen betekenen dat de gehele 750 miljoen gebruikt zou kunnen worden voor het financieren van Nederlandse export.

Ooit creëerde minister De Koning, op dringend verzoek van de werkgevers en ter compensatie van het invoeren van de partiële ontbinding, een dergelijk potje voor exporttransacties. Twee uiterst kritische rapporten van de evaluatiedienst van het ministerie maakten dat dit ORET-potje altijd omstreden bleef. Minister Koenders beschouwde het dan ook als één van zijn grootste overwinningen dat hij in samenspraak met collega Frank Heemskerk deze speciale budgetlijn had

weten om te vormen tot een fonds voor ontwikkelingsrelevante infrastructuurprojecten. Via de achterdeur van het nieuwe groeifonds heeft VNO/NCW dus alsnog zijn exportsubsidies teruggekregen.

In de eind september naar de Kamer gestuurde notitie over het 'Dutch Good Growth Fund', met de weidse titel 'Ondernemen voor ontwikkeling: investeren in duurzame en inclusieve groei', wordt duidelijk gemaakt dat het fonds wat langzamer wordt volgestort. Dat is misschien het enige positieve wat er te melden valt, want verder is vooral heel veel nog onduidelijk. Zo zijn de bestaande investeringsinstrumenten niet geëvalueerd en worden veel van de begrippen niet helder toegelicht. Dat het fonds al bij voorbaat een misbaksel lijkt, blijkt ook uit het feit dat het beheer van het fonds bij drie verschillende instanties komt te liggen. Dat is logisch, gezien het verschillende karakter van de instrumenten en de drie doelgroepen van het fonds, maar maakt duidelijk dat het beter was geweest de bevordering van investeringen in twee verschillende fondsen te stoppen en deze veel beter af te stemmen op de verschillende instrumenten, potjes en fondsen die er al jaren zijn.

Minister Ploumen heeft zich al een enthousiaste handelsbevorderaar betoont en VNO/NCW en deelnemers aan handelsmissies lijken zeer tevreden met haar optreden. De vraag is dan of we die tevredenheid over het tweede deel van haar portefeuille ook kunnen delen. Bij ontwikkelingssamenwerking lijkt echter de modernisering te stikken en wordt er weinig meer vernomen dan wat algemene obligate opmerkingen over het belang van handel voor ontwikkelingslanden. Kortom, de minister zal toch nog flink wat stappen moeten zetten om die zelf opgespelde medaille te verdienen.



Het *Dutch Good Growth Fund* lijkt bij voorbaat al een misbaksel

Robotisering van het leger een reëel gevaar

De robotisering van de samenleving grijpt om zich heen. Ook defensie blijft niet ongemeoid. Zo experimenteren meerderelanden momenteel met de ontwikkeling van volledig autonome wapensystemen. Een gevaarlijke ontwikkeling.

Kent u het verschil tussen een robot en een militair? Waarschijnlijk is uw antwoord hierop een volmondig en enigszins verontwaardigd: ja. Een mens is van vlees en bloed, een robot is een machine. Maar ziet een robot ook het verschil tussen u, een burger en een militair? Of nog lastiger: ziet een robot het verschil tussen een gewonde militair die zich wil overgeven en een militair in actie? Het antwoord op deze vraag is waarschijnlijk: nee. Toch is de ontwikkeling van dergelijke wapens in volle gang en is de techniek voor robotisering van wapensystemen dichterbij dan menigene denkt. Deze volledig autonome bewapende systemen, ook wel *killer robots* genoemd, komen eraan. Om niet achteraf te moeten constateren dat we de wereld met een levensgevaarlijk systeem hebben opgezaald, is het de hoogste tijd nú de discussie te starten over de vraag of een dergelijke ontwikkeling wel wenselijk is.

Killer robots (of: *lethal autonomous robots*) zijn volledig autonome wapensystemen die zelfstandig hun doelwit selecteren en vervolgens zonder enige menselijke interventie besluiten of ze tot de aanval overgaan. Terwijl drones nog door mensen worden bestuurd, is bij de killer robot de mens volledig overbodig. Oftewel, de mens is *out-the-loop*.

Deze autonome wapensystemen bestaan hoogstwaarschijnlijk nog niet, maar de technologie voor deze wapens ontwikkelt zich razendsnel. Er is immers sprake van *dual use*: technologie kan gebruikt worden voor vreedzame doeleinden, maar kan via kleine aanpassingen ook geschikt worden gemaakt voor inzet voor dodelijke doeleinden. De robotisering van de samenleving is al volop gaande en, zoals vaak bij technologische ontwikkelingen, wordt zij ook door militairen toegepast. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van robots bij het onschadelijk maken van landmijnen of het inzetten

van drones voor surveillancedoeleinden. Kortom, robots zullen steeds meer taken van de mens overnemen, maar wanneer deze robots ook nog eens bewapend worden en de mogelijkheid krijgen zelfstandig te beslissen over leven en dood van de mens, is er een wapen geboren met desastreuze gevolgen voor de mensheid. Het is niet langer een mens die een wapen bedient, maar een emotionloze machine.

Veel staten willen niet achterblijven en, nog liever, als een van de eerste beschikken over een dergelijke technologie. Niet alleen de Verenigde Staten zijn bezig met de ontwikkeling van deze technologieën, ook China, Israël, Rusland, India, het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Korea hebben interesse getoond. Een aantal voorlopers is al in gebruik. De *Iron Dome* in Israël is een grotendeels autonoom raketafweersysteem, ontwikkeld voor de onderschepping van raketten, mortierdreigingen, vijandelijke vliegtuigen en drones. De Zuid-Koreaanse SGR-1 is een beveiligingsrobot met een volledig automatische modus. Deze systemen worden automatische wapensystemen genoemd, omdat zij opereren in een gesloten en gestructureerde omgeving. De *Iron Dome* is gestationeerd aan de grens van Israël met Gaza; de SGR-1 bewaakt de gedemilitariseerde zone tussen Noord- en Zuid-Korea. Andere voorlopers van de killer robot zijn de X-47B van de Verenigde Staten en de *Taranis* van het Verenigd Koninkrijk.¹ Beide systemen zijn bewapende drones en bevinden zich nog in de testfase. Het merendeel van de voornoemde systemen heeft nog een *human in-the-loop* of een *human on-the-loop*. Dit betekent dat er ergens in het gehele proces nog menselijke tussenkomst mogelijk is. Deze menselijke tussenkomst wordt echter steeds minder. Bij sommige van deze wapensystemen is de invloed zelfs gereduceerd tot

Miriam Struyk is werkzaam voor IKV Pax Christi en is bestuurslid van de *Stop Killer Robots*-campagne. **Merel Ekelhof** is LLM studente aan de Vrije Universiteit Amsterdam en loopt stage bij IKV Pax Christi.



De Iron Dome, Israël. Dit is een grotendeels autonoom raketafweersysteem, ontwikkeld voor de onderschepping van raketten, mortierdreigingen, vijandelijke vliegtuigen en drones. Foto natanflayer

enkele seconden waarin de *operator* slechts een veto kan uitspreken over de aanval.

Waarom is dergelijke technologie zo aantrekkelijk? Wat zijn de voordelen van dergelijke wapens? Een welbekend argument vóór de ontwikkeling van deze wapens is de perceptie dat het militaire levens zal sparen. Soldaten hoeven zich niet langer bloot te stellen aan oorlogsgevaar in een ver land, maar kunnen thuisblijven of werken vanuit een veilige locatie in het thuisland zonder risico op overlijden, op trauma's van gruwelijke oorlogservaringen of op ernstige depressies. Machines, daarentegen, kunnen het saaie of gevaarlijke werk doen zonder enige emotie. Zij zullen niet handelen uit wraak, angst, woede of paniek. Machines zullen geen werk weigeren en zijn te allen tijde inzetbaar. Andere vermeende voordelen zijn: een robot kan sneller reageren op inkomende dreigingen, hij wordt niet moe, krijgt geen honger en kan uren of zelfs dagen achtereen werken. Sommige wetenschappers zijn zelfs van mening dat er ooit robots zullen zijn die zichzelf kunnen repareren.

Deze zelfstandigheid van robots kan ertoe leiden dat zij minder snel het doelwit zullen worden van *hackers* en dat zij goed inzetbaar zijn voor bijvoorbeeld spionage en andere geheime missies. Mogelijk één van de belangrijkste voordelen die gepercipieerd wordt, is de hoogwaardige precisie waarmee robots kunnen opereren. Hierdoor zouden niet alleen militairen, maar ook burgers in conflictgebieden veiliger zijn. Daarnaast is er een financieel argument: robots met meer autonome functies behoeven minder personele aansturing. De industrie ziet dan ook veel afzetmogelijkheden.²

Vele van de gepercipieerde voordelen zijn erg omstreden en/of nauwelijks te verwezenlijken. Eveneens wegen de hier genoemde voordelen ons inziens op geen enkele manier op tegen de nadelen die aan autonome wapensystemen kleven. Maar wat zijn die gevaren en mogelijke gevolgen dan?

Gevolgen en gevaren

“If fully autonomous lethal robots are allowed to be produced and used, a fundamental line will be crossed; a moral and ethical line, that we believe, should never be crossed”, aldus Nobelprijswinnaar Jody Williams tijdens een parlementaire briefing over killer robots in Londen in 2013. Ondanks het gegeven dat killer robots nog niet bestaan, zijn vele problemen op ethisch, juridisch, politiek en technisch vlak al te voorzien.

Volgens het rapport *Losing Humanity* van Human Rights Watch en de Harvard Law School zullen autonome killer robots niet in staat zijn te handelen in overeenstemming met het internationaal humanitair recht en internationale mensenrechten.³

Ook het Internationale Rode Kruis (ICRC) heeft moeite zich voor te stellen dat een autonoom wapensysteem onderscheid zal kunnen maken tussen een burger en een strijder en vraagt om wereldwijde discussie en beschouwing voordat zulke systemen worden ontwikkeld en gebruikt. ICRC stelt dat “the development of a truly autonomous weapon system that can implement IHL

[International Humanitarian Law; eindred.] represents a monumental programming challenge that may well prove impossible”.⁴ Het is hoogst onwaarschijnlijk dat killer robots de vaak ingewikkelde context van een conflictsituatie kunnen bevatten, om vervolgens de gevolgen van een aanval te kunnen overzien en om onderscheid te maken tussen soldaten en burgers. Noel Sharkey (voorzitter van het Internationale Comité voor Robotische Wapenbeheersing (ICRAC) en expert op het gebied van kunstmatige intelligentie) is er zeker van dat robots in de komende 20 jaar misschien hooguit onderscheid zullen kunnen maken tussen bijvoorbeeld een militaire tank en een schoolbus. Maar het grote probleem is volgens Sharkey het niveau van onderscheid dat nodig is in oorlogssituaties en dat ervoor zorgt dat een killer robot het verschil kan zien tussen een militair en een burger. Thans is de wetenschap op een zodanig niveau dat een robot een auto net van een mens kan onderscheiden. Een robot die het verschil kan zien tussen een mens en een dansende beer, of een mens en een hond die op zijn achterpoten staat, moet nog geboren worden.⁵ Dat is problematisch, vooral in moderne oorlogvoering, waar onderscheid tussen strijders

en burgers alsmaar onduidelijker wordt. Oorlogen worden immers niet uitsluitend in onherbergzame gebieden gevoerd.

Nog onwaarschijnlijker is een killer robot die een proportionaliteitstest kan uitvoeren. Een dergelijke test is niet in een formule te omschrijven – drie dode kinderen in ruil voor één terrorist? – en hangt af van de omstandigheden waarin de robot verkeert. Ditzelfde geldt voor het principe van militaire noodzaak, waarbij een contextuele analyse van de situatie nodig is ter voorkoming van burgerslachtoffers. Om naleving van internationaal (humanitair) recht te kunnen garanderen, hebben killer robots menselijke kwaliteiten nodig, waar het hen inherent aan ontbreekt. Het argument dat oorlogen met killer robots dan ook minder bloedig zullen zijn, is volstrekt onjuist. Oorlogen zullen wellicht minder bloedig zijn voor ‘eigen soldaten’, maar het risico op burgerslachtoffers zal immers toenemen. Ook wordt de drempel om tot oorlogvoering over te gaan, in plaats van te streven naar politieke oplossingen voor het betreffende conflict, lager.

De inzet van killer robots roept ook vragen op met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor de handelingen van de robots. Als een robot autonoom handelt, betekent dit dat niemand anders controle heeft over de acties van de robot. Houdt dit in dat we de robot zelf verantwoordelijk moeten stellen voor ‘zijn’ handelen? Dit voelt absurd en het straffen van de robot zal hoogstwaarschijnlijk niet resulteren in een gevoel van rechtvaardigheid voor de slachtoffers. Evenmin zal de robot door bestraffing ‘leren’ van zijn fouten. Maar als de robot zelf niet verantwoordelijk kan worden gehouden, wie dan wel? Is het de programmeur, de producent of de commandant? Geen van deze personen kan de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het handelen van de killer robot. De programmeur kan niet met zekerheid voorspellen welke beslissing een volledig autonome robot in complexe gevechtssituaties zal nemen. Het aansprakelijk stellen van de producent door middel van productaansprakelijkheid heeft weinig kans van slagen.⁶ Maar de commandant kan evenmin verantwoordelijk zijn voor het verkeerd handelen van de robot, want de robot werkt zelfstandig en is dus niet onder *sufficient control* van een commandant. Als niemand verantwoordelijk kan worden gesteld voor oorlogsmisdaden door killer robots – en dat lijkt het geval – dan is het onethisch deze wapensystemen te gebruiken.

Om deze problemen te voorkomen, is het noodzakelijk dat er te allen tijde sprake is van mense-

Volledig
autonome
wapensystemen
verlagen de drempel
om oorlog te
voeren

lijke controle op de toepassing van militair geweld. Maar wat is betekenisvolle menselijke controle? De *operator* van de robot moet ook over voldoende informatie beschikken om zich een adequaat beeld te kunnen vormen van het doelgebied en de effecten van een potentiële aanval. Bij sommige wapensystemen bestaat de menselijke invloed echter slechts uit de mogelijkheid van het uitbrengen van een veto in een tijdsbestek van enkele seconden; bij andere systemen is de menselijke tussenkomst simpelweg vormgegeven door het voortijdig inprogrammeren van een werkgebied. Er moet, kortom, worden vastgesteld wat betekenisvolle menselijke controle is en dat zal meer moeten inhouden dan het drukken op een knop als er een lichtje gaat branden.

Stop Killer Robots-campagne

Vanuit bezorgdheid over deze ontwikkelingen heeft IKV Pax Christi tezamen met andere organisaties in 2013 de *Stop Killer Robots*-campagne opgericht. Doel is het stoppen van de ontwikkeling, de productie en het gebruik van killer robots.⁷ De boodschap van deze campagne is dat er altijd betekenisvolle menselijke controle moet zijn bij de inzet van geweld. In 2011 verscheen een rapport van IKV Pax Christi waarin de vredesorganisatie waarschuwde voor de ontwikkeling van dergelijke systemen.⁸ In dat zelfde jaar werd er in Nederland door het Rathenau Instituut aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van autonome wapensystemen. In het boek *Overal Robots* stelt dit instituut dat de Nederlandse regering moet streven naar

een internationaal verbod op autonome bewapende robots.⁹ Ook Instituut Clingendael publiceerde een paper waarin wordt betoogd dat machines nooit de mens kunnen ontheffen van zijn verantwoordelijkheid ethische beslissingen te nemen in tijden van vrede en oorlog. “Het gehele idee van autonome bewapende robots is dan ook verwerpelijk”, zo valt er in dit paper te lezen.¹⁰

In mei 2013 publiceerde het Europees Parlement een studie waarin zij stelde dat in de nabije toekomst elke toepassing van militair geweld door middel van bewapende drones onder controle van een menselijke *operator* moet staan.¹¹ Zorgen omtrent de ontwikkeling van autonome wapensystemen werden recent ook geuit in het rapport van de VN Speciale Rapporteur voor buitenrechtelijke executies, Christof Heyns. Heyns roept in zijn rapport op tot een wereldwijd moratorium op het ontwikkelen, produceren, testen, (ver)kopen en gebruiken van *Lethal Autonomous Robotics (LARs)*.¹² Zijn boodschap is duidelijk: eenmaal ontwikkeld, zullen deze dodelijke robots desastreuze gevolgen hebben. Op 30 mei 2013 presenteerde Heyns zijn rapport tijdens de 23ste zitting van de VN-Mensenrechtenraad in Genève. Maar liefst 24 staten en drie regionale organisaties, waaronder de Europese Unie, uitten hun interesse en zorgen omtrent de ontwikkelingen op het gebied van autonome wapensystemen. Alle staten gaven aan dat het onderwerp verdere discussie behoeft, zowel in nationale als internationale fora. Enkele staten kondigden aan dat ze achter een moratorium of verbod staan; alleen het



Een Phalanx *Close-In Weapons System* aan boord van een Amerikaanse Cruiser. Het wapensysteem kan automatisch inkomende raketten detecteren en vernietigen. Foto Official U.S. Navy Page

Verenigd Koninkrijk liet weten tegen een algeheel verbod te zijn. Nederland sprak zich niet uit tijdens deze Raadsvergadering, omdat het op dit moment geen lid is van de Mensenrechtenraad. Het was de allereerste keer dat deze ontwikkelingen in internationaal verband werden besproken, en het was opvallend hoe eensgezind staten waren in hun bezorgdheid. De killer robots staan op de politieke agenda, de vraag is alleen in welk forum de discussie voortgezet zal worden.

Nederland

Ook Nederland investeert in nieuwe technologieën en wapensystemen, zoals de onbemande luchtsystemen en de verdediging tegen ballistische raketten.¹³ Al sinds de jaren '80 maakt de Nederlandse marine gebruik van de door Thales Nederland ontworpen Goalkeeper. Dit raketafweersysteem is tevens in gebruik bij de marines van België, Chili,

Portugal, Qatar, Zuid-Korea, de Verenigde Arabische Emiraten en het Verenigd Koninkrijk.¹⁴ De Goalkeeper is niet het enige Nederlandse wapensysteem dat zelfstandig kan functioneren. Ook het PATRIOT-systeem – ingezet voor lucht- en raketverdediging vanaf grondniveau – is zodanig ontworpen dat het “zonder menselijke inbreng” kan opereren.¹⁵ Zowel het volgen van doelen, het onderscheiden van vriend en vijand, als het berekenen en leiden van een aanval kan “100% automatisch worden uitgevoerd”.¹⁶ Hoewel de graad van menselijke tussenkomst bij deze automatische wapensystemen al bijna nihil is te noemen, staan deze systemen nog niet gelijk aan de volledig autonome killer robots. Bij de automatische systemen die opereren binnen een afgebakende taak en ruimte en volgens een vast algoritme, is menselijke interventie nog steeds een optie. Het niveau van zelfstandigheid van deze wapensystemen geeft echter aan dat de killer robots niet lang meer op zich zullen laten wachten.

De Verenigde Staten bevestigen deze trend in een rapport van het Ministerie van Defensie uit november 2012. Het rapport legt de nadruk op het behouden van “appropriate levels of human judgment over the use of force”, maar sluit de ontwikkeling en het gebruik van autonome wapensystemen in de toekomst niet uit.¹⁷ Naast de Verenigde Staten heeft ook het Verenigd Koninkrijk zich uit-

gesproken over de naderende ontwikkeling van killer robots. Volgens leden van het Britse parlement moeten wapensystemen altijd onder menselijke controle opereren. In de *Joint Doctrine Note* stelt het Britse ministerie van Defensie echter dat een aanval zonder menselijke tussenkomst alsnog in overeenstemming met internationaal (oorlogs)recht zou kunnen zijn. Hoe krijgt deze discussie in Nederland vorm?

In het Materieelprojectenoverzicht van 2012 benadrukte het ministerie van Defensie dat de vuursteuncapaciteiten van Nederland niet altijd meer aan de eisen voldoen die de huidige conflicten hieraan stellen, zoals een groter bereik van de systemen en het zelfstandig functioneren van het wapen.¹⁸ In het rapport van de interdepartementale werkgroep Verkenningen wordt gesteld dat in de toekomst te verwachten valt dat volledig autonome onbemande systemen die gebruik maken van kunstmatige intelligentie het operatiegebied betreden.¹⁹ Nederland loopt zeker niet achter in deze ontwikkeling, maar staat ‘het kunnen’ ook gelijk aan ‘het willen’? Thales heeft in ieder geval de kennis en de middelen om autonome systemen mede te ontwikkelen en volgens minister van Defensie Hennis-Plasschaert verrichten TNO en het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium onderzoek naar autonome systemen.²⁰ De minister benadrukte echter dat het onderzoek op eigen initiatief wordt uitgevoerd en dat Defensie alleen gebruik maakt van *remotely piloted vehicles*, waarbij bewapening niet aan de orde is. Het gaat dan onder andere om robots van de Explosieven Opruimingsdienst, robots voor het vrijmaken van routes van geïmproviseerde explosieven en drones voor waarneming.²¹ Haar voorganger, minister Hillen, stelde in 2012 dat “robots nooit de taak van de militair overnemen”.²² Hij benadrukte dat de verantwoordelijkheid voor beslissingen en uitvoering ervan bij de mens ligt. Met betrekking tot beleidsvoering zei Hillen: “Het is een breed terrein. Het zit in onze *scope* en wij proberen op dit punt verder beleid te ontwikkelen.”²³

Maar tot op heden is er nog geen beleid ontwikkeld met betrekking tot deze omstreden wapensystemen. Of dit op den duur wel het geval zal zijn, is nog niet duidelijk. In juli 2013 bracht de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV) op verzoek van minister Timmermans van Buitenlandse Zaken een advies uit over de volkenrechtelijke aspecten rondom bewapende drones. Hierin erkent het CAVV dat in de toekomst wellicht gebruik zal worden gemaakt van bewapende drones die autonoom functioneren.²⁴ Deze systemen worden verder in het ad-

Wie is er
verantwoordelijk voor
het handelen van een
robot?

vies echter buiten beschouwing gelaten. Zoals Timmermans al terecht vaststelde in een interview met *NRC Handelsblad*, is het altijd zo dat in de militaire geschiedenis de regelgeving achter de feiten aanloopt. “Eerst komen er nieuwe wapensystemen, en die worden dan ingezet, en vervolgens gaat men denken: binnen welke regelgeving vindt die inzet plaats en klopt dat wel?”²⁵ In het geval van drones lopen we inderdaad achter de feiten aan, maar dat kunnen we bij killer robots nog voorkomen. Daarom zou het goed zijn als de Nederlandse regering op korte termijn eveneens beleid ontwikkelt voor autonome bewapende systemen.

Tot slot

De campagne tegen Killer Robots zal de komende tijd aandacht blijven vragen voor dit onderwerp. Het VN-rapport van Christof Heyns en de interesse die staten tonen, maken duidelijk dat de *civil society* er niet alleen voor staat. Dat een verdrag tegen nog niet ontwikkelde wapens mogelijk is, laat protocol IV van de Conventie over Bepaalde Conventionele Wapens (CCW) zien. Dit protocol is in 1995 onder druk van de *civil so-*

ciety tot stand gekomen en verbiedt het gebruik en de overdracht van (permanent) verblindende laserwapens. Helaas is dit een van de weinige voorbeelden van wapen(systemen) waarbij er tijds actie is ondernomen (met het kernwapen als triest voorbeeld van een wapen waarvan velen die betrokken waren bij de ontwikkeling, dit vrijwel direct betreuden). Er zijn voorbeelden van wapenbeheersingsinitiatieven waarbij de *civil society* en staten gezamenlijk optrokken om verder humanitair leed van bestaande wapensystemen te voorkomen. In 1998 kwam er op deze wijze een verdrag tegen antipersoonsmijnen en in 2008 een conventie tegen clustermunitie tot stand.

Hopelijk leiden gezamenlijke inspanningen er nu toe dat autonome wapensystemen nooit ontwikkeld, laat staan gebruikt, zullen worden. De technologie ontwikkelt zich razendsnel, maar dat betekent niet dat wij er geen controle over hebben. Het is aan ons om de grens te trekken: tot hier en niet verder. De laatste stap, die leidt tot het bewapenen van een robot, is die grens.

NOTEN

- 1 De X-47B is een Amerikaanse bewapende drone die zelfstandig kan opstijgen en landen van een vliegdekschip; de *Taranis* is een Britse bewapende drone met de mogelijkheid op den duur zelfstandig doelen te selecteren en aan te vallen.
- 2 C. Oudes & W. Zwijnenburg, 'Onbemand Maakt Onbemind? Een verkenning van het debat over drones en robots in oorlogsvoering', mei 2011 (http://www.ikvpaxchristi.nl/media/files/onbemand-maakt-onbemind_0.pdf).
- 3 *Ibid.*
- 4 ICRC, 'International Humanitarian Law and the challenges of contemporary armed conflicts', oktober 2011 (<http://www.icrc.org/eng/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-en.pdf>).
- 5 Noel Sharkey tijdens een parlementaire briefing over killer robots, Londen, 23 april 2013.
- 6 Human Rights Watch & International Human Rights Clinic, 'Losing Humanity: The Case Against Killer Robots', november 2012 (<http://www.hrw.org/reports/2012/11/19/losing-humanity-0>).
- 7 De campagne *Stop Killer Robots* is in april 2013 in Londen van start gegaan. Voor meer informatie zie: www.stopkillerrobots.org
- 8 Oudes & Zwijnenburg, *a.w. noot 2*.
- 9 F. Daemen. e.a., *Overall Robots: automatisering van de liefde tot de dood*, Den Haag: Boom Lemma b.v., 2012.
- 10 'Gevechtsvliegtuigen en / of Bewapende Drones', Instituut Clingendael, *Clingendael Policy Brief No. 17*, maart 2013 (http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20130300_policy_brief_17_gevechtsvliegtuigen_drones.pdf).
- 11 European Parliament, 'Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare', mei 2013 (<http://bit.ly/125ZQWS>).
- 12 'Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns', UNGA Doc. A/HRC/23/47, mei 2013 (<http://bit.ly/15SIX8W>).
- 13 Handelingen TK, 33 400 X, nr 2, blz. 11.
- 14 Thales, 'Goalkeeper – close-in weapon system' (<http://www.thales-group.com/goalkeeper/>).
- 15 Ministerie van Defensie, 'Patriot luchtverdedigingssysteem' (<http://www.defensie.nl/onderwerpen/materieel/bewapening/luchtverdedigingswapens/patriot>).
- 16 *Ibid.*
- 17 US Department of Defense, Directive 3000.09, november 2012.
- 18 Ministerie van Defensie, 'Materieelprojectenoverzicht', september 2012 (www.defensie.nl/materieelprojecten).
- 19 Ministerie van Defensie, 'Eindrapport Verkenningen: Houvast voor de Krijgsmacht van de Toekomst', 2010.
- 20 Handelingen, TK 2012-2013, 35.
- 21 *Ibid.*
- 22 Materieelprojecten, TK 27830, nr. 103.
- 23 *Ibid.*
- 24 Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, 'Advies inzake Bewapende Drones', juli 2013 (http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/CAVV_ADVIES_BEWAPENDE_DRONES.pdf).
- 25 J. Eijssvoogel & M. Kranenburg, 'Ik worstel enorm met het gebruik van drones', *NRC Handelsblad*, 18 december 2012.



Beeld uit de film *Die Welt*

Titel: *Die Welt*
Productie: Alex Pitstra,
Rene Houwen
Regie: Alex Pitstra, Thijs Gloger
Met onder meer: Abdelhamid Naouara, Ilse Heus,
Mohsen Ben Hassen
Genre: Mockumentary, fictieve documentaire
Jaar: 2012
Speelduur: 80 minuten
Taal: Arabisch, Nederlands, Taal: Engels
(Ondertiteling beschikbaar: Nederlands, Engels,
Frans, Arabisch)
Nu te zien in de Nederlandse filmtheaters
(zie <http://www.dieweltfilm.com/>)

Revolutie en desillusie in Tunesië

Alex Pitstra geeft met zijn film *Die Welt* een zeer waarheidsgetrouw beeld van de Tunesische samenleving. De film toont hoe de revolutie heeft gefaald om de problemen van werk, waardigheid en mannelijkheid, die aan de revolutie ten grondslag lagen, op te lossen. De hoop op verandering bleek een illusie.

Die Welt speelt zich af in de periode vlak na de Tunesische revolutie (14 januari 2011) en eindigt op de dag dat de verkiezingsuitslagen bekend worden (de verkiezingen van de constitutionele assemblee waren op 23 oktober 2011). De film vertelt het verhaal van de jonge Abdallah (rond de 20), die met zijn vader, jongere zus en grootmoeder op een etage in de relatief arme binnenstad van Tunis woont. We zien de diverse aspecten van Abdallahs bestaan: het dagelijks leven van het gezin, zijn werkende leven, zijn leven met zijn vrienden, het leven in de *extended family* in de kustplaats Sousse en zijn liefdesleven met de Nederlandse Anna.

Aan het begin van de film volgt de camera Abdallah in wat een typische dag in zijn leven lijkt te zijn. Beginnend in de videotheek waar Abdallah werkt, volgen we hem door de straten van *downtown* Tunis. Hij doet boodschappen op de markt van Bab el-Khadhra en klaagt over de gestegen groente- en fruitprijzen na de revolutie; een veelgehoorde klacht in hedendaags Tunesië. Daarna zien we hem om geld bedelen bij zijn vader, die een garage houdt. Eenmaal thuis kibbelt hij met zijn jongere zus: hij wil dat zij de pruimen voor hun grootmoeder wast en zij weigert; zij vindt dat hij op Facebook moet en hij weigert; zij herinnert hem eraan dat ze nog geld van hem krijgt en praat over

de laptop die ze wil hebben, waarop hij gekscherend zegt dat het hoog tijd is dat ze een echtgenoot vindt. Hij brengt zorgzaam de gewassen pruimen naar zijn grootmoeder en probeert haar gerust te stellen door te vertellen dat hij een baantje heeft en geld verdient.

De film neemt een wending wanneer het gezin afreist naar de kustplaats Sousse om het huwelijk van een neef bij te wonen. In een hotel aldaar spreekt Abdallahs vader twee Nederlandse toeristen aan in het Nederlands en nodigt ze uit voor de huwelijksplechtigheid, "om het echte Tunesië te leren kennen". De film toont vervolgens de voorbereidingen voor het huwelijk en de ontwikkelingen tussen Abdallah en een van de Nederlandse vrouwen, Anna. Zijn in Frankrijk woonachtige neven regelen dat ze na afloop van het feest met zijn vijven naar een discotheek gaan. Anna knoopt een gesprek aan met Abdallah, en de neven regelen een appartement waar Abdallah en Anna de nacht kunnen doorbrengen.

Eenmaal terug in Tunis probeert Abdallah, inmiddels evenals 90% van zijn Tunesische leeftijdsgenoten op Facebook, Anna op te sporen via dit digitale medium. Maar tevergeefs: blijkbaar gaan tientallen vrouwen met indrukwekkende borstvergrotingen schuil onder de naam 'Anna Holland'. Ondertussen worden de kijkers deelgenoot gemaakt van zijn fantasieën over een leven met haar in Nederland: een baan van 9 tot 5, een auto, een doorzonwoning en Anna achter het fornuis. Als hij in zijn vaders garage naar de *updates* over de verkiezingen luistert (dit is op de verkiezingsdag zelf), krijgt Abdallah een ingeving. Hij stapt in de auto die zijn vader aan het repareren is en rijdt ermee naar de kust. Hier ontmoet hij smokkelaars die Tunesiërs voor veel geld (de auto dient als ruilmiddel) per boot naar Lampedusa brengen. In de periode dat de Tunesische kustwacht tijdelijk verdween na de revolutie, was dit een eenvoudige manier van emigreren, temeer daar Italië de stroom migranten niet aankon en deze migranten een visum aanbood opdat ze verder in noordelijke richting zouden reizen.

De film eindigt met een prachtige scène waarin Abdallah en de andere jongemannen, eenmaal aangemeerd op het strand, ter aarde vallen en God danken voor de geslaagde overtocht. Veel Tunesiërs die hen voorgingen hebben de bootreis immers niet overleefd, met als gevolg dat in sommige arme buitenwijken, zoals Hayy Ibn Sina, een hele generatie jonge mannen eenvoudigweg ontbreekt. Maar

Maaïke Voorhoeve is gespecialiseerd in de antropologische studie van de Tunesische politieke situatie. Zij is momenteel als *post-doctoral research fellow* verbonden aan de Humboldt Universität in Berlijn. Zij is eveneens *associated researcher* aan het Amsterdam Center for Middle East Studies.

dan klinkt de roep van de *muezzin* en de groep beseft dat ze om onbegrijpelijke redenen niet in Italië zijn aangekomen maar op een verlaten strand van het land dat ze nu juist wilden ontvluchten.

In het laatste shot zien we Abdallah dwalen door dit verlaten oord, en horen we de verkiezingsuitslagen op de radio: de islamistische partij Ennahda heeft 40% van de uitgebrachte stemmen gewonnen. Een *happy end*? Het aan de macht komen van deze partij heeft in beginsel inderdaad veel verandering teweeggebracht. Deze islamistische beweging is tientallen jaren op zeer gewelddadige wijze onderdrukt door de autoritaire regimes van Bourguiba en Ben Ali. Voor aanhangers van de politieke islam zal het aan de macht komen van deze partij derhalve een enorme verandering betekenen. Maar voor mensen zoals Abdallah, die niet ideologisch gekleurd zijn, maar zich voornamelijk bezighouden met hun dagelijks leven, was het op het moment waarop de film eindigt nog maar de vraag of er iets in hun persoonlijke situatie zou veranderen. En helaas: vandaag de dag, bijna twee jaar na de verkiezingen, is duidelijk dat voor deze mensen de situatie in elk geval niet beter, en in de ogen van velen zelfs slechter, geworden is ten opzichte van de situatie vóór de revolutie.

De economische situatie

De regisseur van deze, zich in Tunesië afspelende, film draagt de Nederlandse naam Alex Pitstra. Hij groeide op in Nederland en is veel in Tunesië geweest sinds hij in 2005 contact zocht met zijn Tunesische vader. Ondanks Pitstra's redelijk recente kennismaking met Tunesië, schetst de film een zeer waarheidsgetrouw beeld van de Tunesische samenleving. Althans, het Tunesië dat ik (een Nederlandse academica die verspreid over het afgelopen halve decennium ruim twee jaar in Tunesië heeft gewoond voor onderzoek) ken. Zo is de sfeer in Abdallahs ouderlijk huis heel herkenbaar: de sleur, de constante onderhandeling over geld, de centrale plaats die de televisie en Facebook lijken in te nemen in de levens van de familieleden.

Een ander herkenbaar beeld is het bezoek van het gezin aan een naar Amerikaans voorbeeld geconstrueerde *mall*, die je in veel Arabische landen vindt. Het is een familie-uitje om de verjaardag van Abdallahs zus te vieren. De scène weerspiegelt niet alleen het belang dat 'consumeren' heeft in het leven van veel Tunesiërs, hoe weinig geld ze ook te besteden hebben. Het toont ook een zekere zelfkwalling, deze neiging om zich te omringen met goederen die ze niet kunnen betalen en met mensen die dat wel kunnen. Hoewel het bezoek enerzijds veel frustratie teweegbrengt (bijvoorbeeld bij de vader, omdat een jong stel allerlei luxe goederen op de lopende band bij de kassa legt, terwijl hij heeft moeten onderhandelen met zijn kinderen over een paar flessen Coca Cola), is het zich omringen met consumptiegoederen ook een manier om deel uit te maken van deze wereld van luxegoederen. Het is een kwestie van 'belonging' en van 'escape' – ontsnappen aan de malaise en de verveling van de dagelijkse werkelijkheid.

De scènes waarin we Abdallah zien in zijn tweede sociale *espace*, een tuinhuis of garage van een van zijn vrienden, zijn ook erg herkenbaar. De groep werkloze jongeren van begin twintig brengt de tijd door met blowen, porno kijken en praten over werkloosheid en emigreren. Het laatste wordt *haraqa* genoemd in het Tunesisch, letterlijk 'branden'. Hier wordt illegale migratie bedoeld, het branden van landsgrenzen – grenzen die, zoals ook de grenzen tussen sociale klassen, door veel Tunesiërs als zeer onrechtvaardig worden beschouwd.

Er wordt veel over politiek gepraat in de film. Dat is misschien wel de voornaamste verandering die de revolutie teweeg heeft gebracht: iedereen denkt na en heeft iets te zeggen over politiek. Deze discussies lijken inhoud te geven aan levens die verder grotendeels hetzelfde zijn gebleven. Nadenken en praten over politiek maakt de mensen tot *citoyen* en geeft hen een zekere mate van waardigheid (*dignité*). Een roep om herstel van de *dignité* was, zo wordt wel betoogd, de cruciale *enjeu* in de revolutie. Tegelijkertijd is de waardigheid in Abdallahs leven ver te zoeken: hier en daar bedelen

om geld en om werk dat weinig *dignifying* is (een videotheek, de markt – vernederende baantjes voor veel Tunesische jongens van zijn leeftijd).

Dat Abdallah niet terugdeinst voor weinig eervol werk, is atypisch. In het Tunesië dat ik heb kunnen waarnemen, klagen jonge mannen over werkloosheid zonder op zoek te gaan naar een baan. Het openstellen van de universiteiten voor vrijwel iedereen heeft een generatie gecreëerd die meent recht te hebben op een baan op niveau, in een situatie waarin die banen veel schaarser zijn dan het aantal afgestudeerden. Dit leidde niet alleen tot een crisis op de arbeidsmarkt, maar ook tot een identiteitscrisis: waar een dubbeltje voorheen geen kwartje kon worden, heeft het massaal openstellen van de universiteiten de indruk gewekt dat dit nu wel kan. Veel jongeren vinden dan ook dat een universiteitsdiploma toch zoveel waard is dat de telefoon zou moeten rinkelen met aanbiedingen. Zolang dat niet gebeurt, blijft men thuis, wat erg belastend is voor de ouders, die financieel verantwoordelijk blijven voor hun volwassen kinderen. Deze situatie heeft tot veel frustratie geleid bij jonge mannen (ruim tot in de dertig), te meer daar ze onder deze omstandigheden een huwelijk op hun buik kunnen schrijven: een Tunesische vrouw zal immers niet gauw met een werkloze man trouwen. In de literatuur over de *Arab Spring* wordt deze frustratie met de term 'emasculatie' aangeduid: een man die is afgestudeerd en nog tot ver in de twintig of zelfs dertig door zijn ouders onderhouden en betutteld wordt, voelt zich geen man. En deze emasculatie wordt wel als de primaire aanleiding van de opstanden gezien.

Postrevolutionair Tunesië

De scènes tonen pijnlijk hoe de revolutie heeft gefaald om deze problemen van werk, waardigheid en mannelijkheid, die aan de revolutie ten grondslag lagen, op te lossen. De film laat zien dat mensen al zo kort na de revolutie de hoop hebben opgegeven dat de situatie nog gaat veranderen. Net als vóór de revolutie blijft de hoop gevestigd op migratie, het wonen in een ander land, waar het leven in de ogen van veel Tunesiërs veel gemakkelijker moet zijn. De film toont het *perpetuum mobile*, de routine, de verveling en de frustratie die het leven van zoveel Tunesische jongeren ook na de revolutie nog kenmerkt. Hij ademt teleurstelling en inderdaad, je merkt in Tunesië dat de trots die mensen hadden het eerste Arabische land te zijn dat eigenhandig de dictator had afgezet, nu al heeft plaatsgemaakt voor desillusie en depressie. Geen wonder dat de Tunesische bierfabriek van Celtia in het eerste jaar na de revolutie een omzetverhoging van 150% heeft bereikt – mensen trachten met alcohol en op andere wijze te ontsnappen aan de dagelijkse werkelijkheid, een psychische ontsnapping als alternatief voor de fysieke ontsnapping door *haraqa*. Ook de verhouding van Abdallah met de Nederlandse Anna is een vorm van ontsnappen: je ziet hoe hij opleeft, en tijdelijk de dagelijkse sleur ontstijgt, om er vervolgens weer keihard in terug te vallen.

Deze teleurstelling is op een prachtige manier verwoord in een van de laatste scènes van de film. Abdallahs zus zegt, vanzelfsprekend vanachter de computer, dat Abdallah moet ophouden om zo negatief te doen, want 'de wereld is veranderd' (*addinya tbaddlit*). 'Veranderd?!', reageert Abdallah verontwaardigd, 'het lijkt wel alsof jij niet in Tunesië woont.'

In Tunesië
klagen jonge mannen
over werkloosheid
zonder op zoek te
gaan naar een
baan

Hongarije: een welkome luis in de pels

De Hongaarse premier Viktor Orbán heeft het zwaar te verduren in westerse media. Zijn poli-

tieke, juridische en financieel-economische beleid is alleen te begrijpen als het in context

wordt geplaatst, zo stelde László Marác in het zomernummer van de *Internationale*

Spectator. Jan Buruma is het met Marác eens, maar plaatst wel enkele aanvullende

opmerkingen bij Marác' analyse.

N.a.v. László Marác, 'Rebellie aan de Donau: gespannen verhouding tussen Hongarije en de Europese Unie', *Internationale Spectator*, juli/augustus 2013, blz. 55-61.

Graag wil ik reageren op László Marác' artikel 'Rebellie aan de Donau: gespannen verhouding tussen Hongarije en de Europese Unie'. Ik ben blij dat er eindelijk een goede analyse is verschenen, inclusief een – recente – historische context van het omstreden beleid van Victor Orbán. Een dergelijke brede visie heeft naar mijn idee tot dusver ontbroken in de Nederlandse¹ media.² Het artikel past bovendien goed in de mengeling van analyse en nuance die de *Internationale Spectator* kenmerkt.

Toch wil ik enkele aanvullende opmerkingen maken. Ten eerste betoogt Marác dat het conflict tussen Hongarije en de EU als het ware het oude Oost-West-conflict is in een nieuw (financieel-economisch) jasje. Het is op zichzelf juist dat de 'oude' EU te weinig oog heeft voor de historische context van Hongarije en de erfenis van het totalitaire systeem. Marác wijst er in dat verband terecht op dat het Fidesz-beleid erop gericht is de communisten niet weer terug aan de macht te laten komen. Dat is bepaald niet democratisch, maar tegen de achtergrond van de communistische dictatuur wel heel begrijpelijk.

Marác ziet evenwel over het hoofd dat door de financieel-economische spanningen het oude Noord-Zuid-conflict binnen de EU de kop weer

opsteekt. Dat was rond 1986 actueel, toen Spanje en Portugal toetraden tot de toenmalige EEG. Dat zou nooit goed gaan, vanwege de cultuurverschillen tussen het noorden en het zuiden van Europa. Het ging echter prima, tot de economische crisis in 2008 uitbrak.

Door de Fluwelen Revolutie in Oost-Europa in 1989, gevolgd door de geleidelijke Europese integratie van de voormalige communistische landen, schoof de vermeende Noord-Zuid-tegenstelling lange tijd naar de achtergrond. Bovendien werden die verschillen überhaupt niet zichtbaar door de miljardensteun van Brussel aan de Iberische landen. Sinds de economische crisis is de Noord-

Zuid-kwestie terug van weggeweest. Met

de Griekse crisis krijgt het een nieuwe dimensie. Nu

het oude Oost-West-conflict in een nieuw jasje de kop weer opsteekt, spelen de beide tegenstellingen dus tegelijkertijd.

Ten tweede is er het probleem tussen imago en werkelijkheid. Marác betoogt door middel van een reeks praktijkvoorbeelden (o.a. grondwet, media, justitie), dat Orbán zich krantig en succesvol verweert tegen de EU-kritiek. Geen enkele EU-instantie, zo betoogt de auteur, heeft tot dusver hard kunnen maken dat Hongarije daadwerkelijk een dictatuur is geworden. Het is evenwel een slimme zet van de EU om dat spel te versimpelen tot *oneliners* en *soundbites* als 'Orbánistan' en 'Victator'. Die

Orbán
beleid is nuttig en
noodzakelijk

Jan Buruma is Oost-Europa publicist.



Doorkijk op het Hongaarse parlement, Boedapest. Het Fidesz-beleid is erop gericht de communisten niet weer terug aan de macht te laten komen. Foto Micki

verkopen nu eenmaal gemakkelijker dan nuances. Marácztipt dat punt wel aan, maar ziet naar mijn idee onvoldoende dat het negatieve imago gemakkelijker blijft hangen dan de nuances.

Ten derde betoogt de auteur dat Orbán de Hongaarse bankensector daadwerkelijk aanpakt. Dat is buitengewoon moedig, zeker van een rechtse politicus. Op dit punt ben ik het eens met Maráczt, en wil ik zelfs een stap verder gaan. Orbán's beleid in dezen is nuttig en noodzakelijk. De Hongaarse premier is in dit opzicht wat mij betreft een voorbeeld voor de EU. Geen enkele

– Europese – leider heeft immers tot dusverre de moed gehad de financiële sector werkelijk aan te pakken. De Franse president Hollande leek dat te doen, maar zette niet door.

Het 'oude' Europa heeft de nieuwe lidstaten in het vorige decennium verwelkomd,³ maar moet er kennelijk nog aan wennen dat één van hen een afwijkend c.q. verfrissend geluid laat horen. Je zou in dat opzicht bijna hopen op een zege van Fidesz in 2014. Zo'n luis in de pels vindt de EU weliswaar buitengewoon onprettig, maar ik vind het erg nuttig. Het schudt de boel op en houdt je wakker.

NOTEN

1 In Duitsland heeft men doorgaans meer berichtgeving over Oost-Europa. Het meest recente nummer van het tijdschrift *Südosteuropa Mitteilungen* (03-04/2013) is deels gewijd aan de situatie in Hongarije – *Schwerpunkt Ungarn*.

2 Zo had het TV-programma KRO Brandpunt op 31 maart 2013 een reportage waarin de tegenstanders van het beleid van Orbán veel aan het woord waren, maar de andere kant nauwelijks een stem kreeg.
3 Kroatië werd op 1 juli 2013 de 28ste lidstaat van de Europese Unie.

De getraumatiseerde maar standvastige Syrische Moslimbroeders

Raphaël Lefèvre

Ashes of Hama. The Muslim Brotherhood in Syria

London: Hurst & Company, 2013; 288 blz.; £ 30,-; ISBN: 978-18-4904-285-7

In *Ashes of Hama* beschrijft Raphaël Lefèvre de ontstaansgeschiedenis van de Moslim Broederschap in Syrië en haar huidige positie in het land. Die laatste wordt gekenmerkt door terughoudendheid. De MB is niet bereid tot volledige gewapende strijd. Volgens Lefèvre ligt de verklaring daarvoor in het feit dat de MB zwaar getraumatiseerd is door het eigen verleden.

Ashes of Hama is een 'must read' voor iedereen die zich bezighoudt met de ontwikkelingen in Syrië – zowel de goed ingevoerde analist als de geïnteresseerde krantenlezer. Er bestaan al veel studies over bepaalde personen of episoden van de Syrische Moslim Broederschap, maar *Ashes of Hama* maakt de verbanden en trekt een langere tijdslijn – helemaal tot aan 2012 – zonder oog te verliezen voor detail. De vele interviews die de auteur heeft afgenomen met diverse leden van de Broederschap geven daarbij een interessant *insider*-perspectief.

De Moslim Broederschap in Syrië wordt vaak afgeschilderd als een kopie van de Broederschap in Egypte. *Ashes of Hama* laat zien dat de Syrische Moslim Broederschap vooral een product is van typisch Syrische omstandigheden. Ja, zij was geïnspireerd door de Broederschap in Egypte die in 1928 werd opgericht, maar nee, zij was niet een enkelvoudige organisatie zoals in Egypte. Syrië kende in de jaren '20 en '30 een keur aan islamitische studie- en welzijnsverenigingen (*jami'aat*), die er onderling heel verschillende opvattingen op nahielden. Deze verenigingen verenigden zich in 1945 in het platform met de naam Moslim Broederschap, dat zich zou kenmerken door onderlinge verdeeldheid, waarbij in het bijzonder de facties van Damascus, Aleppo en Hama tegenover elkaar stonden. En anders dan in Egypte heeft de Syrische Broederschap tot 1963 – het jaar dat de Baath de macht greep – deelgenomen aan het moeizame politieke proces als een islamitisch-democratische partij, en heeft het in die periode altijd meerdere zetels gehad in het parlement.

De Baath-partij moest niets hebben van religieus en etnisch sektarisme, en voerde een strikt-seculiere ideologie die alle burgers beschouwde als 'Arabier.' Het is daarom paradoxaal dat juist de Baath-partij werd gedomineerd door de Alawieten, een sektarische minderheid. De auteur schetst echter een genuanceerd beeld van hoe dat zover heeft kunnen komen. Zowel het leger als de Baath-partij vormden de enige mogelijkheden voor achtergestelde minderheden als de Alawieten – maar ook Druzen, Ismaelieten, Koerden en christenen van het platteland – om te ontsnappen aan armoede en hogerop te komen. Dat leden van deze groeperingen vervolgens zowel leger als Baath-partij domineerden, is dus vooral een gevolg van sociaal-economische omstandigheden. De Baath voerde nadrukkelijk geen sektarische agenda, ook niet toen zij met hulp van het leger in 1963 de macht greep. Daar

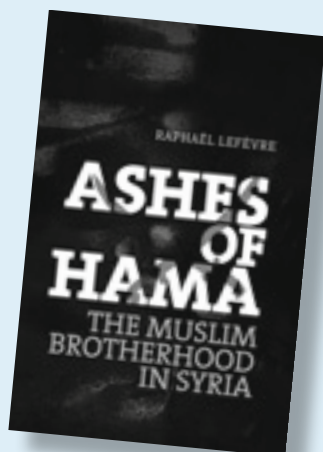
brachten echter de grootscheepse socialistische hervormingen die zij doorvoerde verandering in, aangezien deze vooral de soennitische elite en grootgrondbezitters troffen. Deze hervormingen stelden de achtergestelde minderheden die aan de macht waren gekomen tegenover de overwegend welgestelde soennitische meerderheid, die traditioneel de macht had.

En toen begon de escalatie. De Broederschap voerde steeds scherper de oppositie tegen de Baath-partij, maar het was vooral een splintergroep, de 'Strijdende Voorhoede', die radicaliseerde. Zij hanteerde een islamitische kretologie die de Alawieten wegzette als niet-moslims of zelfs afvalligen, en ging eind jaren '70 over tot het plegen van aanslagen om zo een grote opstand uit te lokken. Het is onduidelijk in hoeverre de Moslim Broederschap bij deze groepering betrokken was – de Hama-factie, die de leiding van de Broederschap domineerde, zou banden met de Voorhoede onderhouden hebben – maar het regime stelde de Moslim Broederschap verantwoordelijk. Vanaf dat moment is de naam Moslim Broederschap altijd verbonden gebleven aan islamitisch radicalisme, aanslagen en terrorisme. Het is een p.r.-tactiek die ook nu door het regime wordt toegepast ten aanzien van wat in het Westen bekend staat als 'rebelen' of 'oppositie'.

Volgens de auteur van *Ashes of Hama* hebben de aanslagen op Baath-leden bijgedragen aan een verdere Alawitiserings van de Baath-partij. Deze Baath-leden reageerden op de enorme dreiging door zich te wenden tot de enigen die betrouwbaar waren, hun eigen Alawitische clan. Dit versterkte echter de cyclus van wantrouwen en geweld: hoe meer aanslagen werden gepleegd op Alawieten en Baath-leden, hoe meer deze zich verlieten op hun eigen achterban, wat weer het beeld versterkte dat het regime exclusief Alawitisch was.

De golf van aanslagen op legerofficieren en prominenten van de Baath-partij culmineerde in 1982 in de oproep vanaf de minaretten in Hama tot een algemene gewapende opstand. Het Baath-regime heeft toen met keiharde hand teruggeslagen, en met disproportionele militaire inzet grote delen van de stad verwoest, met dodentallen waarvan de schattingen uiteenlopen van 10 tot 40 duizend. Zowel in het Westen als in Syrië waren de reacties gemengd, maar niet onverdeeld afkeurend. Het regime was in het nauw gedreven, de aanslagen en de sektarische opzweepende strijdkreten van de Broeders leken Syrië naar een burgeroorlog te drijven; wat kon zij anders doen dan met harde hand optreden? Toch? In de huidige tijd van islamitische radicalisering en terrorisme zullen velen stiekem gedacht hebben dat dergelijk hardhandig optreden ook elders had mogen plaatsvinden. Los van hoe men denkt over het morele gehalte van deze overweging, is ook de cynische en pragmatische conclusie die daaruit wordt getrokken onjuist: uit *Ashes of Hama* blijkt dat het harde optreden van het Baath-regime de Broederschap niet heeft weggevaagd, maar daar juist de radicali-

Bestrijding
van de Moslim
Broederschap
leidde tot
radicalisering
in plaats van
uitschakeling



sering heeft gezaaid die met name door al-Qaida is geogost.

Leden van de Moslim Broederschap werden vervolgd en – vaak letterlijk – uitgeroerd. Velen van hen vluchtten naar het buitenland. Maar belangrijker was de groep strijders van de 'Strijdende Voorhoede'; zij vluchtten ook naar het buitenland, maar behielden het doel zich in te zetten voor de strijd. Saddam Hoessein, de aartsvijand van Syrië – niet alleen ideologisch, maar ook omdat Syrië in de Irak-Iran-oorlog steun verleende aan de islamitische republiek van Khomeini – bood hen graag onderdak. Van de jarenlange ideologie en ervaring die deze strijders meebrachten, werd dankbaar gebruik gemaakt door de nieuwe organisatie-in-oprichting: al-Qaida. Een van de ervaringen waar al-Qaida van leerde, was dat een jihadistische organisatie volledig onafhankelijk moet zijn, en zich niet moet inlaten met welk regime dan ook. Vandaar dat veel strijders vanuit Irak en Jordanië verder trokken naar de onherbergzame oorden van Afghanistan. Een andere les was dat alleen grondige technische en logistieke voorbereiding kans op slagen gaf.

Tegen deze achtergrond vallen allerlei puzzelstukjes op hun plaats. Bijvoorbeeld dat de jihadstrijders die nu actief zijn in Syrië, niet zomaar een nieuwe plek hebben gevonden om te vechten, maar zichzelf nadrukkelijk plaatsen in een bevrijdings- en vergeldingsideologie waarin Hama een centrale plaats inneemt. Maar ook dat deze strijders al veel langer actief zijn in Syrië: de Syrische geheime dienst heeft zich sedert de Amerikaans-Britse inval in Irak in 2003 zeer hulpvaardig opgesteld om jihadstrijders uit de hele wereld toegang te verlenen tot Irak, teneinde de Amerikanen zoveel last te bezorgen dat zij het uit hun hoofd zouden laten ook Syrië aan te pakken.

Ashes of Hama geeft ook een verhelderend verslag van de huidige positie van de Moslim Broederschap. Zij is lid van de Syrische Nationale Raad (SNC), het formele leidend orgaan van de oppositie, maar stelt zich heel terughoudend op. De auteur haalt diverse 'seculier-liberale' SNC-leden aan die hier verbaasd

over zijn (de Broederschap doneert alleen geld aan humanitaire hulp, en de seculier-liberalen aan de strijders, inclusief de jihadisten), of juist heel argwanend: is dit net zo'n tactische terughoudendheid als de Egyptische Broederschap betrachtte tijdens de Arabische lente, om haar politieke slag te slaan zodra de revolutie voorbij is? De auteur deelt de argwaan niet, maar meent dat de Moslim Broederschap zwaar getraumatiseerd is door haar eigen verleden, en daardoor (nog) niet bereid is tot een volledig gewapende strijd.

Hoewel *Ashes of Hama* ook het recente verleden – tot in 2012 – uitgebreid bespreekt, is het toch al ingehaald door de ontwikkelingen. In zijn uitgebreide bespreking van de capaciteiten en kansen van de Moslim Broederschap in een post-Assad Syrië gaat de auteur er blijkbaar van uit dat die periode zal aanbreken. Inmiddels lijkt het steeds minder vanzelfsprekend dat een van beide partijen een overwinning zal behalen. En als dat zou gebeuren, en we zouden ons het scenario voorstellen van verkiezingen in een 'vrij' Syrië, dan heeft Egypte ons de afgelopen zomer ook een paar harde lessen geleerd over het lot dat een democratisch verkozen Moslim Broederschap beschoren kan zijn.

Het belangrijkste inzicht dat *Ashes of Hama* ons verschaft, is dat de pogingen om de Moslim Broederschap met wortel en tak uit te roeien – door Nasser in 1954, Assad in 1982 en nu ook Sissi in 2013 – nooit zullen slagen, en slechts zullen leiden tot verdere radicalisering, die na tien of twintig jaar weer de kop zal opsteken. Zoveel is wel duidelijk. Onduidelijk is echter hoe men dan wél moet omgaan met deze Broederschap en soortgelijke organisaties zoals Al Nahda in Tunesië. De ervaringen in Egypte en Tunesië zijn immers niet veelbelovend. We kunnen hoogstens vaststellen dat het samengaan van islam en democratie de theoretische fase is ontstegen, maar dat de praktische fase nog een lange weg heeft te gaan.

Maurits Berger is Senior Research Associate bij Instituut Clingendael en hoogleraar Islam aan de Universiteit Leiden.

Gezocht: Aziatische investeerders!

Rien T. Segers

De onstuitbare opmars van Azië. De nieuwe wereldorde: kans of bedreiging voor Nederland?

Assen: Koninklijke van Gorcum, 2013; 264 blz.; € 34,95; ISBN 978-90-232-5120-0

Met zijn boek *De onstuitbare opmars van Azië* wil Rien Segers de kennis over Aziatische economieën vergroten. Zowel onze regering als ons parlement heeft volgens Segers onvoldoende belangstelling voor en kennis over Azië. Terwijl daar juist een potentiële inkomstenbron voor Nederland ligt.

“Nederland moet op een creatieve manier meer geld gaan verdienen, waardoor de eindeloze reeks weinig creatieve bezuinigingen minder noodzakelijk zijn.” Zo luidt de laatste aanbeveling van Rien T. Segers, lector Asian Business Strategy aan de International Business School van de Hanze Hogeschool in Groningen en tevens verbonden als fel-

low aan Clingendael, in zijn boek *De onstuitbare opmars van Azië*. Dit geld kan verdiend worden door investeringen uit Azië aan te trekken, zo is de stellige overtuiging van de auteur. Uitgangspunt van Segers is dat het economisch zwaartepunt van de wereld is verplaatst van West naar Oost, van de Verenigde Staten en de Europese Unie naar Azië. Doordat het economische leiderschap in toenemende mate bij de toonaangevende landen van Azië zal liggen, zal het nooit meer *business as usual* zijn.

Nederland is betrekkelijk succesvol geweest in het aantrekken van Aziatische investeringsprojecten vanwege de competitieve en internationaal gerichte bedrijfsomgeving. Nederland heeft optimaal kunnen profiteren van de eerste Aziatische investeringsgolf



(1973-1997), die gedomineerd werd door Japan. Er is nu een tweede golf van Aziatische investeringen op gang richting het Westen. De snelheid waarmee dit gebeurt is veel groter en de orde van grootte van dit internationaliseringsproces veel indrukwekkender dan de eerste investeringsgolf, volgens Segers. Westerse landen zullen, anders dan in het verleden, proactiever moeten zijn om Aziatische bedrijven binnen te halen. Bovendien zijn ook andere werelddelen, zoals Zuid-Amerika, Afrika en natuurlijk ook Azië zelf, heel aantrekkelijk geworden als investeringslocatie. Investeringsuit het buitenland zullen voor Nederland en andere Europese landen niet meer zoals vroeger een mooie aanvulling op de economie worden, maar pure noodzaak. Segers constateert in Nederland een gebrek aan belangstelling en kennis over Azië, met name bij regering en parlement. Nederland moet ophouden met navelstaren en zijn oude stiel weer met hernieuwd enthousiasme herpakken en geld gaan verdienen met handel op Azië. Hoofddoel van de auteur is de kennis omtrent de Aziatische economieën te vergroten. Segers mikt daarbij vooral op beleidsmakers, docenten, managers en journalisten.

De hoofdrolspelers in het boek zijn China, Zuid-Korea, India en Japan. De keuze is op deze vier landen gevallen, omdat zij een zeer sterke economische ontwikkeling en grote groei in buitenlandse investeringen hebben laten zien. Voor elk van de vier landen gaat Segers uitvoerig in op: 1) de factoren die bepalend zijn geweest voor de economische groei; 2) de toenemende buitenlandse investeringen; 3) de internationaliseringsstrategieën (zowel op nationaal niveau als bedrijfsniveau); en 4) de implicaties hiervan voor Nederland.

In China vindt de meest in het oog springende economische groei plaats. Sinds 1978 is de gemiddelde groei van het land bijna 10% per jaar. Niemand kan meer om China heen. In februari werd bekend dat China de Verenigde Staten was gepasseerd als grootste handelsland. Amerika was sinds de Tweede Wereldoorlog onafgebroken de grootste handelsnatie van de wereld. Een andere gigant is Zuid-Korea. Na de Koreaanse oorlog in 1953 maakte het land een enorme economische ontwikkeling door, die strak door de staat werd geleid. De industriële conglomeraten (*chaebol*) speelden in de industrialisatie een sleutelrol en waren de motor van de Koreaanse export. Het land werd in 1997 bijzonder hard getroffen door de Aziatische crisis van 1997, maar het wist via drastische hervormingen totale economische ineenstorting te voorkomen.

De positie van India is weer van een heel andere orde. Enerzijds is het land arm en kampt het met grote sociale problemen, anderzijds wist het sinds de economische liberalisatie van 1991 uit te groeien tot

de negende grootste nationale economie ter wereld. De dienstensector (ICT) is de aanjager van de economie. Japan, het vierde en laatste land dat Segers uitvoerig analyseert, was het eerste Aziatische land dat industrialiseerde. Na de lichte industrie ontwikkelde Japan na de Tweede Wereldoorlog de zware industrie en richtte het land zich op massaproductie. Japan was ook het eerste Aziatische land dat op basis van innovatie en kwaliteit in staat was om wereldmerken te ontwikkelen. Net als in Zuid-Korea speelden in Japan de grote conglomeraten, de *keiretsu*, een belangrijke rol in de economische groei.

Het is bijzonder dat China, Zuid-Korea, India en Japan nu eens heel overzichtelijk in één boek worden behandeld in plaats van apart.

De overeenkomsten tussen de vier landen worden dan ook ineens een stuk duidelijker. Belangrijke overeenkomsten zijn de dominante rol van de staat bij de economische ontwikkeling en het schaalvoordeel. Chinese en Indiase bedrijven weten optimaal gebruik te maken van schaalvoordelen dankzij hun grote bevolkingsomvang. Die schaalvoordelen speelden op een andere wijze ook een rol bij Korea en Japan. De overheden in die landen lieten de *chaebols* resp. *keiretsu* uitgroeien tot dominante machten in de binnenlandse markt.

De Chinese overheid doet nu hetzelfde, via substantiële staatssteun aan haar "nationale toppers" (veelal staatsbedrijven), die moeten uitgroeien tot wereldmerken. Voor veel westerse bedrijven is dit een doorn in het oog, omdat hun Chinese concurrenten dankzij overheidssteun over een veel langere adem beschikken om nieuwe markten te veroveren. Andere overeenkomsten waar Segers op wijst, zijn arbeidsethos en collectiviteit. In Azië is de groep belangrijker dan het individu. Gemeenschapszin en nationale trots zitten diepgeworteld in de Aziatische cultuur en dat biedt voordelen wanneer een land in opbouw is of in een crisis verkeert.

Het boek is doorspekt met enorm veel data. Daar ligt de kracht, maar ook een beetje de zwakte van het boek, want dat maakt het soms vrij taai om door te komen. Voor iedereen die geïnteresseerd is in de economische opkomst van Azië is *De onstuitbare opmars van Azië* echter een informatief naslagwerk. Nederland zal zijn concurrentiepositie moeten verbeteren, om Aziatische investeringen binnen te halen. Angst voor Azië is hierbij ongegrond. Het gevaar dat "de Aziaten komen", zoals dat in de media regelmatig wordt gesignaleerd, zou wel eens minder groot kunnen blijken dan het omgekeerde scenario, waarbij Aziatische investeerders kiezen voor delen van de wereld waar hoge groei te verwezenlijken is.

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

Investerings
uit het buitenland
worden voor
Nederland pure
noodzaak

Duurzaamheid? Yes, we can. Of toch niet?

Peter H. Diamandis & Steven Kotler

Abundance – The Future Is Better Than You Think

Free Press, 2012; 386 blz.; \$ 18,18; ISBN: 978-1-4516-1421-3

Al Gore

The Future – Six Drivers of Global Change

Random House, 2013; 592 blz.; \$ 19,59; ISBN: 978-0-7535-4049-7



Wat moeten we doen om onze wereld te redden? Onlangs verschenen twee boeken die nader op die vraag ingaan: *The Future* en *Abundance*. Als je de twee boeken naast elkaar legt, hoop je dat de analyses min of meer convergeren en dat we een scherp en geloofwaardig beeld krijgen van wat we moeten doen om de planeet te redden. Maar niets blijkt minder waar.

Al Gore heeft na zijn internationale bestseller *An Inconvenient Truth* weer een nieuw boek geschreven waarin duurzaamheid veel aandacht krijgt. *The Future* claimt niet minder te zijn dan een landkaart van de nabije toekomst van onze planeet, geschreven door een “man die eerder vooruit heeft gekeken en maar al te zeer gelijk heeft gekregen”. Ook het onlangs verschenen *Abundance - The Future is Better Than You Think* van Peter Diamandis en Steven Kotler wil de weg naar de toekomst aangeven en kreeg internationaal veel aandacht.

Om in de oplossingen van *Abundance* te geloven, moet men wel erg van technologie en marktwerking houden. Volgens *Abundance* zijn we allemaal ten onrechte raspessimisten. We geloven er niet meer in dat het mogelijk is om binnen 25 jaar een wereld van genoeg voor iedereen te scheppen, omdat we de afgelopen jaren murw zijn gebeukt door een constante stroom negatieve informatie. Technologie gaat er de komende jaren voor zorgen dat iedereen in een wereld van mogelijkheden op de bovenste trede van de ‘Pyramide van Abundance’ terecht komt. Volgens Diamandis en Kotler is er dus geen enkele reden om somber te zijn. Yes, we can!

Het simpele geloof in technologie in *Abundance* wordt ondersteund door een al even simplistische analyse: door het geld van de Bill Gates’ en Mark Zuckerberg’s van deze wereld, alsmede van andere miljardairs die hun geld aan liefdadigheid besteden, kunnen uitvindes en ondernemers met oplossingen komen. Als daarbij nog de markt en ideeën worden

aangeboord van de ‘Bottom Billion’, de armste miljard mensen in ontwikkelingslanden, hoeven deze krachten alleen nog maar bij elkaar te worden gebracht. Dat kan volgens Diamandis en Kotler door “Incentive Competitions” te organiseren.

Charles Lindbergh (Amerikaans luchtvaartpionier, eindred.) is in 1927 als eerste non-stop over de Atlantische oceaan gevlogen om een prijsvraag te winnen. Op dezelfde manier kunnen met het geld van de miljardairs van tegenwoordig ook de huidige wereldproblemen opgelost worden, waarin de *Bottom Billion* vaak een belangrijke doelgroep zijn. Neem AIDS: schrijf een prijsvraag uit voor de eerste die binnen een bepaalde termijn een vaccin voor deze ziekte ontwikkelt, loof 1 miljard euro uit als prijzengeld, en het gebeurt.

Of niet? Zou de enige reden voor het ontbreken van een vaccin tegen AIDS echt zijn dat de prijs voor een oplossing niet hoog genoeg is? En kunnen wereldproblemen als klimaatverandering, armoede en ongelijkheid door één team van wetenschappers ergens in een laboratorium worden opgelost die de concurrentie om veel geld en de bijbehorende roem aangaan met andere teams van wetenschappers? Het lijkt te mooi om waar te zijn.

De uitweg
uit de crisis
is volgens Al Gore
meer Amerikaans
leiderschap

Nee, dan Al Gore. Bij hem valt de toekomst toch wat zwaarder. Gore probeert net als Diamandis en Kotler optimisme uit te stralen, maar is wat minder overtuigd dat het allemaal goed zal komen. Of de grenzen van de draagkracht van onze planeet overschreden worden, zal moeten blijken. Dat is sterk en laat wat meer ruimte voor de lezer om een eigen mening te vormen.

Bij Gore zijn er niet drie, maar zes factoren die onze toekomst zullen bepalen. Deze zes drijfveren variëren van globalisering tot genetische modificatie en van geopolitiek tot energietransitie. Ze zijn daarmee nogal ongelijksoortig en het wordt nergens echt duidelijk waarom het juist deze zes zijn die onze toe-

komst zullen bepalen. Wel zijn ze ieder afzonderlijk helder uitgewerkt en worden ze ondersteund door veel feitenmateriaal dat Gore aandraagt.

De analyse van Gore beslaat meer dan 500 pagina's, waarvan bijna 200 pagina's noten en bibliografie. Na zo'n gedegen analyse van mogelijkheden en bedreigingen verwacht men ook een duidelijke stellingname over waar het heen zou moeten. Maar dat valt tegen. Een paar van zijn aanbevelingen zijn misschien gewaagd voor een Amerikaans politicus, maar zouden in Europa niet bijzonder opvallen. De door Gore voorgestelde "grenzen aan hyperniveaus van ongelijkheid" zouden wij nivellering noemen, en "onbegrensde toegang voor vrouwen tot de kennis en technieken van vruchtbaarheidsmanagement" heten bij ons gewoon voorbehoedsmiddelen of abortus.

Ook de andere oplossingen van Gore zijn weinig verrassend als uitkomst van zoveel spitwerk: een open en democratisch internet, een waarde geven aan natuur, beperking van bevolkingsgroei en controle op gen- en andere nieuwe technologieën. Dat is allemaal heel zinvol, maar ook al vaak eerder genoemd. En de ware uitweg uit de crisis is volgens Gore uiteindelijk meer Amerikaans leiderschap. Is dat niet de oplossing van iedere Amerikaanse politicus voor iedere willekeurige crisis?¹

Stephan Slingerland is verbonden aan Triple E Consulting als senior adviseur en onderzoeker op het gebied van internationaal energie-, klimaat- en grondstoffenbeleid. Eerder werkte hij bij het Clingendael International Energy Programme en het Planbureau voor de Leefomgeving.

NOOT

- 1 Voor een uitgebreide bespreking van de Nederlandse vertaling van Al Gore's boek (getiteld: *Onze toekomst. Zes krachten die onze wereld veranderen*), zie: Thomas Hoppe, 'Waarom de weg naar een mondiale toekomst anders moet', *Internationale Spectator*, juli/augustus 2013, blz. 78-79.

Nieuw Verschenen

The Struggle for Yemen and the Challenge of Al-Qaeda in the Arabian Peninsula

W. Andrew Terrill

Carlisle, Pennsylvania: Strategic Studies Institute: US Army War College, 2013, 126 blz. (Online versie: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1157>)



Begin 2011 brak de 'Arabische lente' uit. Een aantal lang zittende dictators in Noord-Afrika werd gedwongen af te treden. De voorbeelden in onder andere Tunesië en Egypte inspireerden ook het volk van Jemen om tegen zijn leider in opstand te komen. Nadat president Ali Abdullah Saleh een tijd lang had geprobeerd de onrust te bedwingen, droeg hij in november 2011 de macht over aan vice-president Abed Rabbu Hadi. Saleh was formeel nog wel president, maar zonder werkelijke macht. Hadi werd vervolgens in een referendum officieel tot president gekozen en daarna beëdigd. De nieuwe president kreeg gelijk met twee grote uitdagingen te maken. Het volk eiste hervormingen, en in Zuid-Jemen trok de lokale factie van al-Qaida steeds meer macht naar zich toe. Deze factie had van de onrust in Jemen gebruik gemaakt om haar positie in het zuiden van het land te verstevigen.

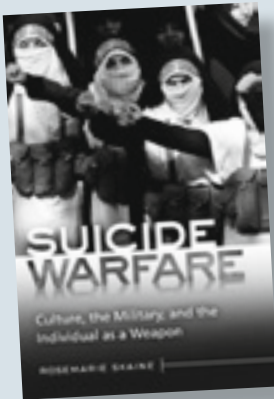
In dit rapport, opgesteld door W. Andrew Terrill voor het Strategic Studies Institute van het US Army War College, wordt de groeiende macht van al-Qaida in

Jemen geanalyseerd. Terrill besteedt in het bijzonder aandacht aan de pogingen van president Hadi om de macht in het zuiden van Jemen te heroveren. Hij stelt dat Hadi in zijn oorlog tegen al-Qaida veel vooruitgang heeft geboekt. Zo wist het Jemenitische leger in 2012 de opstandelingen uit de zuidelijke steden te verdrijven en maakt het regime, in samenwerking met de Verenigde Staten, op grote schaal gebruik van onbemande vliegtuigen. Het gebruik van deze 'drones' is controversieel. Terrill is echter een voorstander van de tijdelijke inzet van *drones* in Jemen, en wel totdat het Jemenitische leger in staat is de terroristen zonder Amerikaanse hulp het hoofd te bieden. Tot die tijd is de hulp van de Amerikanen in de strijd tegen al-Qaida in Jemen cruciaal. Hoewel de terroristen uit de steden in zuid-Jemen zijn verjaagd is het gevaar voor Jemen nog niet geweken. De aanwezigheid van al-Qaida in strategische locaties op het Arabische Schiereiland en bij de toegangspoort tot de Rode Zee blijft immers een bedreiging, niet alleen voor Jemen zelf, maar voor de gehele wereld.

Suicide Warfare: Culture, the Military, and the Individual as a Weapon

Rosemarie Skaine

Westport: Praeger, 2013, 337 blz.; € 47,-; ISBN: 978-0-3133-9864-3



Zelfmoord is al eeuwenlang een middel in de gewapende strijd. De Joodse Sicarii in de eerste eeuw na Chr., de Japanse kamikazes in de Tweede Wereldoorlog en islamitische terroristen vandaag de dag zijn slechts enkele voorbeelden van groepen die zelfmoordacties als gevechtstactiek gebruiken. Zelfmoordaanslagen krijgen in het nieuws veel aandacht. De impact is vaak groot en, afhankelijk van de positie van de boodschapper van het nieuws, is er waardering, afkeer of onbegrip.

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse terrorismedeskundige Rosemarie Skaine de zelfmoordaanslag vanuit verschillende in-

valshoeken. Zij analyseert het fenomeen vanuit een sociaal en een militair perspectief, om zo de vraag te kunnen beantwoorden hoe mensen ertoe komen andere mensen als wapens te gebruiken.

Zelfmoordaanslagen komen in de recente geschiedenis steeds vaker voor. Het is een mondiaal fenomeen geworden. In sommige delen van de wereld maakt het zelfs deel uit van de cultuur. Westerlingen vinden het vaak moeilijk te begrijpen waarom iemand zijn eigen leven offert om anderen te doden. Rosemarie Skaine onderzoekt zelfmoord als oorlogswapen om zo de achterliggende motieven te doorgronden. Zij stelt dat zelfmoordaanslagen één van de centrale veiligheidskwesties zijn van de 21^{ste} eeuw.

Hezbollah: The Global Footprint of Lebanon's Party of God

Matthew Levitt

Londen: Hurst & Co Publishers, 2013; 256 blz.; € 23,-; ISBN: 978-1-8490-4333-5

Hezbollah is een organisatie met veel gezichten. Libanons 'Partij van God' is een politieke partij, een sjiïtische en sociale beweging, de grootste militie in Libanon, een bondgenoot van Iran en een terroristische organisatie.

In dit boek onderzoekt de Amerikaanse terrorismedeskundige Matthew Levitt de geschiedenis van Hezbollah: van het ontstaan in Libanon tot de internationale terroristische en criminele organisatie die het vandaag de dag is. Ook onderzoekt hij de eenheid binnen Hezbollah die verantwoordelijk is voor het ondersteunen van Palestijnse militante groepe-

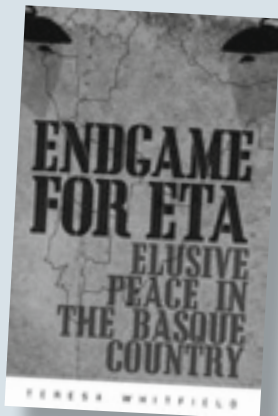
ringen, alsmede de betrokkenheid van Hezbollah bij het trainen en ondersteunen van de opstandelingen die in Irak tegen Amerikaanse soldaten vochten. Levitt sluit zijn boek af met een analyse van de belangrijke rol die Hezbollah speelt in de "schaduwoorlog" die Iran tegen Israël en het Westen voert. De conclusie van dit boek is dat het gevaar van Hezbollah niet onderschat moet worden. De bereidheid om binnen en buiten Libanon geweld te gebruiken, het wereldwijde netwerk en de hechte relatie met Iran zijn factoren die ons zorgen zouden moeten baren.



Endgame for ETA: Elusive Peace in the Basque Country

Teresa Whitfield

Londen: Hurst & Co Publishers, 2013; 288 blz.; € 26,-; ISBN: 978-1-8490-4346-5



De gewelddadige Baskische separatistische groepering ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*, Baskenland en Vrijheid) vindt haar oorsprong in het Spanje onder Franco. Het grootste aantal slachtoffers van aanslagen van de ETA viel echter na de val van Franco, in democratisch Spanje. Voor veel gewone Spanjaarden werd de groepering al snel niet meer dan een groep terroristen en criminelen, waarvan het voortbestaan niet te verklaren viel. Een deel van de Basken in Spanje zag de ETA echter anders. Voor hen waren de daden van de groepering de gewelddadige uiting van de Baskische wens tot autonomie. Deze verschillen in perceptie maakten het gedurende drie decennia niet mogelijk de ETA te verslaan of een politieke oplossing voor de Baskische kwestie te vinden.

De Amerikaanse auteur Teresa Whitfield beschrijft de geschiedenis van de ETA vanaf het ontstaan tot aan de verklaring in oktober 2011 waarin de ETA aankondigde een einde aan haar gewelddadige activiteiten te maken. Het verhaal van de ETA is vaak aangehaald als voorbeeld van het gevaar om met terroristen te onderhandelen. In die zienswijze zouden onderhandelingen het gebruik van geweld belonen en terrorisme legitimeren. Whitfield ziet dit echter anders. Zij stelt dat, hoewel de onderhandelingen zelf weinig vruchten afwierpen, het onderhandelingsproces toch een essentiële aanvulling vormde op kortdaat politieoptreden en bijdroeg aan de publieke afkeur van de daden van de ETA. Deze drie componenten samen, onderhandelen, politieoptreden en publieke afkeur, brachten de ETA er in 2011 toe het geweld af te zweren. Voortaan zou de beweging haar doelen in de politieke arena proberen te bereiken.

Advertentie?

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: jnuijens@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Judith M. Nuijens (eindredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

Algemene redactie

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

Abonnementenadministratie

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

Abonnementenprijzen

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Leest u Internationale Spectator liever op uw IPAD?

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

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar
op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

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



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

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

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

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

www.internationalespectator.nl



Titel: *Eat, Sleep, Die* (originele titel: *Äta Sova Dö*)

Productie: *China Åhlander*

Regie: *Gabriela Pichler*

Met onder meer: *Nermina Lukač, Milan Dragišić, Jonathan Lampinen*

Genre: *Fictieve documentaire, drama*

Jaar: 2012

Speelduur: 103 minuten

Taal: *Kroatisch, Zweeds* (ondertiteling beschikbaar: Nederlands)

Nu te zien in diverse filmtheaters in Nederland

Website: <http://anagram.se/projekt/eat-sleep-die/>

Beeld uit de film *Eat, Sleep, Die*

De eerste scheuren in de Zweedse welvaartsstaat

Brandende auto's, opgewonden agressieve jongeren en politieagenten die belaagd worden. Bekende beelden uit Frankrijk (Parijs) en het Verenigd Koninkrijk (Londen); niet uit Zweden zou men denken. De verbazing was dan ook groot toen in mei van dit jaar grote rellen uitbraken in de achterstandswijk Husby in Stockholm. De rellen breidden zich snel uit naar andere wijken in Stockholm en verspreidden zich later ook naar veel andere Zweedse steden.

Aanleiding voor de rellen was een incident waarbij de Zweedse politie hard optrad en een 69-jarige man doodschoot in zijn appartement, nadat deze met een mes had bedreigd. De achterliggende oorzaak van de rellen zijn de bezuinigingen van de Zweedse regering op sociale zekerheid. Bewoners van deze achterstandswijken – waar voornamelijk immigranten wonen, in Husby zelfs 80% – voelen zich tekort gedaan door de regering. Werkloosheid in deze buitenwijken is hoog en heeft geleid tot grote verveling onder de jeugd in deze wijken.

Het geweld heeft tot een fel debat over de integratie van immigranten in Zweden geleid. Zweden wordt gezien als een tolerant land wat betreft zijn immigratiebeleid; het laat meer immigranten en asielzoekers toe dan veel andere Europese landen. Immigrantenvormen 19% van de Zweedse bevolking. Volgens cijfers van Eurostat kregen in 2012 bijna 44.000 asielzoekers een verblijfsvergunning; Zweden telt hiermee na Duitsland en Frankrijk het hoogste aantal immigranten.

Tot begin 2013 was de Zweedse overheid altijd erg succesvol in het beheersbaar houden van de immigrantenproblematiek. De rellen tonen echter aan dat er scheuren zijn ontstaan in de Zweedse sociale welvaartsstaat, vaak gezien als voorbeeld voor andere landen. Het begrip van de welvaartsstaat is geïntroduceerd door Per Albin Hansson in 1928. In de jaren '30 van de vorige eeuw werd de basis gelegd voor de Zweedse welvaartsstaat door de Sociaal Democraten. *Folkhemmet* ('huis van het volk') werd ingevoerd: iedereen had recht op werk, een goede leefomgeving en kwalitatief goed onderwijs. In ruil voor hoge belasting was er gratis onderwijs, gratis kinderopvang en is men gratis verzekerd voor ziektekosten. In de huidige tijd van economische crisis is dit systeem onhoudbaar geworden. Net als in andere landen heeft dit gevolgen voor alle lagen van de Zweedse bevolking, en dus ook voor de immigranten die in Zweden wonen.

Het zware leven van een immigrant in Zweden staat ook centraal in de film *Eat Sleep Die* (*Äta Sova Dö*). Het uitkomen van deze Zweedse film begin 2013 op het Göteborg Film Festival lijkt daarmee perfect getimed. Op een eenvoudige manier geeft de film een realistisch beeld van de situatie van immigranten in Zweden.

Eat Sleep Die vertelt het verhaal van Rasa, een potige fabrieksmedewerker, die haar best doet om het leven van haar arbeidsongeschikte vader en van haarzelf te bekostigen. Beiden zijn islamitisch en komen oorspronkelijk uit Montenegro. Maar Rasa woont al sinds haar eerste levensjaar in Zweden, heeft de Zweedse nationaliteit, spreekt vloeiend Zweeds en is goed geïntegreerd in de Zweedse samenleving. Haar vader, die gebrekkig Zweeds spreekt, is van de Balkan naar Zweden verhuisd, in de hoop op een betere toekomst.

Dat het leven van een immigrant heel hard kan zijn, blijkt wanneer Rasa, een van de beste en snelste werknemers, slachtoffer wordt van een grote ontslagronde in de groentegroothandelfabriek. Hierna participeert Rasa in een cursus aangeboden door het plaatselijke Arbeidsbureau in de zoektocht naar een nieuwe baan. De film laat hiermee een goed bedoeld instrument van de Zweedse welvaartsstaat zien. Voornamelijk de gebreken van het instrument worden zichtbaar: een nationale cursus die compleet niet aansluit bij de behoeften van de cursisten.

Een moment uit de film dat zal blijven, is de scène waarin Rasa's vader een ietwat gekleurde man uitscheldt voor 'buitenlander'. Later in de film blijkt dat Rasa ook herhaaldelijk wordt gezien als 'buitenlander' en hierdoor wordt gediscrimineerd; bijvoorbeeld wanneer zij niet wordt uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek vanwege haar achternaam, die wat Arabisch klinkt.

Eat Sleep Die is zeker een aanrader; de film laat op een simpele, sympathieke manier het zware leven van eerste- en tweede-generatie immigranten in Zweden zien. De titel van de film is dan ook zowel een verwijzing naar dit zware leven, als een aanmoediging. Het leven is niet bedoeld voor enkel overleving, alleen maar *Eat, Sleep, Die*. Men moet ook genieten van het leven. Helaas is dit een idee waarin vele immigranten, waaronder ook de kennissen van Rasa, niet meer kunnen geloven.

Audrey Stickers volgt de master Internationale Betrekkingen aan de London School of Economics & Political Sciences en liep stage bij Instituut Clingendael.

Deze rubriek staat onder redactie van Anne Marinussen. Voor ideeën en suggesties: amarinussen@clingendael.nl