



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



November
2014

(ON)VEILIGHEID IN AFRIKA

Somalië, Libië, de Sahel, Nigeria, Oost-Congo

Uitdagingen voor nieuwe energie- en klimaatcommissaris

Den Haag gastheer Parlementaire Assemblee NAVO

Oekraïne tussen Oost en West

www.internationalespectator.nl

www.twitter.com/intspectator

Redactioneel Ook Afrika in de ban van het terrorisme? 1

Column Blind in actie tegen een as van het kwaad | *Dirk-Jan van Baar* 2

(ON)VEILIGHEID OP HET AFRIKAANSE CONTINENT

- Artikelen**
- Stabiele instabiliteit: Somalië, Al Shabaab en de wijdere regio | *Jan Abbink* 4
 - Waar ligt de leiding in Libië: in Tobruk of Tripoli, bij *Dignity of Dawn*? | *Kees Homan* 9
 - Van 'Serval' naar 'Barkhane': contraterrorisme in de Sahel | *Sergei Boeke* 13
 - De dreiging van Boko Haram | *Stephen Ellis* 17
 - Het oosten van de Democratische Republiek Congo: een situatie van 'geen oorlog – geen vrede'? | *Esther Marijnen* 22

- Artikelen**
- Oliebaron wordt groene jongen?: de uitdagingen voor de nieuwe energie- en klimaatcommissaris | *Frederik de Roeck* 27
 - Den Haag gastheer NAVO Toekomstdebat | *Arjen Westerhoff* 31
 - Oekraïne tussen Oost en West: Rusland als antagonist? | *Sierd-Jan Jongsma* 36
 - Honderd jaar Balkan: moeizame omgang met het verleden | *Sipke de Hoop* 42

- Boekbesprekingen**
- Europa en de wereld | *Marnix Krop* 48
 - Dominant Duitsland. Economische reus, politieke dwerg? | *Jacco Pekelder* 49
 - De Opmars van de Regio's: Hoe de wereld van staten wordt geregionaliseerd | *Karel Van Hoestenbergh* 51
 - Interdoc. Een geheim netwerk in de Koude Oorlog | *Ben de Jong* 52
 - Modernisering van de Diplomatie | *David Crikemans* 54

Nieuw Verschenen *Joris Kreutzer*

Film The Agreement | *Bart Hogeveen* (op achtercover)



Ook Afrika in de ban van het terrorisme

Deze maand ligt de focus van de Internationale Spectator op Afrika. De veiligheidssituatie op het continent wordt in verscheidene landen bedreigd, vaak door grensoverschrijdende problemen.

Als u de kaart van Afrika bekijkt, gaan wij tegen de klok in, te beginnen in de Hoorn, met vijf artikelen de Sahara rond. Zo analyseert Jan Abbink de complexe zoektocht naar staatkundige wasdom van Somalië. De burgeroorlogen en afscheidingsbewegingen hebben een dermate grote chaos in dit land achtergelaten dat een radicaal-jihadistische gewelddadige groepering als Al Shabaab zich een machtsbasis heeft kunnen veroveren. Hoewel Al Shabaab met enig succes bestreden wordt, lijkt er nog geen duurzame oplossing voor het beëindigen van de geweldssituatie in de Hoorn van Afrika.

Dan de volgende halte in onze rondgang: Libië. Kees Homan schetst de ontwikkelingen sinds de val van het regime-Kadaffi. Het door allerlei gewapende groepen gepleegde geweld is in alle hevigheid losgebarsten en heeft tot een onbeheersbare situatie geleid. Wie regeert het land vandaag de dag?, dat is de grote vraag.

Verder naar het zuidwesten beschrijft Sergei Boeke de – eveneens bedreigde – veiligheidssituatie in Mali (en aangrenzende landen). Wederom gaat het hier om een bedreiging die zich niet laat indammen door landsgrenzen. En ook hier zien we jihadistische gewapende groeperingen die de rechtsorde en de veiligheidssituatie in gevaar brengen.

Vervolgens richten we ons op het zuidoostelijk gelegen Nigeria, waar de militante islamistische beweging Boko Haram een Kalifaat heeft uitgeroepen met als doel de Nigeriaanse staat te vernietigen. Stephen Ellis bespreekt de ontwikkelingen tot nu toe. Eén ding is duidelijk: Boko Haram zal na de verkiezingen van februari 2015 vanuit een sterkere positie kunnen onderhandelen.

Esther Marijnen neemt ons verder oostwaarts naar de Democratische Republiek Congo, die soms ten onrechte als 'post-conflict' land wordt bestempeld, terwijl de veiligheidssituatie er verre van optimaal is. Ook hier spelen grensoverschrijdende dreigingen; in dit geval is de grens met Rwanda een probleemzone. Aan Congolese zijde van de grens houden zich diverse groepen schuil die een grote rol hebben gespeeld in de Rwandese genocide. Door de vervlechting met de lokale gemeenschap zijn deze groepen lastig te bestrijden. Met dit artikel beëindigen we deze reis door het Afrikaanse continent.

Verder in dit nummer bekijkt Frederik De Roeck de uitdagingen waar de nieuwe Europese Commissaris voor energie en klimaat voor staat. De Spanjaard Miguel Arias Cañete wist met de hakken over de sloot zijn 'toelatingsexamen' in het Europees Parlement te halen. Gaat het hem ook lukken de balans te vinden tussen klimaat- en energiebelangen?

Voorts aandacht voor de komende Parlementaire Assemblee van de NAVO, die van 21 tot 24 november a.s. in Den Haag zal worden gehouden. Arjen Westerhoff bespreekt de ontstaansgeschiedenis van de Assemblee en haar huidige bestaansrecht.

Sierd-Jan Jongsma geeft in zijn artikel een overzicht van de geschiedenis van Russische invloed in de omliggende landen, met speciale aandacht voor Oekraïne. Oekraïne neemt een bijzondere plaats in binnen de voormalige Sovjetlanden die in de Russische invloedssfeer liggen.

Met deze selectie van artikelen denken wij u een goed overzicht te kunnen bieden van de uiteenlopende veiligheidsbedreigingen op het Afrikaans continent, alsmede een aantal actuele onderwerpen aan te snijden die geografisch dicht bij huis te situeren zijn. Uiteraard ook deze maand bieden wij weer een filmrecensie en boekbesprekingen die de moeite waard zijn.

De redactie wenst u veel leesplezier.

Deze aflevering van de *Internationale Spectator* werd mede mogelijk gemaakt door de inspanningen van Lucas van Bilderbeek, Japanoloog, thans stagiair bij de eindredactie.

www.internationalespectator.nl

Blind in actie tegen een as van het kwaad

Als het de bedoeling van al die onthoofdingen door ISIS-beulen was dat ook westerse politici hun hoofd zouden kwijtraken, dan zijn de jihadististen daar nu al in geslaagd. Werkelijk alle lessen die het Westen sinds 9/11 geleerd dacht te hebben, zijn in de wind geslagen. Dat terwijl Barack Obama, die gekozen is om oorlogen te beëindigen en geen nieuwe te beginnen, vorig jaar op het laatste moment nog afzag van een militaire strafactie tegen Bashar al-Assad. De Amerikaanse president, tot voor kort de bedachtzaamheid zelve, slaat nu van zich af en laat bombardementen uitvoeren boven Irak en Syrië.

Nederland opereert daarbij nog blinder dan de grote bondgenoot. Dat zou je aan de Atlantische reflexen kunnen toeschrijven, die als vanouds hun werk doen, ware het niet dat daarop na eerdere missies in Irak en Afghanistan juist veel kritiek is geweest. Den Haag zou een Europees koers gaan varen. Daarom zijn er troepen naar Mali gestuurd, om de Franse president Hollande uit de brand te helpen. Intussen is ons land al een jaar een doelwit van het diplomatieke vandalisme van Vladimir Poetin, die wij de les dachten te lezen over homo- en mensenrechten, maar die ons alle hoeken en gaten van de machtspolitiek laat zien. Dat Nederland systematisch door het Kremlin wordt gepiepeld, en met zijn multinationals nog steeds kwetsbaar is voor chantage, dringt nauwelijks door. Als kippen zonder kop, zo reageren onze politici, die overal de ogen en de oren van de wereld willen zijn, van Noord-Afrika tot Oekraïne, zonder enige notie van de risico's die dat met zich brengt. Daarbij vierten onze media de toespraak van Frans Timmermans, die het in de VN zo mooi heeft gezegd.

Hoe heet zo iets: *dizzy with success*? We zijn nog niet gekomen van de vliegramp met de MH17, een catastrofe die nog jaren zal nadreunen, of hup, we sturen onze F-16's alweer op pad. Richting Irak. Met volkenrechtelijke aanbevelingen uit een rapport van de Commissie-Davids over de vorige Irak-oorlog, die volstrekt onwerkbaar zijn voor de indamming van het geweld in het niemandsland tussen de Eufraat en de Tigris.

Dat zou niet zo erg zijn, als Amerika een vaste koers voer. Maar ook het Witte Huis is nog bezig zich een beeld te vormen van wat er het laatste jaar is misgegaan. Natuurlijk, Amerika moet 'iets' doen tegen de ISIS-barbarij. Het heeft daarbij de kamerbrede instemming van Den Haag, dat zich eerst gepasseerd voelde voor de *coalition of the willing* en nu op de automatische piloot alsnog luchtsteun levert. Omdat er geen VN-mandaat is voor ingrijpen in Syrië (er is niet eens geprobeerd dat te krijgen), beperkt de Haagse inzet zich net als die van andere Europese landen tot Irak. Maar premier Rutte heeft voor de Amerikaanse daadkracht alle begrip. Terwijl er van een strijdplan geen sprake is, een helder politiek doel ontbreekt, de territoriale opmars van ISIS zwaar is onderschat, exit-strategieën afwezig zijn, deskundigen zeggen dat het zonder grondtroepen niet gaat, en het Westen in de regio geen of slechts verraderlijke bondgenoten heeft. Het Iraakse leger, waarin de Amerikanen miljarden hebben geïnvesteerd, is bij de inname van Mosul op de vlucht geslagen, en bij de steun van Saoedi-Arabië, Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) – die ISIS eerst hebben gefaciliteerd – kunnen vraagtekens worden geplaatst.

Ook de enige echte strategische bondgenoot, NAVO-partner Turkije, heeft bij de opkomst van ISIS een dubbelrol gespeeld en kijkt met een schuin oog naar de Koerden, die het vuile werk op de grond moeten gaan doen. Daarbij geldt de PKK nog steeds als een terroristische beweging en hebben de Iraakse Koerden (die in stamverband opereren) hun eigen agenda. En als iets de regimes in Ankara, Damascus, Teheran en Bagdad tegen het Westen verenigt, is dat het vooruitzicht op een Koerdische staat. Dat maakt het 'Sèvres-complex' wakker, dat wij allang zijn vergeten, maar de Turken niet. Die vrezen dat de westerse mogendheden net als na de Eerste Wereldoorlog uit zijn op de opdeling van Anatolië en een herindeling van de regio. Waar ze in het voormalige Ottomaanse Rijk de koloniale geest van Sykes en Picot (1916) aan het werk zien en ISIS terug wil naar het kalifaat, meent Obama dat het denken in termen

Dirk-Jan van Baar, historicus, is publicist en columnist bij diverse dag- en weekbladen.

van invloedssferen uit de tijd is en kondigde hij boven Irak en Syrië (waar hij vorig jaar een rode lijn liet overschrijden) 'het offensief van de noodzaak' af. Alsof jihadististen die de heilige oorlog vooral per internet voeren het grootste gevaar voor Amerika zijn. Alsof Obama – *leading from behind* – na de terugtocht uit Irak en Afghanistan nu toch weer voorop moet gaan in de wereldwijde strijd tegen het Kwaad. Alsof instant-interventies als die in Libië ook elders in het Midden-Oosten een leidraad kunnen zijn.

Het tekent de strategische verwarring van het Westen, die niet zomaar is toe te schrijven aan de naïveteit van Obama, die in Den Haag als messias is verwelkomd. De winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede was niet bij voorbaat tegen oorlog, maar tegen domme oorlogen. De *war on terror* mocht bij Obama niet zo heten, maar hij vocht hem wel, in het geheim met dro-nes tot in Pakistan, waar Osama bin Laden werd geëxecuteerd. Na het tijdperk-Bush waren er goede redenen voor verzoenende gebaren naar de moslimwereld, zoals ook de beoogde 'reset' in de relaties met Moskou diplomatieke logica had. Maar de uitgestoken handen zijn afgeslagen. In 2009 door de moel-lahs in Iran; in 2012 door Poetin, die Obama met een lesje *Realpolitik* in Syrië vernederde. Wat je Obama kunt verwijten is dat hij geen terugvalstrategie had voor het geval zijn verzoeningspolitiek zou dood-slaan. De wereldleider van *hope* en *change* staat er nu (net als Bush) als een sukkel op, vakkundig afge-schminkt door Teheran en Moskou.

De Khomeini-revolutie legt sinds 1979 al een schaduw over het Midden-Oosten, dus de Iraanse afwijzing kon geen verrassing zijn. Maar ook het Kremlin speelt sinds vorig jaar in die regio weer de rol van *spoiler*: via Assad, die met 'hulp' van Moskou zijn chemische wapens mag inleveren, en als beschermer van het kernprogramma van Iran. Dat roept met terugwerkende kracht ook vragen op over de rol van Poetin. Op 9/11 was hij de eerste om steun aan Bush te betuigen en te verzekeren dat Moskou niet achter de aanslagen zat. Bij de inval in Afghanistan, nagel aan de doods-kist van de Sovjetunie, leverde Poetin logistieke hand- en spandiensten, waardoor het leek dat hij in de *war on terror* aan de kant van Washington stond. Maar is dat ooit zo ge-weest? In Irak was daarvan geen sprake en terugkijkend moet worden vastgesteld dat Poetin de grote strategische winnaar was van alle tegenslagen die Amerika sindsdien heeft ondervonden. Deze oud-KGB'er, die overal stookt en in Oekraïne voor geen enkele leugen terugschrikt, lijkt mij voor de NAVO-landen een groter gevaar dan de blindgangers van ISIS.

Nederland, mikpunt van de wraakzucht van Poetin en nog lang niet hersteld van het neerhalen van de MH17, heeft in de frontlinie tegen ISIS niets te zoeken. Onze strategische prioriteit ligt nu bij Rusland. Obama ontkomt er juist niet aan om de omstreden *war on terror* van zijn voorganger op te poetsen. Er moet in het Midden-Oosten een duidelijker onderscheid komen tussen vriend (Israël is de enige echte) en vijand. In de moslimwereld kan Amerika niemand vertrouwen, daaraan mogen scherpere eisen worden gesteld. Het Westen als geheel dient te beseffen dat er wel degelijk een 'As van het Kwaad' bestaat, een wereldwijd correleren van duistere krachten waarin ook Moskou actief is. Wie deze geopolitieke realitei-ten niet wil onderkennen, kan beter geen oorlog voeren.

Poetin, de oud-KGB'er die overal stookt en in Oekraïne voor geen enkele leugen terugschrikt, lijkt voor de NAVO-landen een groter gevaar dan de blindgangers van IS

Stabiele instabiliteit: Somalië, Al Shabaab en de wijdere regio

Somalië zit nog steeds in de frontlijn van 'jihadisme', politieke instabiliteit en humanitaire crisis. In het proces naar politieke stabilisering is Al Shabaab een enorme stoorzender. Deze beweging, eind 2005 ontstaan, heeft een overwegend criminele agenda, 'gelegitimeerd' door de Islam. Militaire maatregelen om de excessen van Al Shabaab te elimineren zijn een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde om politieke, economische en educatieve oplossingen voor de Somalische crisis te ontwikkelen.

Somalië, strategisch gelegen in de Hoorn van Afrika en in recente jaren *het* voorbeeld van een 'gefaalde staat', zit nog steeds in de frontlijn van 'jihadisme', politieke instabiliteit en humanitaire crisis. Zoals ook het geval was in het verleden, hebben de problemen van het land een regionale uitstraling. Het meest duidelijk werd dit in de piraterijcrisis van de laatste jaren, die overigens door kordaat optreden van de internationale gemeenschap (hier dus wél) is ingedamd.¹

Somalië is een voor 99,5 procent Islamitisch land, met een lange traditie niet van militante Islam maar van de Soefi-Islam, van mystieke broederschappen en lokale religieuze cultuur. Sinds de val in 1991 van Mohamed Siyad Barre, de laatste president van een 'verenigd Somalië' die werd verdreven na een burgeroorlog, heeft het land maar weinig rust gekend en is de veiligheid voor de eigen inwoners en voor de aangrenzende Noordoost-Afrikaanse regio onveranderd slecht gebleven. Pas recentelijk is daar wat verandering in gekomen. Maar het land heeft te maken met een 'stabiele instabiliteit' en de politieke, economische, veiligheids- en vooral sociale problemen zijn nog lang niet opgelost.² Die onveiligheid is niet alleen iets dat van buiten komt – buitenlandse jihadisten, buurlanden of interventie door grootmachten – maar is een omvattend structureel probleem in de Somalische maatschappij

zelf. Het uit zich in vele politieke, economische en culturele domeinen: clangroep-tegenstellingen, economische rivaliteit, gebrek aan effectieve juridische kaders, marginalisering van minderheden en vrouwen, en een 'cultuur van geweld'.

In 1991 splitste de noordelijke regio Somaliland, een voormalige Britse kolonie, zich af en heeft de wens geuit zich als onafhankelijk land te ontwikkelen. Zonder noemenswaardige steun van de internationale gemeenschap lukt dat ook redelijk: een werkende democratie, een gestaag groeiende, hoewel bescheiden economie, voorkoming van radicalisme, en vreedzame verhoudingen met buurlanden. De relatief positieve ervaringen in Somaliland, hoewel niet perfect, maken ook duidelijk dat de problemen in Somalië niet inherent zijn aan de Somalische politieke cultuur, maar door toegewijd leiderschap en agenda's van gematigdheid en compromis kunnen worden aangepakt. Paradoxaal genoeg krijgt autonoom Somaliland als "Afrikaanse oplossing voor een Afrikaans probleem" – de slogan waarmee diplomaten in het Westen zo vaak schermen – geen erkenning van de wereldgemeenschap, inclusief de Europese Unie.³

Na een verwoestende burgeroorlog en een moeizaam en omstreden proces van politieke transitie, met vele pogingen om een centrale overheid op te zetten, heeft Somalië – minus Somaliland – sinds

Jan Abbink, antropoloog, is verbonden aan het Afrika Studiecentrum. Hij is gespecialiseerd in de geschiedenis en de cultuur van de Hoorn van Afrika.

augustus 2013 dan toch een ‘federale regering’ in Mogadishu, die het land op decentrale wijze en via de vorming van nieuwe institutionele structuren, moet opbouwen. Het eeuwige probleem van het land hierbij is het gebrek aan een staatkundige traditie:⁴ de politieke cultuur van het land was en is gefragmenteerd, gebaseerd op territoriaal geconcentreerde clanfamilie-eenheden, die ook als lokale politieke eenheden fungeerden, met vaak zeer tegengestelde (materiële) belangen.

Er is traditioneel onder Somaliërs geen betrokkenheid bij een overkoepelende staatsstructuur, omdat die geen binding had met alle clanfamilies of juist door één dominante clan werd gemonopoliseerd. Het wantrouwen ten aanzien van (elke) autoriteit is groot. Ook ingeburgerd was het frequent gebruik van (de dreiging met) geweld als politiek middel om clanbelangen na te streven.⁵ En één van de grootste problemen van de periode van burgeroorlog en staatkundige verwarring in de laatste 23 jaar was het instorten van het onderwijssysteem (behalve dan de Koranscholen), met als gevolg een vrije val van het aantal schoolgaande kinderen en studenten. De productie van een generatie van overwegend ongeschoolden, of alleen religieus geschoolden, heeft het land weinig goeds gedaan.

In dit vacuüm meldden vele mannelijke jongeren zich aan bij milities, inclusief de jihadistisch-islamistische beweging *Harakat al Shabaab al Mujahiddin*. Somaliërs zijn dan wel meesters in overleven en er is altijd een bloeiende informele sector geweest, maar na 1991 was Somalië uiteengevallen in een veelheid van belangengroeperingen, strijdgroepen, clanregio's en religieus georiënteerde groepen, die geen *gedeelde* educatieve basis of gedeelde belangen hadden. Clan- en religieuze identificatie kwamen in de plaats van nationaal gevoel en eenheidsdenken. De juridische en politiek-institutionele leegte in het land werd aanvankelijk opgevuld door de krijgsheren en clanmilities, later meer door clan-gewoonterecht en vooral Islamitische rechtbanken, met als gevolg o.a. een verstikkend religieus conformisme en onderdrukking van vrouwen- en democratische rechten.

In deze situatie kon rond 2005/2006 de Islamistische terreurbeweging Al Shabaab opkomen. Het onderwijs heeft de laatste jaren wel een *comeback* gemaakt, o.a. door privé-initiatieven in het hoger onderwijs (colleges, universiteiten)⁶ en de terugkeer van Somalische migranten uit het buitenland heeft sinds een aantal jaren het aantal hoger opgeleiden weer doen toenemen.

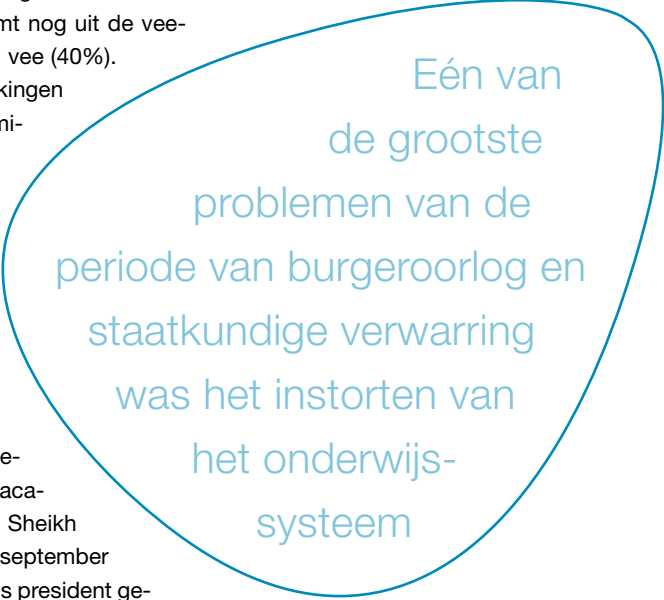
Velen ervan zitten in de regering en op de ministeries, in de vele NGO's, in het langzaam weer opstartende hoger onderwijs en in het opbloeiende zakenleven. De dienstensector groeit het snelst. Maar een echte producerende economie met een goed geschoolde beroepsbevolking is er nog nauwelijks. Het grootste deel van het nationaal inkomen komt nog uit de veeteelt en export van vee (40%).

De geldovermakingen van Somalische migrantengemeenschappen elders, geschat op zo'n 1,1 miljard euro, zijn de andere kurk waarop de economie drijft.

De federale regering, geleid door academicus Hassan Sheikh Mohamoud, in september 2012 verrassend als president gekozen door het federale parlement, erfde de chaotische veiligheidssituatie, humanitaire ellende en de grote 'clanverdeeldheid' in het land. De pogingen van de afgelopen 23 jaar om met behulp van een vaak sterk betweterige internationale gemeenschap (de VN) een centrale regering op te zetten, kenden vele valse starts, geboren uit onbegrip van de complexiteit van Somalië, van de sociaal-politieke verhoudingen en de mondiale belangen die achter de schermen meespeelden, alsook van Islamistische groepen, o.a. uit het buitenland, die de agenda's van Somalische leiders en partijen beïnvloedden. Het proces van politieke stabilisering, dat sinds september 2012 zichtbaar is, is veelbelovend maar zeer broos, en heeft nog een lange weg te gaan.

Al Shabaab: stoorzender in het proces van politieke stabilisering in Somalië

Eén van de grootste stoorzenders daarbij is natuurlijk Al Shabaab. Deze beweging, eind 2005 ontstaan in de schaduw van twee van de meer radicale *Shari'a*-gerechtshoven in Mogadishu, vooral rond een harde kern van Somalische ex-Afghanistan-gangers, heeft een overwegend criminele agenda, 'gelegitimeerd' door de Islam. Al Shabaab groeide in 2006-2007 met een nationalistische agenda – tegen de Ethiopische interventie – maar ontwikkelde geen positieve agenda voor het land. Men koos consistent voor de



Eén van
de grootste
problemen van de
periode van burgeroorlog en
staatkundige verwarring
was het instorten van
het onderwijs-
systeem

De oorspronkelijke beloften van 'recht en orde' heeft Al-Shabaab niet waargemaakt

weg van geweld, en in toenemende mate voor de militante *jihad*, hierbij gesteund door actief gerekruteerde buitenlandse strijders. In feite heeft het Somalisch conflict in de afgelopen tien jaar duidelijk gemaakt hoe wijdvertakt de 'jihadistische Internationale' in feite is en waarvan we de meest recente uitingen

zien in Syrië en Irak (ISIS) en in Nigeria ('Boko Haram').⁷

Al Shabaab heeft ook altijd geweigerd enigerlei 'dialog' aan te gaan (het woord alleen al staat hen tegen) met andere politieke actoren in Somalië. Hun versie van politieke Islam laat dat niet toe, want alleen "Allah moet heersen" en zij zagen zich slechts als de "uitvoerders van Zijn wil". Dat kwam mooi uit, want zo zou niemand hun legitimiteit kunnen betwisten, zo dachten zij. Vanaf het begin waren er ook Al Qa'ida-agenten actief in de beweging.⁸ Al Shabaab verzelfstandigde zich vlak voor de Ethiopische invasie van 2006 als een Islamistische beweging die haar wil aan heel Somalië trachtte op te leggen, maar ook ambities had voor export naar de buurlanden (Somaliland, Ethiopië en Kenia). Moslims aldaar werden opgeroepen tot jihadistische strijd tegen hun regeringen. In februari 2012 volgde de verklaring dat Al Shabaab zich aansloot bij Al Qa'ida.

Slechte staat van dienst

Duidelijk is dat de Al Shabaab-beweging een zeer slechte staat van dienst heeft. Hoewel ze op lokaal niveau wel een zekere orde heeft bewerkstelligd en zelfs bemiddelde in geval van zaken- en clan-conflicten, hebben hun praktijken van dwang en geweld duizenden slachtoffers gemaakt, via aanslagen, executies en foltering; het onderwijs-systeem verder om zeep geholpen; humanitaire hulp in tijden van hongersnood geblokkeerd; religieuze terreur opgelegd; vrouwen vrijwel rechte-loos gemaakt; sociale chaos gecreëerd; en democratische basisrechten met voeten getreden. De beloften van 'recht en orde' – gebaseerd op de aanvankelijk succesvolle zes maanden in 2006 waarin Al Shabaab Mogadishu beheerste na het verslaan van de impopulaire krijgsheren – in de gebieden die ze onder controle had, is niet echt waargemaakt. Haar bewind in nog vele plattelandsgebieden van Somalië was en is gebaseerd

op intimidatie, doelgerichte moorden, afpersing en terreur om de lokale bevolking en de clanleiders in het gareel te houden. Deze praktijken worden verdedigd met verwijzing naar de vestiging van een Islamitisch regime, gestoeld op *shari'a* en niets anders. Ook werden minderheden gewelddadig vervolgd.⁹

Economisch bleek Al Shabaab vaak meer een roversbende dan een constructieve kracht, steunend op de illegale export van houtskool en wildproducten zoals ivoor, afroming van piraterijwinsten,¹⁰ al dan niet gedwongen heffingen op bedrijven, enz. Maar ook waren er handelaren en ondernemers die de beweging steunden en er zakelijk voordeel uit wisten te halen. Al Shabaab kreeg hierdoor veel geld binnen – naast flinke bijdragen uit buitenlandse bronnen – maar een duurzaam groeiende, productieve economie hebben zij niet bevorderd. Eerder het tegendeel.

Op de terugtocht.....

Al Shabaab is sinds augustus 2011, met hun vertrek uit Mogadishu, militair gezien op de terugtocht. De AU-troepenmacht AMISOM en de Keniaanse troepen in Somalië (sinds oktober 2011) hebben veel gedaan om de militanten terug te dringen; ook de voortdurende druk van Ethiopische en Puntlandtroepen heeft hier mee-gespeeld. Een ander belangrijk wapenfeit was de verdrijving van Al Shabaab uit de havenstad Kismayo in september 2012, vooral door een Keniaans offensief. Dit werd gevolgd door de val van een reeks van kleinere plaatsen en dorpen. De beweging antwoordt echter steevast met terreur: men laat kleine groepen van militanten achter in de verloren gebieden om later aanslagen te plegen op lokale leiders, regeringsfunctionarissen en anderen.

De Amerikanen hebben met *special operations*, goedgekeurd door de Somalische regering, laten zien dat gerichte aanvallen op leiders hebben gewerkt om de beweging te verzwakken. Vrijwel alle Al Shabaab-leiders met bloed aan hun handen zijn uitgeschakeld. De dood van Al Shabaab-leider (zgn. 'imam') Ahmed Abdi Godane (alias 'Mukhtar Abu Zubeyr') in zo'n aanval op 1 september 2014 was een belangrijke slag. En de meest recente klap voor Al Shabaab was de overwinning van Somalische (Puntland-) regeringstroepen op 1 oktober 2014,¹¹ toen de Galgala-bergen werden veroverd, een gebied in Puntland lang beheerst door de militie van ene Mohammed Sayid 'Atom', bondgenoot van Al Shabaab. Atom had zichzelf al in juni dit jaar overgegeven en zijn alliantie met



Al Shabaab afgezworen. Ook de lokale bevolkingen die worden losgemaakt van het Al Shabaab-regime halen meestal opgelucht adem. Dit zich ontvouwende scenario (versterkt door regelmatige interne verdeeldheid binnen de beweging)¹² toont aan dat een militaire oplossing in sommige gevallen wel degelijk werkt. De diverse vage en naïeve voorstellen van sommige analisten in de laatste jaren om het ‘redelijk’ aan te pakken en ‘compromis’ of ‘dialogue’ te zoeken met Al Shabaab,¹³ hebben niet gewerkt en berustten op een miskennis van hun ideologie.

...maar nog lang niet verslagen

Dit wil allemaal niet zeggen dat Al Shabaab van het toneel zal verdwijnen: ten eerste handhaven zij zich in bepaalde gebieden, o.a. gestut door de gevreesde intimidatie en terreur van hun ‘veiligheidsdienst’, de *Amniyat*, en ten tweede zal er in de Somalische samenleving altijd een flinke minderheid van religieuze radicalen zijn die de militante politieke Islam blijft bepleiten en actief zal blijven met religieuze onderdrukking en moord in naam van een Islamitisch ideologisch regime.¹⁴ Ook heeft de opmars van jihadistische bewegingen in o.a. Libië, Nigeria, en natuurlijk ook ISIS in Syrië en Irak, een propaganda-effect dat wederom een nieuwe generatie van militante Islamisten – in Somalië en elders – zal ‘inspireren’. En de kansen dat Al Shabaab zich in een Somalische politieke partij of civiele beweging verandert zijn nihil, want zij wijzen een overlegcultuur en democratie radicaal af; ja zij vinden deze een soort

‘blasfemie’. Men hoeft maar de oproepen te lezen van één van hun ideologen, Fuad Mohamed Khalaf (nota bene een voormalig Zweeds staatsburger), om dit in te zien. Ook na de recente dood van hun leider Godane, verantwoordelijk voor talloze aanslagen en wreedheden (o.a. de Westgate Mall-slachting in Nairobi van een jaar geleden) zijn Al Shabaab-aanhangers, onder hun nieuwe leider Mahad Omar Abdi-Kareem (alias ‘Abu Ubeyd’), al aan het werk gezet om ‘wraak’ te nemen. Ook heeft de beweging getoond zich te kunnen aanpassen en zich opnieuw uit te vinden. Zij beheerst nog steeds flinke delen van centraal Zuid-Somalië, waaronder de kuststad Baraawe, waar zij nog aanhang heeft. Ook behoudt zij banden met internationale jihadistische terreurgroepen, zoals Al Qa’ida op het Arabisch Schiereiland (AQAP), Boko Haram e.a. En als Al Shabaab een economisch winstgevende onderneming blijft, zal zij aanhangers blijven trekken in dit zwaar onderontwikkelde land met hoge werkloosheid. Een blijvend probleem is bijvoorbeeld dat belangrijke zakenlieden, vooral uit de Hawiye-clangroep, Al Shabaab financieel blijven steunen.

Vooralsnog zal Al Shabaab doorgaan, hoewel de steun slinkend is, met terreuraanslagen in Somalië en in de regio, vooral in Kenia, dat hieronder al veel te lijden heeft gehad (meer dan 100 aanslagen door Al Shabaab-sympatisanten sinds oktober 2011). Ook rekruteert Al Shabaab in toenemende mate onder de Keniase stedelijke moslimjeugd,¹⁵ waarvan velen al zijn geradicaliseerd door lokale moslim-predikers (bijvoorbeeld in

Burundische leger-troepen bereiden zich voor om deel te nemen aan AMISOM (Missie in Somalië) Foto: Flickr.com:

US Army Africa

Mombasa). Het voortbestaan van Al Shabaab is niet zozeer geënt op een lokale Somalische agenda van grieven onder de lokale bevolking (wat in de jaren 2006-2007 deels het geval was), maar op een meer grensoverschrijdend jihadistisch vertoog. Hun prestaties op het gebied van lokaal bestuur zijn een grote deceptie geweest voor de Somalische bevolking. De oriëntatie op jihadisme zal haar gewelddadige acties ook buiten de grenzen van Somalië blijven voeden.

Naar een oplossing voor de Somalische crisis

De opgave van de langzaam in autoriteit groeiende, maar nog weinig competente en deels corrupte Federale Regering van Somalië is het probleem van bewegingen als Al Shabaab niet zozeer geheel te elimineren, maar *beheersbaar* te maken. Hiervoor zijn de AMISOM-troepen (22.000 man) vooralsnog onmisbaar. Op 4 september jl. kondigde president Hassan Mohamud een 45-daagse amnestie aan voor Al Shabaab-strijders die zich overgaven. Ook worden er 'rehabilitatieprogramma's' opgezet. Clanleiders, geestelijken en NGO's worden verwacht bij te dragen aan de 're-integratie' van deze ex-strijders. Tevens zal de (militaire) samenwerking met de buurlanden Ethiopië, Kenia, Somaliland en Djiboeti worden voorgezet, want ook zij ondervinden de bedreiging van Al Shabaab en soortgelijke bewegingen in de regio.

Militaire maatregelen om de excessen van Al Shabaab te elimineren, zijn dan wel een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde om politieke, economische en educatieve oplossingen voor de Somalische crisis te ontwikkelen. Duurzame vrede en nationale wederopbouw zijn nog ver weg, en zijn wellicht deels illusoir in een samenleving zo getekend door corrosief geweld¹⁶ en steeds wisselende politieke loyaliteiten, gevoed door onverbloemd opportunisme. Maar hier liggen de grootste uitdagingen: het scheppen van een goed onderwijsstelsel, inclusieve economische politiek, een beter belastingsysteem, het stoppen van corruptie en de opbouw van een geloofwaardig nationaal leger (dat is er, ondanks jaren van training en fondsen, nog niet).¹⁷ Cruciaal is verder politieke stabilisering via het scheppen van een rechtsorde (niet slechts een religieuze), een door Somaliërs zeer gewenst democratisch systeem (verkiezingen) en min of meer werkende federale instituties die de diversiteit en het *de facto* federalisme van het land erkennen.

Dit is een proces voor de lange termijn, en weloverwogen steun van de internationale (donor-)gemeenschap kan hierbij helpen. Donorafhankelijkheid moet echter worden voorkomen. Als de massa van de Somaliërs 'stakeholders' worden in plaats van buitengesloten in de nieuwe politieke structuren, dan zal dit ook een gunstig effect hebben op de veiligheidssituatie in het land en in de wijdere regio.

NOTEN

- 1 In 2013 zijn er slechts negen aanvallen geweest op schepen, waarvan geen enkele succesvol. Naast de internationale anti-piraterijvloot heeft ook het advies aan reders gewapende bewakers mee aan boord te nemen – waar zoveel Europese landen, waaronder ook Nederland, in het begin weer tegen waren – goed gewerkt.
- 2 Op de 'Mo Ibrahim Index of African Governance' van 2014 staat Somalië op de 52ste en laatste plaats.
- 3 Naast de paternalistische idee onder buitenlanders dat "Somalië eigenlijk één land moet zijn", kan men ook als reden het feit horen dat Somaliland zich in 1960 na vijf dagen onafhankelijkheid vrijwillig verbond met ex-Italië tot een eenheidsstaat; volkenrechtelijk zou het dan zogenaamd niet kunnen om weer uit de unie te stappen. Zoals zo vaak ontbeert het volkenrecht ook in dit geval realisme en pragmatisme.
- 4 Zie D. Laitin & A. Samatar, *Somalia: Nation in Search of a State*, Boulder, Co., 1987.
- 5 Zie o.a. G. Prunier, 'Segmentarité et violence dans l'espace somali, 1840-1992', *Cahiers d'Etudes Africaines* 146 (XXXVII-2), 1997, blz. 379-401.
- 6 De huidige Somalische president was één van de oprichters van een privaat managementinstituut, later Simad University, in Mogadishu.
- 7 'Boko Haram' is een onjuiste, populaire benaming voor de beweging die zich *Jama'at Ahl-as-Sunna li-Da'awatu wal-Jihad'* (= Associatie van Sunna-volgelingen voor bekering en jihad) noemt en zichzelf als goede moslims ziet.
- 8 Zie S.J. Hansen, *Al Shabaab in Somalia*, Londen, 2013, blz. 27.
- 9 Zie o.a. 'Islamic extremists in Somalia behead two Christians', 14 maart 2014 (<http://morningstarnews.org/2014/03/islamic-extremists-in-somalia-behead-two-christians>).
- 10 Hansen, a.w. noot 8, blz. 109.
- 11 Zie: 'Somalia "retakes" Galgala mountains from al-Shabab' (BBC, <http://www.bbc.com/news/world-africa-29444355>).
- 12 Zie o.a. M. Bryden, *The reinvention of Al Shabaab: a strategic choice or necessity?*, Report of the CSIS Africa Program, Washington, 2014.
- 13 Zoals door B.E. Bruton, *Somalia, a new approach*, Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2010; of H. Verhoeven, 'The self-fulfilling prophecy of failed states: Somalia, state collapse and the Global War on Terror', *Journal of Eastern African Studies*, jrg. 3, nr. 3, 2010, blz. 405-425.
- 14 Vgl. International Crisis Group, *Somalia: Al Shabaab – It Will Be a Long War*, ICG Africa Briefing nr. 99, Brussel, juni 2014.
- 15 Vgl. International Crisis Group, *Kenya: Al Shabaab – closer to home*, ICG Africa Briefing nr. 102, Brussel, september 2014.
- 16 Een andere indicatie daarvoor is het vele geweld tegen vrouwen; zie: P.M. Mugo, 'Rape in Somalia: women and "double victimization"', *Global Education Magazine*, 8 maart 2014 (online: www.globaleducationmagazine.com/rape-somalia-women-double-victimisation).
- 17 Een rapport van de VN *Somalia-Eritrea Monitoring Group* berichtte in februari 2014 dat wapens geleverd aan de Federale Regering *nota bene* deels waren doorverkocht aan Al Shabaab-eenheden of clan-milities, via clanfamilielelijnen (bijv. in de Hawiye Abgaal- en Habr-Gidir-subclans). Zie: *Letter dated 6 February 2014 from the Coordinator of the Somalia and Eritrea Monitoring Group addressed to the Chair of the Committee*, S/AC.29/2014/COMM.13, 6 februari 2014.

Waar ligt de leiding in Libië: in Tobruk of Tripoli, bij *Dignity* of *Dawn*?

Sinds de dood van dictator Muammar Kaddafi in 2011 is het zeer onrustig in Libië en groeit het aantal militias. Islamitische rebellen verdreven Kaddafi, maar weigerden sindsdien hun wapens in te leveren. Ook plegen militias regelmatig aanslagen en heeft het centrale gezag, dat thans formeel in Tobruk zetelt, vrijwel niets te vertellen.

Terwijl de meeste aandacht in de media uitgaat naar Oost-Oekraïne, Irak, Syrië en de Islamitische Staat (IS), woedt in Libië een hevige burgeroorlog, waarin vele verschillende militias elkaar met geweld bestrijden. Dit alles, nadat op 20 oktober 2011 een eind was gekomen aan het ruim 42-jarige bewind van Kaddafi over Libië.¹ Een konvooi waarin hij uit Sirte trachtte te ontvluchten, werd door Franse gevechtsvliegtuigen tegengehouden, waarna Kaddafi onder onduidelijke omstandigheden stierf. Drie dagen later verklaarde de Nationale Transitionele Raad van Libië het land officieel als bevrijd en kondigde hij plannen aan binnen acht maanden verkiezingen te houden. Vervolgens brak voor het land een chaotische periode aan.²

Dit artikel beschrijft allereerst in het kort de demografie van Libië en het belang van olie. Vervolgens komen de stormachtige politieke ontwikkelingen aan de orde, die na de verkiezingen van juni jl. tot een situatie met twee regeringen en twee parlementen hebben geleid. Het artikel sluit af met een korte bespiegeling over de toekomst van het land.

Demografie en olie

Maar allereerst ter algemene oriëntatie enige informatie over dit Noord-Afrikaanse land zelf. Libië heeft een kleine bevolking (6,25 miljoen), die op een groot grondgebied (1,76 miljoen km²) leeft.

De bevolkingsdichtheid varieert van ongeveer drie mensen per vierkante kilometer in de twee noordelijke streken Tripolitanië en Cyrenaica, tot minder dan één persoon per vierkante kilometer in de rest van het land. Libië is daarmee een van de dunbevolkste landen ter wereld. Van de bevolking woont 90% in minder dan 10% van het land, meestal aan de kust. De kustlijn is liefst 1.170 kilometer lang. Het geschatte BNP van Libië bedraagt 77,57 miljard dollar (2013).³ Het Libische volk is een mengeling van inheemse Berbervolken en Arabieren, die later in de geschiedenis in het land aankwamen. Er zijn kleine Toeareg- en Toeboe-stammen die vooral in het zuiden leven en zich kenmerken door een nomadische of semi-nomadische levensstijl. Het grootste gedeelte van de buitenlandse bevolking komt uit andere Afrikaanse landen, vooral Egypte, Tunesië en Zuid-Afrika.

Hoewel ongeveer de helft van de Libische bevolking in de grote steden woont, beschikt het land niet over een belangrijke industrie of andere productiemogelijkheden. Libië is typisch een olie-land; olie is verantwoordelijk voor 90% van de regeringsinkomsten. De olievelden liggen voornamelijk in het zuidoosten (Sarir) en het zuidwesten (Sharara en El Feel), met de grootste reserves van heel Afrika.⁴

Gen.-Maj. b.d.Mr drs

Kees Homan is als adviseur veiligheid verbonden aan Instituut Clingendael.

De strijd in Libië draait grotendeels om de controle over luchthavens, olieterminals en andere belangrijke installaties. Maar de burgeroorlog heeft ook een ideologische dimensie.

Eerste verkiezingen

In juli 2012 werden de eerste vrije verkiezingen gehouden en kwam de macht in handen van het door islamieten gedomineerde Algemene Nationale Congres (GNC). Deze koos Mohammed Magarief tot voorzitter. Het centrale gezag beperkte zich echter tot het noorden van het land. In het gehele land manifesteerden zich opstandige rebellengroepen, die in de chaotische situatie wapens van het voormalige Kaddafi-regime hadden verworven. Later in datzelfde jaar, in de nacht van 11 op 12 september, werden de Amerikaanse ambassadeur, Christopher Stevens, en drie andere Amerikanen gedood, toen bewapende personen het consulaat in Benghazi bestormden.⁵ De dood van Stevens zou nog lange tijd de politieke gemeederen in Washington bezighouden. Door ongeregelde toestanden in Benghazi en het nabijgelegen Derna, moest Magarief van het Congres beloven alle illegale milities te ontbinden. Dit zou echter een onmogelijke taak blijken te zijn.

Het GNC koos in oktober 2012 Ali Zeidan tot minister-president. De veiligheid werd er echter niet beter op; Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk spoorden daarop in januari 2013 hun burgers aan Benghazi te verlaten. In mei 2013 wisten milities gedurende enige dagen overheidsgebouwen te belegeren; daarop aanvaardde het parlement een wet, die iedereen die voor de regering van Kaddafi had gewerkt verbodde een publieke functie te vervullen. Als gevolg van deze wet kondigde de voorzitter van het GNC, Magarief, zijn aftreden aan. Hij werd als voorzitter opgevolgd door Nuri Abu Sahmein, een berber.

Exit Ali Zeidan

Libië werd op 10 oktober 2013 opgeschrikt door een korte gijzeling van premier Ali Zeidan. Volgens een eerste verklaring van de gewapende brigade die de gijzeling opeiste, handelde zij uit boosheid over de medewerking van de Libische overheid aan de Amerikaanse gevangenneming van de terrorist, Anas al-Liby, die verdacht werd van de bomaanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania in 1998. Het riep verbazing op dat deze brigade verbonden was aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken van dezelfde overheid waartegen zij ageerde. Dat de premier enkele uren later alweer op vrije voeten stond, maakte de verwarring compleet.

Het Libische parlement zette op 11 maart jl. premier Ali Zeidan af.⁶ Dat gebeurde nadat bekend werd dat rebellen in de havenstad al-Sidra illegaal olie overpompten in een tanker met de Noord-

Koreaanse vlag. De tanker lag zonder toestemming van de regering in Tripoli voor anker. Maar voor de beslissing van het parlement was uiteindelijk doorslaggevend dat Ali Zeidan het vertrek van de volgeladen smokkel-tanker uit de oliehaven van al-Sidra niet had weten te verhinderen. Ali Zeidan vluchtte per direct naar Europa. Het parlement benoemde vervolgens minister van Defensie Abdullah al-Thinni tot diens tijdelijke opvolger.

Twee regeringen en twee parlementen

De oorlog in Libië laaide weer op na de verkiezingen in juni jl., waarbij de Moslimbroederschap een zware nederlaag leed. Het in 2012 gekozen parlement, voornamelijk bevolkt door islamieten, werd ontbonden en vervangen door een meer liberale en federalistische leiding. De fundamentalistische milities beschouwden het nieuw gekozen parlement, het Huis van Afgevaardigden (HOR), echter als onwettig. Zij riepen het oude, door de Moslimbroederschap gedomineerde GNC op weer bijeen te komen. Op eigen houtje werd een premier benoemd, namelijk Omar al-Hasi.

Libië beschikt thans dan ook over twee instituties die zichzelf tot regering hebben uitgeroepen en tevens over twee parlementen. Ieder parlement heeft in mindere of meerdere mate bindingen met een coalitie van militie-strijdkrachten. Aan de ene kant staat de 'Operatie Waardigheid' (*Dignity*), met de machtige militie van Zintan en de opstandige oud-generaal Khalifa Haftar, die zichzelf presenteert als een Libische Sisi. Zij genieten dan ook de steun van het in juni verkozen parlement, dat wordt gedomineerd door liberalen. Aan de andere kant staat de 'Dageraad van Libië' (*Dawn*), een alliantie van milities die zich hebben verbonden met de Moslimbroederschap. Zij hebben de steun van het oude, door de Moslimbroederschap gedomineerde parlement. 'Operatie Waardigheid' steunt de HOR, 'Operatie Dageraad' de GNC.

Steeds meer stammen en steden kiezen partij in dit conflict. Pro-islamitische milities slaagden na vijf weken van gevechten erin Tripoli te veroveren. Gedurende deze periode vielen honderden doden en werd de luchthaven vernietigd. De regering vluchtte en het gekozen parlement vestigde zich in de oosterse stad Tobruk, omdat de grootste steden van het land in slagvelden waren veranderd. De Libische Dageraad-coalitie van islamitische groepen en hun bondgenoten beheersen thans Tripoli, Benghazi en Misrata, de drie voornaamste steden, en dit ondanks de internationale



Elyros, de Griekse veerboot waar de Libische regering *Operatie Waardigheid* haar toevlucht heeft gezocht en poogt het land te besturen nadat ze uit Tripoli was verdreven door de *Dageraad van Libië*. Foto: [wikimedia.org: Domaina](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Elyros.jpg)

diplomatieke inspanningen om te bemiddelen en het geweld te beëindigen.

De islamitische GNC in Tripoli wordt gesteund door Turkije en Qatar; de HOR in Tobruk ondervindt steun van Egypte, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE). De verdeeldheid in Libië komt vooral voort uit rivaliteit tussen islamieten en niet-islamieten, maar ook uit stammentwisten en regionale allianties.

De HOR, het gekozen parlement, beheerst echter de olie-inkomsten en wordt gesteund door het Westen en de meeste mogendheden uit de regio. Ze beschikt echter niet over voldoende strijdkrachten om de grote steden te heroveren. De burgeroorlog in Libië neemt niet alleen binnen de grenzen van het land in hevigheid toe, het wordt ook steeds meer een regionaal conflict. Op 18 en 23 augustus jl. voerden Egypte en de VAE luchtaanvallen uit op fundamentalistische milities in de Libische hoofdstad Tripoli, en wel vanaf bases in Egypte. De Emiraten leverden piloten, straaljagers en tankvliegtuigen. Bij de aanvallen van 23 augustus probeerden Egypte en de Emiraten te voorkomen dat de fundamentalistische milities de luchthaven van Tripoli in handen kregen, maar tevergeefs.

Vliegveld

De Libische Dageraad veroverde uiteindelijk de internationale luchthaven van Tripoli, na vijf weken van hevige gevechten. Televisiebeelden toonden bebaarde strijders die op vliegtuigen ston-

den, in de lucht schoten en 'allahu akbar' ('God is groot') schreeuwden.⁷ De Verenigde Staten waren woedend dat ze door Egypte en de VAE in het ongewisse waren gelaten. Bij de gevechten om de luchthaven vielen honderden doden. Delen van Tripoli zijn in puin gelegd en veel mensen zijn gevlucht. Opslagtanks bij het vliegveld, met 25 miljoen liter brandstof, stonden weken in brand.

Het nieuwe parlement zetelt in Tobruk, omdat die stad in handen is van oud-generaal Haftar. Hij presenteert zich als een Libische generaal Sisi, de sterke man van Egypte, en heeft de fundamentalistische milities de oorlog verklaard. Het nieuwe parlement noemde de verovering van de luchthaven van Tripoli het werk van "terroristische groepen" die de legitimiteit van de staat ondermijnen. Maar die staat bestaat alleen in naam.

Het grote twistpunt tussen de groeperingen is, dat er sommigen zijn die een Tripoli-variant van de ISIS-staat willen vestigen. Andere, wat meer liberaal ingestelde krijgers, zijn daar begrijpelijkwijs niet van gediend. De strijd in Libië draait grotendeels om de controle over luchthavens, olieterminals en andere belangrijke installaties. Maar de burgeroorlog heeft ook een ideologische dimensie; het gaat immers tussen voor- en tegenstanders van de fundamentalistische Moslimbroederschap.

Het Westen is vooral bezorgd over de islamistische groep Ansar al-Sharia. De Franse minister van Buitenlandse Zaken Laurent Fabius vindt dat de Verenigde Naties sancties moeten opleggen

aan de extremisten. “De maatregelen die worden genomen om Islamitische Staat te bestrijden, moeten ook gebruikt worden tegen deze groepen,” aldus Fabius, die doelde op het aan banden leggen van jihad-stromen naar Syrië en Irak en het bevriezen van tegoeden.⁸

De buurlanden van Libië vrezen dat de fragmentatie van het land een bedreiging vormt voor hun eigen veiligheid. De afgelopen jaren zijn veel wapens uit de depots van Kaddafi geplunderd. Ze zijn opgedoken in bijna alle landen in Noord-Afrika. Egypte en Algerije kijken machteloos toe hoe Libië een vrijhaven voor radicaal islamitische groepen wordt.

De VN-Veiligheidsraad stemde unaniem in met een resolutie waarin wordt opgeroepen tot een onmiddellijk staakt-het-vuren en uitbreiding van sancties tegen personen die een gevaar vormen voor de stabiliteit in het land.⁹ De islamitische Libische Dageraad, die in de Libische hoofdstad Tripoli de scepter zwaait, is echter niet van plan akkoord te gaan met een oproep van de VN tot een staakt-het-vuren. De VN proberen te bemiddelen in vredesgesprekken tussen de diverse strijdende partijen in Libië. De Libische Dageraad zegt dat de strijd in het land alleen kan worden beëindigd door haar rivalen te ontwapenen en hun leiders te arresteren.

De situatie in Libië wordt inmiddels steeds slechter, vanwege de verscheidenheid aan belanghebbenden die controle proberen te krijgen over belangrijke delen van het grondgebied, waaronder recentelijk de vliegbasis Benina bij Benghazi.¹⁰ Deze vliegbasis is het laatste bolwerk van de Operatie Waardigheid. Hun troepen zijn uit Benghazi verdreven en hebben zich op deze vliegbasis teruggetrokken. Nabuurlanden maken zich steeds meer zorgen dat het conflict zal overslaan naar de grenzen die ze met Libië delen. Maar buitenlandse strijdkrachten blijven zeer terughoudend in hun opties te interveniëren. Het blijft dan ook onwaarschijnlijk dat de internatio-

nale gemeenschap troepen zal inzetten die nodig zijn om het conflict te beëindigen.

De burgeroorlog in Libië lijkt bovendien steeds meer een afspiegeling van de regionale machtsstrijd die sinds de Arabische Lente in het Midden-Oosten is uitgebroken. Het betreft hier voorstanders van de Moslimbroederschap (Qatar, Turkije) en tegenstanders (Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Egypte). Nadat president Sisi vorig jaar de macht greep in Egypte, verklaarde hij de Moslimbroederschap de oorlog. De beweging is in Egypte verboden, duizenden leden zijn opgepakt en honderden gedood. Samen met Saoedi-Arabië en de VAE is Sisi ook een regionale campagne begonnen om de beweging uit te roeien. Inmiddels voeren Egyptische troepen militaire operaties uit tegen islamitische opstandelingen in Benghazi. De regering in Cairo heeft verklaard eraan te streven de regeringszetel van Tobruk uiteindelijk weer naar Tripoli te verplaatsen.¹¹

Voor de Moslimbroederschap heeft de verovering van Tripoli tot gevolg dat, wanneer het de militaire macht verliest het bijna zeker is dat het onderworpen wordt aan rigide zuiveringen of zelfs nog erger. De Moslimbroederschap blijft echter hopen dat het parlement in Tobruk een concessie zal doen om de macht en olie te delen, in ruil voor vrede. Indien zo'n compromis onmogelijk is, zal de oorlog waarschijnlijk voortduren.

De vertegenwoordiger van de Verenigde Naties in Libië, Bernardino Leon, vindt de oplossing van het conflict dan ook zeer moeilijk. Dit ook al vanwege de honderden milities die geen hiërarchische relaties onderhouden.¹²

Om het huidige conflict op te lossen zal er een regering geformeerd moeten worden die gebaseerd is op het delen van macht. Dit betekent dat de legitimiteit van de regering in Tobruk niet door iedereen als vanzelfsprekend wordt beschouwd. De internationale gemeenschap doet er dan ook goed aan de parallelle regeringen niet te erkennen.

NOTEN

- 1 Zie voor het verloop van de strijd tegen het Kaddafi-regime: Kees Homan, 'Libië: Responsibility to Protect en de NAVO', *Atlantisch Perspectief*, nr. 8, 2011, blz. 24-30.
- 2 Zie voor een uitgebreide analyse van de ontwikkelingen in Libië tot september 2013: Rosan Smits, Floor Janssen, Ivan Briscoe, Terri Beswick, *Revolution and its discontents: state, factions and violence in the new Libya*, Conflict Research Unit, Instituut Clingendael, Den Haag, september 2013.
- 3 Christopher M. Blanchard, *Libya: Transition and U.S. Policy*, Congressional Research Service, Washington D.C., 8 september 2014, blz. 4.
- 4 Kevin Casey, 'Oil, Libyans' Bargaining Chip', *Sada – Analysis*, Carnegie Endowment for International Peace, 11 februari 2014.
- 5 'Benghazi laait weer op: consulaat waarschuwde vooraf al', *NRC Handelsblad*, 2 november 2012.
- 6 *Strategic Survey 2014*, IISS London, 2014, blz. 246.
- 7 'Warplanes hit Tripoli amid Libya fighting', *ALJAZEERA*, 18 augustus 2014.
- 8 'Ook Libië krijgt steun in strijd tegen extremisme', *de Volkskrant*, 26 september 2014.
- 9 'UN proposes Libyan ceasefire and talks', *ALJAZEERA*, 23 september 2014.
- 10 'Libyan Militias Battle for Benina Air Base', *STRATFOR*, 3 oktober 2014.
- 11 'Washington Hedges on Egyptian Military Actions in Libya', *Middle East Briefing*, 20 oktober 2014.
- 12 'The role of the gunmen', *The Economist*, 11 oktober 2014.

Van 'Serval' naar 'Barkhane': contra-terrorisme in de Sahel

Operatie 'Serval', nu bijna twee jaar geleden, was een indrukwekkende militaire missie, waarbij de Franse *special forces* de terroristische jihadisten, o.a. AQIM, die noord-Mali in bezit hadden, een gevoelige slag toebrachten. Maar geleidelijk aan is de veiligheidssituatie in noord-Mali verslechterd, terwijl het Malinese leger, momenteel getraind door een EU-missie, nog weinig presteert. Tegen de achtergrond van dit veiligheidsvacuüm heeft Parijs nu besloten de operatie 'Barkhane' te lanceren.

Half juli 2014 meldde de Franse minister van Defensie, Jean-Yves Le Drian, dat een nieuwe contraterrore-actie, genoemd 'Opération Barkhane', in de Sahel zou worden opgestart. Deze moest de succesvolle Operatie 'Serval', die in 2013 diverse terroristische groeperingen had verjaagd uit noord-Mali, vervangen. Op 1 augustus 2014, terwijl de mondiale media vooral haar aandacht had gericht op de vliegcrashes in Oekraïne en Mali, werd Barkhane officieel gelanceerd door president François Hollande en minister Le Drian, beiden op bezoek in Tsjaad. Nabij de hoofdstad Ndjamena staat het hoofdkwartier, onder leiding van de Franse generaal Palasset.

Waar Operatie 'Serval' beperkt was tot Mali, omvat het operatiegebied van Barkhane de 'G5 Sahel'-landen, namelijk Mauritanië, Mali, Niger, Burkina Faso en Tsjaad. Enkele vliegtuigen, helikopters, drones en ongeveer 3000 Franse militairen nemen aan de missie deel. Alhoewel weinig ruchtbaarheid aan de nieuwe operatie is gegeven, blijkt deze twee doelstellingen te hebben. Ten eerste zal Frankrijk de betrokken partnerlanden ondersteunen in hun strijd tegen terrorisme, en ten tweede zal de missie het ontstaan van nieuwe terroristische vrijhavens trachten te voorkomen.¹ Dit artikel zal ingaan op de eerdere operatie Serval in Mali, welke effecten deze had en hoe de nieuwe operatie Barkhane in de ingezette lijn past.

De val van Mali

Begin 2012 veranderde Mali plotseling in enkele maanden van een 'donor darling' en 'posterboy for democracy' in een falende staat, waarbij twee derde van het grondgebied in handen viel van Al-Qaida in de Islamitische Maghreb (AQIM), een afsplitsing van deze organisatie genoemd *Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest* (MUJAO) en Ansar Dine. De Toeareg, een nomadisch volk gelieerd aan de Berbers, hadden begin januari een opstand tegen de Malinese hoofdstad Bamako ontketend en verjoegen het leger uit het noorden. In Bamako brak een munitie-rij uit die een staatsgreep werd. Vervolgens stortte de façade van een corrupt regime volledig in en de zittende president, Amandou Toumani Touré (ATT), vluchtte naar Senegal.

Onder druk van de buurlanden werd snel een interim president aangesteld, maar politieke instabiliteit en het gebrek aan democratische legitimiteit van het interim regime in Bamako zou steun van de internationale gemeenschap aan Mali aanzienlijk bemoeilijken. De Toeareg-separatisten in het noorden, destijds verenigd onder de partij *Mouvement National pour la libération de l'Azawad* (MNLA), werden op hun beurt verslagen door AQIM, MUJAO en Ansar Dine. Deze drie terreurorganisaties propageerden een radicaal islamitische agenda, met invoering van de sharia. Gedurende het najaar van 2012 werd het

Sergei Boeke is onderzoeker bij het Centre for Terrorism and Counterterrorism (CTC) van de Universiteit Leiden – Campus Den Haag.



Gewapende strijders op de grens tussen Mali en Mauritanië. Foto: Flickr.com: Magharebia

noorden van Mali feitelijk getransformeerd tot de islamitische staat en vrijhaven voor diverse terreurgroepen.

De terroristische vrijhaven in noord-Mali vormde een bedreiging voor zowel de bredere Sahel-regio als voor Frankrijk. Toen AQIM, MUJAO en Ansar Dine het gebied controleerden, werd het een magneet voor jihadistische strijders uit heel Afrika, met 'foreign fighters' uit niet alleen verscheidene buurlanden, maar ook uit Soedan en Somalië. Naast bermbom-fabrieken werden ook trainingskampen opgericht, waar onder meer vertegenwoordigers van de Nigeriaanse Boko Haram gesignaleerd werden. Ten slotte profiteerden de drie terreurgroepen van een exponentiële groei doordat zij ongehinderd konden rekruteren in het noorden. Zo schatten Franse inlichtingenbronnen de omvang van MUJAO in 2011 nog op ongeveer 40 strijders, terwijl begin 2013 dit aantal tot ongeveer 500 was opgelopen. Voor AQIM werd die groei geschat van zo'n 350 (2011) tot mogelijk 1500 (begin 2013).²

De dreiging van vooral AQIM was niet alleen gericht tegen de Afrikaanse regimes, maar ook tegen het Westen, in het bijzonder Frankrijk als zogenaamde voormalige koloniale uitbuiters van het gebied. In Frankrijk waren sinds 2009 drie aanslagen uit de koker van AQIM vrijdeld door de veiligheidsdiensten en het politiek gevoelig dossier van de zeven gegijzelde Fransen hing als een molenstein om het Afrika-beleid van de regering in Parijs.³ Kortom, zowel de Afrikaanse buurlanden als Frankrijk zagen de vrijhaven voor terreur als een bron van instabiliteit en gevaar. Via het Economisch gezelschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), de Afrikaanse Unie (AU), de EU en de

VN werden diverse processen opgestart om assistentie te verlenen aan de Malinese regering bij de herovering van het noorden van het land. Een uitkomst hiervan was VN-Veiligheidsraad-resolutie 2085 van december 2012, met een mandaat voor een Afrikaans geleide interventiemacht om noord-Mali te 'bevrijden' van de terroristen.

'Serval': succesvol, maar beperkte doelstellingen

Door op 9 januari 2013 onverwacht een aanval op het zuiden te lanceren, waren Ansar Dine, AQIM en MUJAO de formatie van de geplande internationale vredesmacht voor. Het interim regime in Bamako wankelde; Sevaré, het strategisch gelegen vliegveld in noord-Mali, werd bedreigd door de aanval van de jihadisten. Frankrijk zag hoe het zorgvuldig opgebouwd internationaal plan op het punt stond in te storten, en handelde razendsnel. Een noodkreet uit Bamako aan Parijs voor militaire assistentie werd verstuurd en Frankrijk riep een spoedzitting van de VN-Veiligheidsraad bijeen, die besloot met de oproep aan alle staten Bamako assistentie te verlenen in de strijd tegen het terrorisme. Hierdoor zou geen twijfel bestaan over de legaliteit van de aanstaande Franse interventie.⁴

Op 11 januari 2013 vielen Franse gevechtsvliegtuigen en helikopters de jihadisten aan en binnen enkele dagen was de aanval teruggedragen. De Franse militaire missie kreeg de naam 'Opération Serval', naar een woestijnkat. De doelen waren helder geformuleerd: stop de aanval en bescherm de 6000 Fransen die in Bamako wonen (van wie overigens veel een dubbele nationaliteit hebben). Overigens speelden waarschijnlijk niet alleen veiligheid, maar ook andere Franse belangen een rol. Zo bevinden zich in aangrenzend Niger uranium-mijnen die essentieel zijn voor de elektriciteitsopwekking in Frankrijk.

Na twee dagen van luchtaanvallen en acties van Franse *special forces* werd een derde doelstelling aan de operatie toegevoegd: herstel de territoriale integriteit van Mali door het noorden te heroveren op de jihadisten. Franse landeenheden werden gemobiliseerd en gedurende drie maanden zou Frankrijk een kleine oorlog voeren tegen enkele duizend jihadisten in het noorden.

In januari 2013 heroverden de Fransen de grote steden op de jihadisten, en wel op een spectaculaire en risicovolle manier, met 's nachts landingen van *special forces* op de vliegvelden van Gao en Tessalit, alsmede 250 geparachuteerde legionairs

bij Timbuktu. De opdracht van de Franse regering aan de legertop was simpel: snelheid maken en de jihadististen vernietigen.⁵ De jihadististen vluchten uit de steden en trokken zich terug naar de Amettetai-vallei in de Ardrar des Ifoghas. Dit laaggebergte, vol valleien en grotten, had AQIM de afgelopen jaren tot zijn vesting gemaakt. Gedurende vijf weken hebben Franse troepen, ondersteund door *special forces* uit Tsjaad, dit gebied gezuiverd. In deze man-tot-man-gevechten (waarbij aan Franse zijde wel lucht- en artilleriesteun is ingeroepen) zijn uiteindelijk zo'n 130 jihadististen gesneuveld, en op zijn minst 38 soldaten uit Tsjaad.⁶

Operatie 'Serval' was een indrukwekkende militaire overwinning, maar het bracht Mali terug naar de *status quo ante*: een land, weliswaar op papier verenigd en eensgezind, maar met aanzienlijke politieke, etnische en sociaal-economische breuklijnen. Het politieke proces werd op gang gebracht met presidentsverkiezingen, die in juli en augustus plaatsvonden en een naar Malinese maatstaven goede opkomst kenden. Voorts werd in april 2013 de United Nations *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) ontplooid. Deze vredesmacht kreeg niet alleen een ruim mandaat om de vrede en stabiliteit te handhaven, maar ook een unieke inlichtingencomponent, aanvankelijk verzorgd door Nederland, om het functioneren in zo'n groot en complex land mogelijk te maken.⁷ 'Serval' bleef als parallelle escalatiemacht naast MINUSMA bestaan, om de druk op de terroristische groeperingen te behouden en de internationale *peacekeepers*, indien nodig, militair te hulp te schieten.

Nieuwe bedreigingen en oude problemen

Na 'Serval' hebben enkele belangrijke commandanten van AQIM, maar ook die van andere terreurgroepen, een veilig onderkomen gevonden in zuid-Libië, waar inmiddels de staat volledig het gezag kwijt is. Vanuit deze nieuwe vrijhaven worden strijders gerekruteerd en getraind. Defensie-minister Le Drian riep in september de internationale gemeenschap op (weer) in Libië te interveniëren, en liet doorschemeren dat 'Barkhane' zich naar het noorden kon uitbreiden.⁸ Dit zou mogelijk in samenwerking met Algerije en Egypte plaats kunnen vinden. Naast Libië hebben ook Tunesië, Marokko en Algerije een toenemend probleem met het radicaal islamisme. Duizenden jongeren zijn uit deze landen vertrokken om deel te nemen aan de strijd tegen Assad in Syrië, en de meesten vechten in de gelederen van Al Nusra (officieel gelieerd aan al-Qaida), of de nog

extremere Islamitische Staat (IS) in Syrië en Irak. De vraag is hoe de toch al wankel regimes in Noord-Afrika de terugkeer van deze strijders gaan opvangen. De gehele regio staat inmiddels onder druk van het fenomeen van Syrië-gangers.

Het landschap van terroristische organisaties is tegelijk verder versplinterd door onderlinge verschillen en het Franse militaire optreden. Mokhtar Belmokhtar, alias Mr Marlboro, verliet enkele weken voor Operatie 'Serval' de moederorganisatie AQIM. Toch lanceerde hij weken later, op 16 januari 2013, de grote aanslag op het gascomplex 'In Amenas', in zuid-Algerije, die hij nota bene namens al-Qaida opeiste. Sindsdien heeft hij samen met MUJAO een nieuwe terreurgroep opgericht, de Al Mourabitoun. MUJAO en Mokhtar Belmokhtar hebben bij grote, gecoördineerde zelfmoordaanslagen in Niger in mei 2013 laten zien te kunnen samenwerken, maar de vrees blijft dat Al Mourabitoun als nieuwe organisatie een spectaculaire aanslag wil organiseren om zichzelf op de kaart te zetten. Media-aandacht is tenslotte zowel middel als doel voor terrorisme, en de wereldwijde focus op de IS is voor AQIM niet bepaald goed nieuws. Een belangrijke commandant van AQIM heeft zich al achter IS geschaard, in plaats van het al-Qaida-leiderschap, met interne geschillen en tegenverklaringen als gevolg.⁹ Kortom, het blijven ondoorzichtige netwerken van gewelddadige groeperingen, met de implicatie dat een contra-terrorismebeleid gericht op het uitschakelen van enkele sleutelcommandanten weinig effect op de lange termijn zal hebben.

Belangrijker dan de capaciteit en wil van deze terreurorganisaties om aanslagen te plegen, is het vermogen van de overheid capaciteit te leveren op het gebied van veiligheid, ontwikkeling en tal van andere vlakken. Hier schort het aan, in zowel Mali als de buurlanden van de Sahel. In Mali blijkt de nieuwe regering onder leiding van Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) maar moeilijk in staat de vredesonderhandelingen met de Toeareg-facties te leiden. Hij en zijn achterban willen geen concessies doen, terwijl de Toeareg onderling zo verdeeld zijn dat het onduidelijk is wie vertegenwoordiger is van welke belangengroep. Vrede en verzoening tussen de Toeareg en Bamako lijken nog ver weg, terwijl in 2012 juist dit conflict door de terreurgroepen werd uitgebuit. Op strategisch niveau is het militair regime in Algerije een belangrijke speler, maar het vervult nog steeds de rol van 'spoiler', waarbij het enkele AQIM- en Ansar Dine-commandanten op zijn grondgebied gedooft. Op tactisch en operationeel niveau verslechtert de veiligheidssituatie in noord-Mali, terwijl het Ma-

Operatie 'Serval'
bracht Mali
terug naar de
status quo ante:
een land, op
papier verenigd
en eensgezind,
maar met
aanzienlijke
politieke,
etnische
en sociaal-
economische
breuklijnen

linese leger, dat momenteel getraind wordt door een EU-missie, nog weinig presteert. Bermbommen en raketaanvallen zijn aan de orde van de dag; sinds het begin van de missie medio 2013 zijn 31 VN-soldaten omgekomen en 90 gewond geraakt.¹⁰

‘Barkhane’: het gevaar van militaire overdaad

Tegen de achtergrond van een veiligheidsvacuüm in noord-Mali heeft Parijs besloten de operatie ‘Barkhane’ te lanceren. ‘Barkhane’ betekent een grote, rollende duin in de Sahara, en staat symbool voor het blokkerend effect dat beoogd wordt. De missie moet voorkomen dat terroristen uit Algerije en Libië, geen directe partners in de operatie, naar de G5-landen komen en daar aanslagen plegen. Zo is recent in Niger een konvooi van AQIM-voertuigen, afkomstig uit Libië en onderweg naar Mali, door Franse *special forces* vernietigd. Op het eerste oog lijkt het verstandig dat nieuwe contra-terrorisme-operaties niet beperkt worden tot de grenzen van Mali, aangezien de terreurgroepen zich ook weinig aantrekken van de poreuze grenzen. Daarnaast heeft Operatie ‘Serval’ aangetoond dat een militaire benadering effectief kan zijn in het opheffen van een vrijhaven en het terugbrengen van een terreurdreiging tot een lager niveau. Vanuit deze optiek lijkt Barkhane een logisch vervolg op Serval.

Toch is er een aantal bedenkingen bij deze nieuwe operatie. In feite is de doelstelling het opjagen en uitschakelen van terroristen, maar hoe, waar en op welke wijze, blijft onduidelijk. De missie staat ook voor onbepaalde tijd te boek. Het is een operatie die leunt op *drones* (ongewapend) en *special forces* (zwaar bewapend), terwijl de militaire fase in principe met Operatie ‘Serval’ afgesloten had moeten zijn. Het Malinese leger zal

toch de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in Mali moeten dragen, terwijl MINUSMA *peace-keeping*-taken verricht. Nu is het moment om juist de onderliggende maatschappelijke problemen, van de positie van de Toeareg tot corruptie in de politieke kaste, aan te pakken. Op alle vlakken loopt dit moeizaam in Mali, met het risico dat de voedingsbodem voor terrorisme alleen maar toeneemt. Nog los van dit fundamentele, strategische aspect is het zelfs onwaarschijnlijk dat het tactisch doel, namelijk het verzwakken van de terreurgroepen door hun commandanten uit te schakelen, enig duurzaam effect zal hebben. De netwerken zijn namelijk diffuus en bezitten veel incasseringsvermogen.

De regionale partners in ‘Barkhane’ zullen Parijs nog veel hoofdbrekens bezorgen. In de G5-landen ligt een sterke militaire alliantie met de voormalige koloniale macht politiek zeer gevoelig. Zo worden op last van Niger de onderlinge afspraken met Frankrijk geheim gehouden, en dienen de Franse militairen beperkt in aantal en vooral niet zichtbaar te zijn.¹¹ In Tsjad is het autocratisch regime ook in de problemen gekomen door zijn steun aan Frankrijk, al heeft het van zijn status als belangrijke bondgenoot handig gebruik gemaakt om zonder Frans commentaar de oppositie op te pakken. In Burkino Faso loopt de spanning eveneens op, met het vooruitzicht dat president Blaise Compaoré, winnaar van alle verkiezingen sinds 1987, er op gesteld zal zijn ook die van 2015 te winnen. Kortom, de doelstellingen en randvoorwaarden van ‘Barkhane’ zijn onduidelijk, militaire middelen bieden geen oplossing voor civiele problemen en het is de vraag of de G5-landen betrouwbare partners zullen zijn.

Waar ‘Serval’ een riskante maar geslaagde missie is gebleken, zou Frankrijk zich met ‘Barkhane’ kunnen vergalopperen.

NOTEN

- 1 ‘Opération Barkhane’, op de website van het Franse ministerie van Defensie: <http://www.defense.gouv.fr/operations/barkhane/dossier/operation-barkhane>
- 2 Isabelle Lasserre & Thierry Oberlé, *Notre guerre secrète au Mali. Les nouvelles menaces contre la France*, Parijs: Fayard, 2013, blz. 43-44.
- 3 Vincent Jauvert & Sarah Halifa-Legrand, ‘Mali: histoire secrète d’une guerre surprise’, *Le nouvel observateur*, 10 februari 2013.
- 4 Karine Bannelier & Theodore Christakis, ‘Under the Un Security Council’s Watchful Eyes: Military Intervention by Invitation in the Malian Conflict’, *Leiden Journal of International Law*, jrg. 26, nr. 4 (2013), blz. 855-874.
- 5 Jean Dominique Merchet, ‘Général Barrera: Mes Ordres Étaient Clairs: Détruisez Les Djihadistes!’, *L’Opinion*, 13 juli 2013.
- 6 Sarah Halifa-Legrand & Vincent Jauvert, ‘Mali : les secrets d’une guerre éclair’, *Le nouvel observateur*, 6 juni 2013.
- 7 Sergei Boeke, ‘Nederlandse Oren en Ogen in Mali’, *Atlantisch Perspectief*, nr 1, 2014.
- 8 ‘Jean-Yves le Drian: “Nous devons agir en Lybie”, *Le Monde*, 8 september 2014.
- 9 Thomas Joscelyn, ‘AQIM rejects Islamic State’s caliphate, reaffirms allegiance to Zawahiri’, *The Long War Journal*, 14 juli 2014.
- 10 Brief van de regering aan de Tweede Kamer, ‘Voortgangsrapportage MINUSMA, inclusief algemene ontwikkelingen Mali’, 13 oktober 2014.
- 11 Yves Fromion & Gwendal Rouillard, ‘Rapport d’information sur l’évolution du dispositif militaire français en Afrique et sur le suivi des opérations en cours’, no 2114, Assemblée Nationale.

De dreiging van Boko Haram

Boko Haram vormt de grootste bedreiging voor Nigeria sinds de burgeroorlog in Biafra van 1967-1970. En niet alleen Nigeria loopt gevaar, ook zijn buurlanden, in het bijzonder Kameroen.

Boko Haram – of om deze beweging haar juiste naam te geven; ‘Jama’atu Ahlus-Sunnah Lidda’Awati Wal Jihad’ (‘Zij die zich inzetten voor de Overdracht van de Leer van de Profeet en de Heilige Oorlog’) – belijdt een vorm van militant islamisme die sterke overeenkomsten vertoont met die van de Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS). Zo heeft Boko Haram, net als ISIS, een kalifaat uitgeroepen, waarbij haar streven is de Nigeriaanse staat te vernietigen.

De term Boko Haram, waarmee de beweging in de volksmond wordt aangeduid, kan misschien nog het best vertaald worden met “westerse cultuur is verboden”, en weerspiegelt het afwijzen van westerse instituties en de westerse levenswijze zoals die in de koloniale periode in Nigeria werden geïntroduceerd. Toch is het niet duidelijk in hoeverre Boko Haram door ideologie wordt gedreven en in hoeverre het een politiek protest

(met een flinke dosis ouderwets banditisme, dat wel) tegen een corrupt staatsbestel belichaamt. Boko Haram is ontstaan in het straatarme noordoosten van Nigeria, onder de drie miljoen Nigerianen die de taal spreken van het gelijknamige volk, de Kanuri. Zij vormden de bevolking van het oude Kanem- en Borno-rijk in de centraal-zuidelijke Sahara-regio, dat al duizend jaar bestond voordat het ruim een eeuw geleden onderdeel werd van het Britse rijk. Een nazaat van de dynastie die het gezag had over Borno staat nog altijd aan het hoofd van het emiraat van

Borno en heeft tot op de dag van vandaag zijn invloed behouden op Kanuri, met inbegrip van de vier miljoen die in Niger, Tsjaad en Kameroen leven.

Toch wordt Boko Haram maar door weinigen als een etnische beweging beschouwd. Zij streeft geen afscheiding na; zij toont niets dan verachting voor traditionele leiders, of dat nu Kanuri zijn of niet. Ook heeft Boko Haram moordaanslagen gepleegd op verscheidene emirs die in het noorden van Nigeria hun politiek en religieus gezag handhaven. De eis van Boko Haram is simpelweg dat de Nigeriaanse staat wordt ontbonden dan wel verwoest, opdat rechtgeaarde moslims het land zelf kunnen besturen. In navolging van andere radicale islamitische bewegingen zegt Boko Haram op te treden ten behoeve van alle ware moslims, waar ook ter wereld. Haar leider sinds 2010 is Abubakar Shekau; over diens vroegere leven is nagenoeg niets bekend.

Veel bewoners
van de deelstaat
Borno zijn even bang
voor het Nigeriaanse
leger als voor Boko
Haram

Vanaf de dag in 1960 dat Nigeria onafhankelijk werd, hadden de opeenvolgende regeringen slechts twee antwoorden op de (meer of minder) gewelddadige protestbewegingen die in de loop der tijd zijn ontstaan, te weten omkoping of uitroeiing. In het geval van Boko Haram is de regering echter tot geen van beide in staat geweest. Noch de afkondiging van de noodtoestand in het noordoosten van Nigeria, noch het inzetten van het leger hebben Boko Haram klein gekregen; en de leiders van de beweging hebben zich niet laten verlokken door

Stephen Ellis is onderzoeker aan het Afrika Studiecentrum te Leiden. Ook is hij Desmond Tutu professor aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Vertaling uit het Engels door Peter Schregardus.

aanbiedingen van geldbedragen of overheidsfuncties. De nationale gezagsdragers in Abuja (waar het noordoosten van het land ver weg lijkt en voelt) hebben blijkbaar geen andere middelen tegen Boko Haram ter beschikking. Er wordt weliswaar vaak gerept over het starten van onderhandelingen, maar dat is uiterst onwaarschijnlijk zolang Boko Haram maar blijft groeien; die onderhandelingen zijn *sowieso* al onmogelijk als we de hardnekkige geruchten mogen geloven dat vooraanstaande politici belang hebben bij het voortduren van het conflict.

Boko Haram ontpopte zich tot een militaire bedreiging in 2010, nadat haar historische leider, de geestelijke Mohammed Yusuf, door de politie was gedood tijdens de “Battle of Maiduguri”, de naam waarmee de bloedige botsingen van juli 2009 in deze hoofdstad van de staat Borno ter plekke worden aangeduid. Het was in Maiduguri waar Mohammed Yusuf in 2002 Boko Haram had gesticht, hoewel sommige commentatoren menen dat de wortels van de beweging verder terug in de tijd moeten worden gezocht. In het daaropvolgende geweld vonden duizenden de dood, waarbij wel in aanmerking moet worden genomen dat velen het slachtoffer werden van acties door de veiligheidsdiensten en niet van Boko Haram zelf – Amnesty International heeft video-opnamen openbaar gemaakt waarop te zien is hoe Nigeriaanse legereenheden gevangen genomen mensen achteloos doodschieten; zo ook de politie, die Mohammed Yusuf doodde toen hij al in hechtenis was genomen. Veel inwoners van

Borno zijn even bang voor het leger als voor Boko Haram. Volgens de Verenigde Naties heeft de opstand wel zo’n zes miljoen mensen getroffen.

Een geschiedenis van dissidentie

Dit is niet de eerste keer dat noordelijk Nigeria getuige is van een dissidente beweging die de radicale islam voorstaat. Vóór de koloniale periode stond de aristocratie in het noorden van het land aan het hoofd van een aantal Fulani-, Hausa- en Borno-emiraten die al eeuwenlang de islam aanhangen. Het opperste religieuze gezag in de regio berust bij de Sultan van Sokoto, in het noordwesten van Nigeria. Zijn autoriteit werd gevestigd door de leiders van een jihad die de Soenni-Maliki-leer van de islam predikten en die begin 19de eeuw het grootste deel van Hausaland veroverden.

Het gezag van de emirs van Nigeria berust op de mystieke Soefi-tak van de islam, zoals onderwezen door de religieuze orde van de Qadiri. De oude emiraten van Hausaland en Borno behoorden tot de laatste slaven-staten ter wereld; met behulp van hun cavalerie werd op grote schaal jacht op slaven gemaakt, een praktijk die onder het koloniale bewind werd afgeschaft.

Elke generatie in het islamitische hart van Nigeria brengt jonge radicalen voort die het huidige systeem van de islam als corrupt verwerpen, net zoals de stichters van het sultanaat van Sokoto twee eeuwen geleden deden. In 1978 werd de

Een lid van een burgerwacht patrouilleert in Maiduguri na een bom-aanslag. Foto: Flickr.com, Jordi Bernabeu



Izala-gemeenschap gesticht. Onder de officiële naam Jama't Izalat al Bid'a Wa Iqamat as Sunna ('Gemeenschap voor de Opheffing van Vernieuwing en Herinvoering van de Soenna'), veroordeelt zij de Soefi-broedersschappen en de heiligencultus, die door de radicalen van Izala als ketterij wordt beschouwd. In dezelfde periode wist een populaire prediker afkomstig uit Maroua (Kameroen), Mohammed Marwa "Maitatsine", een grote schare volgelingen achter zich te krijgen onder de arme bevolking van Kano, de grootste stad in het noorden van Nigeria, door verdoemenis te prediken tegen de Nigeriaanse staat en zijn corrupte leiders. Het was de tijd dat de islamitische wereld een sterke impuls kreeg door de Iraanse revolutie (1979). In 1980 werd de beweging van Maitatsine door het leger en de luchtmacht van Nigeria op bloedige wijze uit de weg geruimd; maar door de jaren '80 heen bleven restanten van de beweging bestaan. Velen zien deze overlevenden van de Maitatsine-beweging als de voorlopers van Boko Haram.

In het noordoosten van Nigeria is, naar verluidt, meer dan 70% van de bevolking straatarm. Veel families die niet in staat zijn voor hun kinderen te zorgen, vertrouwen hun kinderen toe aan Koranscholen, die hun studenten, die *almajirai* worden genoemd, verplichten door te bedelen in hun dagelijkse kost te voorzien. Dit heeft ertoe geleid dat de steden in het noorden van Nigeria worden bevolkt door een grote onderklasse van jongeren met een basiskennis van de Koran, maar met weinig uitzicht op een baan. Het zijn deze jongeren die het voetvolk van Boko Haram vormen. Ongetwijfeld zijn velen van hen nakomelingen van de slaven die de emirs en de aristocratie van de regio nog maar enkele generaties geleden in zo grote getale bezaten.

Boko Haram en de Nigeriaanse staat

Boko Haram is opgericht als een beweging voor religieuze vernieuwing, niet als guerrilla-organisatie. Volgens een officieel rapport is de ommezwaaai naar geweldgebruik van Boko Haram terug te voeren tot 2003, toen in de aanloop naar de

algemene verkiezingen politici mannen gingen rekruteren voor hun privé-milities. In heel Nigeria is het gebruikelijk dat kandidaten voor het gouverneurschap van de deelstaten in verkiezingstijd gewapende bendes inhuren die ze als politieke gangsters kunnen gebruiken. Als de verkiezingen zijn afgelopen blijven deze bendeleiden zonder beschermheer achter, maar volgens hardnekkige geruchten heeft een aantal politici uit het noorden nog steeds banden met Boko Haram.

Dr. Stephen Davis, een Australische bemiddelaar in gijzelingszaken, die in Nigeria aankwam tijdens de (overigens kortdurende) internationale verontwaardiging inzake de gijzeling door Boko Haram van honderden schoolmeisjes in april 2014, heeft op basis van zijn contacten met Boko Haram-leiders een aantal opmerkelijke beschuldigingen geuit. Een van die beschuldigingen luidde dat een ex-gouverneur van de staat Borno, Ali Modu Sheriff, Boko Haram jarenlang financieel heeft gesteund. Ook noemde Davis als medeplichtige een vroegere chef-staf van de landmacht, die in januari 2014 was ontslagen. Nigeria's president Goodluck Jonathan zelf heeft gezegd dat Boko Haram het leger en de politie heeft geïnfiltréerd. Er blijkt enige waarheid te zitten in een verklaring van de voormalige legerleider van Nigeria, generaal Mohammedu Buhari in 2012, toen hij opmerkte dat er drie soorten Boko Haram bestaan. De eerste, aldus Buhari, is de sekte zelf; de tweede zijn de gangsters die in naam van Boko Haram opereren; en de derde en belangrijkste is de federale regering!

Momenteel is het risico groot dat Boko Haram zich gaat mengen in de vele conflicten die het noorden van Nigeria teisteren, zoals de met veel geweld gepaard gaande veediefstal in de 'Middle Belt', de benaming van een reeks van deelstaten gelegen in het centrale noorden, waar islamitische veehoeders geregeld slaags raken met een overwegend christelijke boerenbevolking. Hier zien we de materiële gevolgen van snelle bevolkingsgroei en klimaatverandering in arme, droge gebieden, waar de bevolking op de grens van het bestaansminimum leeft. Het is in deze omstandigheden waar Boko Haram goed gedijt; de be-

Boko Haram is
opgericht als een
beweging voor religieuze
vernieuwing, niet als
guerrilla-organisatie

weging trekt jongeren aan die nauwelijks in hun levensonderhoud kunnen voorzien of rekruteert ze, desnoods met geweld. Boko Haram financiert zichzelf daarbij door 'beschermingsgeld' betaald door plaatselijke zakenlieden, losgeld na gijzelingen, alsmede, naar verluidt, door bijdragen van rijke sympathisanten.

Buiten Nigeria hebben in West-Afrika islamitische radicalen tientallen miljoenen euro's in de wacht gesleept door het gijzelen van Europese burgers, voor wier vrijlating hun regeringen losgeld betalen. In noord-Nigeria wordt vooral een groep die zich Jama'atu Ansaru Muslimina fi Biladis Sudan ('Voorhoede voor de Bescherming van Moslims in Zwart Afrika', beter bekend als Ansaru) met dergelijke gijzelingen in verband gebracht. Aanvankelijk had Ansaru een meer internationale islamitische agenda dan Boko Haram, wiens wortels liggen in de strijd tegen de Nigeriaanse politie in de staat Borno. Sinds de opkomst van Ansaru in 2012 doen diverse theorieën opgeld over de relatie tussen Ansaru en Boko Haram. Ansaru heeft vanaf zijn oprichting westerse regeringen en westerse burgers als directe doelwitten beschouwd. De Australische bemiddelaar Stephen Davis – die Nigeria uitstekend kent – heeft verklaard dat Abubakar Shekau Ansaru heeft gebruikt om Boko Haram, na de dood van diens oorspronkelijke leider Mohammed Yusuf, om te vormen tot een internationale jihadistische macht. Kortom, de Boko Haram van vandaag, geleid door de onverschrokken en nietsontziende Shekau, lijkt meer op een sterk uitgebreid Ansaru dan op de organisatie zoals oorspronkelijk door Yusuf gesticht.

Duidelijk is dat Boko Haram banden heeft ontwikkeld met islamistische bewegingen buiten Nigeria. Zo onderhield het innige betrekkingen met Al-Qa'ida in de Maghreb (AQIM, of voluit Qa'edat al-Jihad fi Bilad al-Maghrib al-Islami) in de korte periode dat AQIM de scepter zwaaide in noord-Mali, vóór de militaire interventie van de Fransen in januari 2013. Boko Haram heeft ook banden met andere militante islamistische bewegingen, tot in Pakistan en Somalië aan toe. Buitenlandse connectie hebben er ongetwijfeld toe bijgedragen dat Boko Haram nieuwe militaire tactieken ging aanwenden, zoals zelfmoordaanslagen en de aanval op het VN-hoofdkwartier in de Nigeriaanse hoofdstad Abuja. Het lijkt er dan ook op dat Boko Haram, net als al-Qa'ida en Hamas, een voorbeeld is van een militante islamistische beweging die haar oorspronkelijke politieke sponsors is ontgroeid en zich nu tegen hen keert.

Boko Haram en de Nigeriaanse democratie

De opkomst van Boko Haram werd mogelijk gemaakt door de nieuwe politieke situatie in Nigeria die volgde op de terugkeer naar een burgerregering in 1999, na 16 jaar van militaire dictatuur. De opeenvolgende militaire regeringen werden gedomineerd door officieren en machtsmanipulators uit het noorden van het land, die incalculeerden dat nieuwe verkiezingen nodig waren om de schade aan de geloofwaardigheid van het noorden van Nigeria te herstellen. Lange perioden van militair bewind – in totaal 29 jaar – hadden een negatief effect, niet alleen op de Nigeriaanse staat, maar ook op de Nigeriaanse strijdkrachten zelf. Hun buitenlandse expedities, in het bijzonder de missie in Liberia in de jaren '90, leidden tot een verdere vermenging van corruptie, beleid en interne politiek van het leger.

Het was in deze context dat vele gouverneurs die in 1999 in de noordelijke deelstaten van Nigeria waren benoemd, in hun staten de sharia invoerden onder de bevolking. Die invoering werd breeduit beschouwd als een populistische maatregel van enkele beruchte corrupte politici om steun te verwerven. Het was op deze manier dat Ali Modu Sheriff in de jaren 2002-2003 de oorspronkelijke Boko Haram voor zijn campagnekarretje spande, en op die manier de beweging politiek ruimte bood om te groeien. Vele Noord-Nigerianen die voorstander waren van de sharia, waren woedend over dit flagrante 'misbruik' ervan van de kant van de gouverneurs; en zo werden de Noorderlingen op het pad van een radicalere islam gebracht.

De nieuwe burgerregering die in 1999 aantrad, introduceerde een sterk herzien verdelingssysteem van rijksmiddelen voor de 36 deelstaten van Nigeria. In dit nieuwe systeem werden de toewijzingen van het centrum naar de regeringen op deelstaat- en lokaal niveau verdubbeld. Een belangrijk deel van de druk om het verdelingsysteem te veranderen, kwam van de kant van de olieproducerende staten uit het centrale zuiden van het land. Onder het nieuwe systeem ontvingen deze staten 13% van de olie-inkomsten, terwijl de rest wordt verdeeld onder het federale, deelstaat- en lokale regeringsniveau. Dit heeft het machtsverevenwicht tussen het federale bestuursniveau en dat van de deelstaten drastisch veranderd. Sommige deelstaatsgouverneurs beheren budgetten die groter zijn dan die van hele West-Afrikaanse landen, terwijl arme deelstaten zoals Borno veel en veel minder ontvangen.

Wat verder aan de regionale onevenwichtigheid bijdroeg, was een politieke overeenkomst die bekend staat als 'zoning'. Hierbij worden presidentskandidaten van de regeringspartij, People's Democratic Party (PDP), afwisselend uit het noorden en het zuiden uitgekozen, onder het mom van regionale billijkheid. Doordat de verkiezingsfraude bij iedere stembusgang sinds 1999 verder is toegenomen, is het onvermijdelijk dat de in achterkamertjes gekozen PDP-kandidaten de verkiezingen winnen. Dit systeem is onderuit gehaald met het aantreden van de huidige president, Goodluck Jonathan, een zuiderling die via zijn vicepresidentschap aan de macht kwam, alleen vanwege het overlijden in functie van zijn voorganger, de uit het noorden afkomstige Umaru Yar'Adua, in 2010. Jonathan is waarschijnlijk PDP-kandidaat voor de volgende presidentsverkiezingen, in februari 2015; dat is dus in strijd met het 'zoning'-beginsel.

In deze omstandigheden heeft de grootste oppositiepartij, het All Progressives Congress (APC), zich van veel steun verzekerd in heel noord-Nigeria en ook in enkele andere delen van het land. Op het moment van schrijven van dit artikel had het APC nog geen presidentskandidaat gekozen voor de verkiezingen van februari 2015, maar het lijkt erop dat het dezelfde generaal Buhari is die de militaire regering van 1983-1985 leidde en die de verliezend kandidaat was bij de drie laatste presidentsverkiezingen in 2003, 2007 en 2011. Buhari's verlies in 2011 leidde tot uitgebreide spanningen

in het noorden van het land, een waarschuwingsignaal dat grotendeels werd genegeerd.

Het Nigeriaanse leger, dat een hoge dunk heeft van zijn eigen capaciteiten, blijkt sinds het in 2009 het in een gezamenlijke *task force* tegen Boko Haram opnam en vervolgens de regering eind 2011 de noodtoestand uitriep voor de noordoostelijke regio, telkens opnieuw te falen. Soldaten die klagen over het uitblijven van betaling van hun wedde en over hun slechte bewapening (slechter dan hun tegenstander) hebben zich tegen hun bevelhebbers gekeerd. Wetenschappers die onderzoek hebben gedaan naar Nigeria's enorme kleptocratie hebben jarenlang verondersteld dat de enige werkelijk effectieve nationale instelling in Nigeria het leger was. Dit lijkt dus niet langer het geval.

Op het moment van schrijven dreigde Boko Haram de noordoostelijke hoofdstad Maiduguri in te nemen. Mocht dit het geval zijn, dan lijkt het uiterst onwaarschijnlijk dat het gedemoraliseerde Nigeriaanse leger Boko Haram nog uit de staat Borno kan verjagen. Ook in buurland Kameroen wint Boko Haram steeds meer terrein (daarbij vaak geholpen door plaatselijke chiefs, die ook Kanuri zijn), op een door corruptie uitgehold leger.

Alle ogen zijn nu gericht op de Nigeriaanse algemene verkiezingen in februari 2015. Wie er ook wint, Boko Haram zal vanuit een sterke positie kunnen onderhandelen.

Het oosten van de Democratische Republiek Congo: een situatie van ‘geen oorlog, geen vrede’?

Het oosten van de Democratische Republiek Congo (DRC) is de afgelopen twee decennia gekenmerkt door een reeks van conflicten, proliferatie van gewapende groepen, door instabiliteit en humanitaire noodsituaties. De problematiek van dit gebied is zeer complex en valt niet te reduceren tot één oorzaak of verantwoordelijke actor.

In de Nederlandse media wordt de nadruk gelegd op de zogenaamde ‘conflictmineralen’ als de oorzaak van de conflicten in het oosten van de Congo. Ook wordt de DRC, niet geheel terecht, sinds de door Rwanda gesteunde rebellengroep M23 is verdreven, als een post conflictland bestempeld. Dit artikel heeft niet de pretentie een volledig overzicht te geven van de huidige situatie in de regio in al haar facetten; het is immers van belang te erkennen dat in complexe conflictgebieden simplificaties schadelijk kunnen zijn. Het tracht daarentegen aan te tonen dat vanuit het perspectief van de bevolking de scheidslijn tussen oorlog en vrede arbitrair is en lokaal ook erg kan verschillen. Internationaal is alle aandacht nu gericht op het vinden van een politieke of militaire oplossing tegen de *Forces démocratiques de libération du Rwanda* (FDLR). Als de FDLR verdwijnen, zullen vele problemen in oost-Congo zijn ‘opgelost’, zo is de redenering. Uit recent uitgevoerd veldonderzoek in noord-Kivu blijkt echter dat de inmenging van de FDLR in het dagelijks leven van vele Congolezen wordt onderschat. Als deze groep zou verdwijnen, zullen andere onopgeloste conflicten en spanningen aan het licht komen.¹

Sinds het Congolese leger (FARDC),² met hulp van de Interventie Brigade,³ de rebellengroep M23 heeft verslagen, is de aandacht voor de

Democratische Republiek Congo (hierna: Congo) in de internationale media nihil. Dit is opmerkelijk aangezien het mandaat, “het actief forceren van vrede door gewapende groepen te neutraliseren of zelfs uit te schakelen”, uniek is in de geschiedenis van vredesmissies en te meer omdat dit mandaat nog steeds van kracht is. Hoewel ambassadeurs, medewerkers van NGO’s en vertegenwoordigers van de Europese Unie in Noord-Kivu het oosten van Congo inmiddels graag als een post-conflictregio willen bestempelen, zijn er in dit gebied nog tussen de 40 en 50 rebellengroepen actief.⁴ De M23 trok voornamelijk veel internationale aandacht door de steun die het ontving van Rwanda en Oeganda. De bevolking in de provincies Zuid-Kivu en Noord-Kivu, alsmede die in Ituri, een deel van de provincie Orientale, hebben echter voornamelijk te maken met de proliferatie en versplintering van lokale rebellengroepen, die vaak ook weer nationale en/of regionale banden hebben.

De FDLR

Ofschoon het evenzeer van belang is de kleinere en minder bekende gewapende groepen te analyseren, richt dit artikel zich op de bekendere FDLR, aangezien er momenteel ten aanzien van een ‘oplossing’ voor deze groep hoog politiek spel wordt

Esther Marijnen studeerde *Conflict Studies and Human Rights* aan de Universiteit Utrecht en is thans een PhD-onderzoeker aan de Vrije Universiteit van Brussel. Dit artikel is mede gebaseerd op recentelijk uitgevoerd veldonderzoek voor haar doctoraat in en rond het *Virunga National Park*, Noord-Kivu, DRC.



Goma, Noord-Kivu: door rebellen ingeleverde wapens voordat ze vernietigd worden. Flickr.com MONUSCO Photos

gespeeld tussen in eerste instantie de Congolese overheid in Kinshasa en de Rwandese overheid in Kigali. De FDLR zijn opgericht door degenen die verantwoordelijk waren voor de Rwandese genocide in 1994. Nadat de *Rwandan Patriotic Army* (RPA) de controle in Rwanda had overgenomen, hebben vele daders van de genocide zich onder de vluchtelingen geschaard en zijn zo in Oost-Congo terechtgekomen. Terwijl de Rwandese overheid graag wijst op de verantwoordelijkheid van de FDLR voor de Rwandese genocide, bestaan de diverse splintergroepen van de FDLR in Noord- en Zuid-Kivu niet meer louter uit *genocidaires*. Aangezien de FDLR al meer dan 20 jaar in de regio verblijven, kunnen de rebellen van dertig jaar en jonger niet verantwoordelijk worden gemaakt voor de genocide; bovendien hebben ook Congolezen zich intussen bij de groep aangesloten.

De Rwandese overheid weigert met de FDLR te onderhandelen en gaat elke vorm van politieke dialoog uit de weg, terwijl twee landen die troepen leveren aan de Interventie Brigade, te weten Zuid-Afrika en Tanzania, ervoor pleiten dat Kigali

vredesbesprekingen met de FDLR begint. Om de spanningen tussen de voor- en tegenstanders van onderhandelingen te verminderen, wordt er, in het bijzonder door Kinshasa en de stabilisatie missie MONUSCO, veel nadruk gelegd op de optie van 'vrijwillige' demobilisatie van leden van de FDLR. De afgelopen maanden hebben enkele splintergroepen inderdaad de wapens neergelegd, maar nog lang niet alle FDLR-groepen zijn hiertoe bereid. Bij hen ontbreekt het vertrouwen dat de Congolese overheid voor veilige huisvesting en inkomstenbronnen kan zorgen. Omgekeerd is de positie van de Congolese overheid ten aanzien van de FDLR ook niet eenduidig; zo zijn er uiteenlopende, soms zelfs tegenstrijdige belangen binnen

De
Rwandese
overheid weigert met
de FDLR te onderhandelen
en gaat elke vorm van
politieke dialoog uit
de weg

de diverse Congolese staatsinstituties. Zo mag niet worden vergeten dat in het verleden het Congolese leger herhaaldelijk met de FDLR heeft samengewerkt in de strijd tegen andere rebellen-groepen, zoals de door Rwanda gesteunde RCD (*Rally for Congolese Democracy*) en het CNDP (*Congrès national pour la défense du peuple*).

Er bestaat echter geen twijfel over dat de FDLR moeten worden gestopt, alleen al vanwege de gruweldaden die ze plegen tegen segmenten van de Congolese bevolking. Vanuit het perspectief van diezelfde bevolking zal het verdwijnen van de FDLR echter niet direct tot vrede leiden; het zal de lokale machtsverhoudingen veranderen en dat brengt de nodige onzekerheden mee. De invloed van de FDLR op de bevolking en de plaatselijke dynamieken van conflict verschillen per gebied waar de groep actief is. Een en ander zal een militaire oplossing zeker bemoeilijken.

Aan de hand van recent veldonderzoek naar structuren van publieke autoriteit en de positionering daarin van de FDLR, in Rutshuru, een van de vijf *Territoires* (bestuurlijke regio's) in noord-Kivu, probeer ik inzicht te geven in de problematische aspecten van een mogelijke militaire campagne tegen de FDLR, en wel vanuit het perspectief van de bevolking.

Structuren van publieke autoriteit in Rutshuru

Zoals gezegd bestempelen Europese hulporganisaties en ambassadeurs het gebied Rutshuru nu als een 'post-conflict' gebied, aangezien de M23 verdreven is. Maar er zijn nog andere rebelengroepen actief in de regio, alsmede diverse splintergroepen van de FDLR. Bovendien zijn veiligheid en economische zekerheid, twee van de belangrijkste noden van de bevolking, er nog niet voor iedereen gegarandeerd.

Desalniettemin zijn ontwikkelingsorganisaties in Rutshuru nu voornamelijk gericht op herstel van staatsstructuren, zoals de justitiële sector en de politie. Maar de te sterke focus op staatsopbouw leidt ertoe dat de resterende politieke problemen die de basis voor het conflict vormden niet worden besproken, laat staan aangepakt. Vele studies hebben aangetoond dat de technocratische en depolitiserende aanpak van ontwikkelingsorganisaties die zich scharen achter de Congolese staat, door de bevolking vaak niet als een oplossing van hun problemen wordt ervaren.⁵

Zo steunt de Europese Unie met het project Uhaki Safi magistraten actief in Rutshuru. Het project heeft als doel de justitiële sector in het oosten op te bouwen en te ondersteunen. Momenteel zijn er twee magistraten voor het gehele *territoire* Rutshuru in functie. Terwijl ze ervoor moeten zorgen dat de rechtsorde wordt gerespecteerd, moeten ze zich ook strategisch opstellen, aangezien ze niet de enige actor zijn met publieke autoriteit. Zo vertelde een van de magistraten mij over de arrestatie van een man die, naar later bleek, een FDLR-commandant was; de magistraat die zijn dossier behandelde kreeg sms'jes met "laat xxx nu vrij of we weten je te vinden. Je draagt vandaag een blauwe stropdas". Toen hij mij vertelde over deze intimidaties, moest hij erom lachen; ze waren er inmiddels aan gewend geraakt. Uiteindelijk was hij gedwongen de man vrij te laten.

Er kunnen, kortom, vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit van externe 'staatsopbouw', aangezien niet-staatelijke actoren zoals de FDLR autoriteit hebben opgebouwd in het gebied; een en ander kan niet met technische hulp ten behoeve van de justitiële sector worden aangepakt.

Sinds twintig jaar zijn de FDLR in Rutshuru actief; in die periode hebben ze banden opgebouwd met zakenlieden, politici, lokale chiefs, met de bevolking en het Congolese leger. De Rwandese overheid wijst er vaak (terecht) op dat het feit dat het Congolese leger samenwerkt met de FDLR op macroniveau ontoelaatbaar is; op microniveau is samenwerking met de FDLR echter vaak onvermijdelijk om enige mate van stabiliteit te creëren.

Dat de FARDC/FDLR-netwerken zich zo goed kunnen handhaven komt door hun betrokkenheid bij de lokale bevolking; in het bijzonder bij het voorzien in haar levensonderhoud. Ook de gestationeerde soldaten van de FARDC hebben vaak al banden met de FDLR; zo worden de FARDC/FDLR-netwerken verder versterkt.

De FDLR hebben zich voornamelijk gevestigd in en op de grens van het Virunga National Park, een omvangrijk (790 hectaren), beschermd natuurpark in de provincie Noord-Kivu. Door jaren van conflict en de zoektocht naar beschikbaar land of naar alternatieve inkomstenbronnen hebben mensen zich in het park gevestigd, dan wel gebruiken ze het park voor landbouw of om illegaal bomen te kappen voor de productie van houtskool. Aangezien dit verboden is en de bewakers van het Virunga Park mensen tegenhouden die het park illegaal betreden, zijn de inwoners in

zekere mate op de aanwezigheid van de FDLR aangewezen om hun inkomstenbronnen veilig te stellen. Terwijl het management van het park het doet voorkomen alsof alle inkomsten van de illegale houtskoolhandel voor de financiering van de FDLR worden gebruikt, is de houtskoolproductie in werkelijkheid een alternatieve inkomstenbron voor een groot deel van de rond het park wonende bevolking geworden. In 'ruil' voor de bescherming van de FDLR, wiens aanwezigheid de bevolking immers beveiligd tegen de bewakers van het park, 'taxeert' de groepering elke zak met houtskool, die het park verlaat. In veel gebieden waar de houtskool getransporteerd wordt richting Goma, wordt de houtskool ook door de FARDC (het Congolese leger) 'getaxeerd'.

In Rutshuru is de integratie van de FDLR met de lokale bevolking sterker dan bijvoorbeeld in Walikale; dat heeft ook te maken met de specifieke geschiedenis van het gebied. Rutshuru bestaat uit twee chiefdoms: Bwito en Bwisha. De 'oorspronkelijke' inwoners van Bwisha worden ook wel Banyabwisha genoemd; ze spreken een dialect van het Kinyarwanda en delen dus dezelfde taal als de FDLR.

Vóór de koloniale tijd heeft de Rwandese koning Rwabugiri het gebied dat nu Bwisha wordt genoemd, geprobeerd te annexeren. Toen de Belgische kolonisten in het gebied aankwamen, troffen zij daar een bevolking aan die rekenschap aflegde aan deze Rwandese koning. Om ervoor te zorgen dat de inwoners niet langer belasting zouden afdragen aan Rwanda maar aan het nieuwe Belgische bestuur, installeerden de Belgen een 'lokale' chieft voor Bwisha, een vertaler die veel met de Belgen heeft samengewerkt, Ndeze.⁶

De huidige chieft in Bwisha is Ndeze II. Deze door de Belgen geïnstalleerde chieft had niet veel legitimiteit bij de bevolking en in de daaropvolgende jaren is de relatie tussen de bevolking en de chiefs moeizamer geworden. Het onder de bevolking heersende gevoel dat er niemand is die hun belangen behartigt, heeft bijgedragen aan de acceptatie van de autoriteit van de FDLR in Bwisha. Daarbij kent de grootste etnische groep onder de Banyabwisha, de Bahutu, dezelfde etnische achtergrond als de FDLR. Hierdoor konden families in Bwisha het gemakkelijker accepteren als hun dochters met leden van de FDLR gingen trouwen, zo blijkt uit veldonderzoek.

Sommige analisten stellen dat de Verenigde Naties de FDLR nog niet hebben aangevallen, omdat de FDLR zich schuil houdt onder de be-

volking.⁷ Tijdens mijn onderzoek constateerde ik dat in de plaatsen waar de FDLR opereren, zij onderdeel van de plaatselijke bevolking zijn geworden; de bevolking 'gebruikt' op haar beurt de FDLR weer, zoals bij de handel in houtskool. In een locatie in het gebied rond Kinyadoni werkt de FARDC zelfs samen met de FDLR. Zo vertelde een informant dat in geval van overtredingen en geweld, de FDLR informatie verstrekt aan de FARDC, zodat die vervolgens de veiligheid van de burgers kan garanderen.

Uit gesprekken met de bevolking komt naar voren dat er tegenwoordig een evenwicht is ontstaan tussen de FARDC en de FDLR, die de bevolking dagelijks bescherming biedt en een vorm van 'stabiliteit' kent. De FDLR zijn in diverse groepen opgesplitst. Deze groepen zullen zich naar verwachting anders manifesteren en een andere relatie hebben met de plaatselijke bevolking - juist daar waar de FDLR wel een dreiging vormt voor de bevolking en de proliferatie van zelfverdedigingsgroepen aanwakkert.

Een militaire oplossing?

Het was relatief eenvoudig een militaire missie uit te voeren tegen de M23, dat zich organiseerde als een leger naar conventioneel voorbeeld.

De mogelijkheid van een militaire campagne tegen de FDLR is

echter twijfelachtig omdat, zoals gezegd, in

diverse gebieden

de FDLR volledig

is verwe-

ven met de

lokale bevol-

king, en zelfs

met de aanwe-

zige autoriteiten

van de Congolese

staat. De groepen van de

FDLR die niet willen demobi-

liseren, vooral de groepen die zich

beschermd voelen door de lokale steun

van de bevolking en/of zelfs het Congolese le-

ger, zullen zich met guerrillatechnieken verdedi-

gen en zullen door de Interventie Brigade veel

moeilijker uit te schakelen zijn. Ook omdat het

onderscheid tussen een actief lid van de FDLR

en een 'gewone burger' in werkelijkheid moeilijk

te maken valt. Diverse in het verleden tegen de

FDLR uitgevoerde militaire acties hebben drasti-

sche gevolgen voor de lokale bevolking gehad;

vele Congo-deskundigen waarschuwen dan ook

Het vertrek van de
FDLR uit Rutshuru zal
pas een eerste stap zijn op
weg naar een duurzame
oplossing

voor de mogelijk negatieve gevolgen van zo'n militaire aanpak.⁸

Voorts zijn er specifieke redenen waarom in sommige gebieden de FDLR zijn geaccepteerd en in de plaatselijke gemeenschappen opgenomen. Zo biedt de presentie van de FDLR de lokale bevolking toegang tot het Virunga National Park. Als de FDLR zouden worden geneutraliseerd, of gedemobiliseerd, zullen vele andere problemen aan het licht komen, zoals gebrek aan stabiele beschermingsstructuren, de onzekerheid en het tekort aan 'land' beschikbaar voor 'normale boeren' (land dat niet in handen is van grote concessiehouders, plantages of beschermd natuurgebied) en daaraan gepaard de onzekerheid om in het levensonderhoud te voorzien. Beleidsmakers lijken zich echter voornamelijk te richten op de eliminatie van de FDLR, terwijl dit een onderdeel zou moeten zijn van een bredere en meer holistische aanpak.

Kortom, het vertrek van de FDLR uit Rutshuru zal pas een eerste stap zijn op weg naar een duurzame oplossing. Doorgaans bestempelen internationale beleidsmakers en analisten regio's in Congo als 'post-conflict' als een van de factoren van conflict is opgelost, zoals in het geval van Rutshuru de aanwezigheid van de M23. Het is van belang te erkennen dat de aanwezigheid van rebellengroepen in een gebied weliswaar vaak de meest zichtbare factor van conflict is, maar dat er meerdere oorzaken zijn waardoor de FDLR de afgelopen twintig jaar autoriteit in de regio heeft kunnen opbouwen. In plaats van zich louter te richten op een mogelijke militaire interventie tegen de rebellen, moet er in het discours van de VN en de EU meer ruimte worden gecreëerd om open te spreken over de onderliggende problemen, teneinde een voortdurende situatie van 'geen oorlog, geen vrede' voor de bevolking te voorkomen.

NOTEN

- 1 Timothy Raeymaekers, Ken Menkhaus & Koen Vlassenroot, 'State and non-state regulation in African protracted crises: governance without government?', *Afrika Focus*, jrg. 21, nr. 2, 2008, blz 7-21.
- 2 Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC).
- 3 De Interventie Brigade is een onderdeel van de United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO).
- 4 Zie voor een *mapping* van alle in de regio actieve gewapende groepen: <http://christophvogel.net/mapping/> (geraadpleegd 11 september 2014).
- 5 Zie bijv. Emily Paddon & Guillaume Lacaille, 'Stabilising the Congo', *Forced Migration Policy Brief No 8*, Refugee Studies Center, University of Oxford, 2011.

- 6 James Fairhead, 'Transnational Dimensions to Environmental Resource Dynamics: Modes of Governance and Local Resource Management in Eastern DRC', in: Q. Gausset, M.A. Whyte & T. Birch-Thomsen, *Beyond Territory and Scarcity: Exploring Conflicts over Natural Resource Management*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2005.
- 7 Volgens Simone Schlindwein – Dominic Johnson, 'Endgame or bluff? The UN's dilemma with the FDLR militia in DRC', http://blogs.taz.de/kongo-echo/files/2014/08/2014-Mit-Zuckerbrot-und-Peitsche-das-Dilemma-der-UN-mit-der-FDLR-im-Kongo_SchlindweinJohnson.pdf (geraadpleegd 11 september 2014).
- 8 Zie het uitgebreide verslag over de FDLR van de Congo affinity group, 'FDLR past present and policies', <http://www.ssrc.org/publications/view/fdlr-past-present-and-policies/> (geraadpleegd 11 september 2014).

Oliebaron wordt groene jongen?: de uitdagingen voor de nieuwe klimaatcommissaris

De Spanjaard Miguel Arias Cañete werd onlangs, na een pittige hoorzitting in het Europees Parlement, de nieuwe Europese energie- en klimaatcommissaris. Er staat hem de komende jaren een enorme klus te wachten. Gaat het hem lukken een goede balans te vinden tussen de energie- en de klimaatbelangen en de leiderschapsrol van de EU in mondiale klimaataangelegenheden te handhaven?

Het voordragen van de Spanjaard Miguel Arias Cañete voor de positie van klimaat- en energiecommissaris in de nieuwe Europese Commissie ging niet zonder slag of stoot. Zowel NGO's, de publieke opinie als Europarlementsleden stelden zich vragen omtrent zijn profiel. Cañete wordt verweten een *petrolhead* te zijn, die door zijn sterke familiale betrokkenheid met de olie-industrie niet in staat is op een objectieve manier zijn taak als klimaatcommissaris in te vullen.¹ Extra koren op de molen van zijn critici is het feit dat hij zich als Spaans milieu-minister enigszins toegeeflijk opstelde ten aanzien van omstreden technieken als schaliegas en teerzanden. Ondanks veel tegenstand bij zijn hoorzitting in het Europees Parlement, kon Cañete door een politieke deal tussen christendemocraten en socialisten toch de nieuwe energie- en klimaatcommissaris worden in de Commissie-Juncker, weliswaar met vice-commissievoorzitter Timmermans als waakhond.²

Ondanks de controverse rond zijn persoon staan de nieuwe commissaris grote uitdagingen te wachten. De komende jaren worden immers cruciaal voor de mondiale klimaatagenda, met als inzet een nieuw operationeel en bindend klimaatakkoord tegen 2020. Als de Europese Unie haar internationale leiderschapsrol hierin wil blijven vervullen, zal zij ook intern ambitieus moeten blijven. In dit artikel wordt dieper op deze materie ingegaan, waarbij de volgende onderwerpen aan de orde komen: de

voor- en nadelen van het dubbelmandaat klimaat en energie; de internationale leiderschapsrol van de EU inzake klimaat; de hervorming van het emissiehandelssysteem; en de interne heterogeniteit.

Klimaat- en energie: de mogelijkheden en beperkingen van een dubbelmandaat

Cañete wordt de eerste eurocommissaris ooit die zowel de portefeuille van klimaat- als energiebeleid beheert. Volgens de *mission statement* omtrent dit nieuwe portfolio, zal zijn taak er vooral in bestaan een energie-unie te ontwikkelen met aandacht voor een toekomstgericht klimaatbeleid.³ Het samenbrengen van beide portefeuilles bij één commissaris is op zich zelf in sterke mate onderwerp van debat. Terwijl voorstanders het combineren van deze twee posten zien als een logische stap richting een meer coherent en ambitieus beleid op beide vlakken, vrezen tegenstanders dat klimaatdoelstellingen ondergesneeuwd zullen raken, onder het mom van een stabiele en gediversifieerde energievoorziening.⁴

Het kan niet ontkend worden dat de klimaat- en energieportefeuilles vele raakpunten hebben in een Europese en mondiale context. Binnen de huidige EU 2020-normen vinden we, naast reductiedoelstellingen inzake de uitstoot van CO₂, ook de belofte 20% meer hernieuwbare energie te gaan gebruiken tegen 2020. In de nieuwe normen

Frederik De Roeck is als FWO-aspirant verbonden aan het Centrum voor EU Studies van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek richt zich voornamelijk op de incorporatie van klimaatverandering in het Europees ontwikkelingsbeleid.

voor 2030 wil de Commissie dit aandeel uitbreiden tot 27%.⁵ Beide beleidsdomeinen worden dus in de praktijk al sterk met elkaar verbonden in de Europese klimaatdoelstellingen. Ook binnen de lidstaten wordt de koppeling tussen duurzaamheid en de transitie naar een efficiëntere energiesector veelal gemaakt (zoals de *Energiewende* in Duitsland). Deze *framing* van klimaatinspanningen door middel van een sterkere inzet op hernieuwbare energie lijkt uitermate logisch, waardoor het bij elkaar brengen van beide portefeuilles ook een vanzelfsprekende stap in het verdere duurzaamheidsbeleid van de EU wordt genoemd.



Miguel Arias
Cañete op
werkbezoek
in Cantabria.

Foto: Flickr.com:
Partido Popular de
Cantabria

Desondanks kan er op deze beslissing ook substantiële kritiek worden geformuleerd. Zo stelde het Letse Europarlementslid Arturs Krišjānis Kariņš (nota bene, net als Cañete, lid van de EVP-fractie) tijdens de hoorzitting de terechte vraag of de kandidaat-commissaris geen contradicties zag tussen beide portefeuilles, en hoe hij daar mee om zou gaan.⁶ Hiermee schaarde het parlementslid zich achter de kritiek die ook al door verscheidene NGO's werd geuit aan het adres van Junker, namelijk dat een klimaatcommissaris en een energiecommissaris fundamenteel andere invalshoeken zouden kunnen hanteren inzake wat als 'goed' beleid kan worden beschouwd.

Wanneer we bijvoorbeeld vertrekken vanuit de actuele problematiek inzake energievoorziening, zou het bevorderen van nieuwe olie- en gaswinningstechnieken, zoals schaliegas en teerzanden, een mogelijke schakel in een meer gediversifieerde energie-invoer binnen de EU kunnen zijn. Hoewel Europa zich tot voor kort zeer kritisch opstelde ten opzichte van deze technieken vanwege hun catastrofale milieu-impact, lijkt er zich nu toch een Europees standpunt te ontwikkelen die de gevaren van deze technieken relativeert en zich meer richt op de mogelijkheden die deze technieken in zich bergen. Zo heeft de Commissie in haar herziening van de

Fuel Quality Directive haar eerdere voorstel om olie uit teerzanden als 'sterk vervuillend' te labelen, geschrapt.⁷ NGO's die zich met milieuproblematiek bezighouden zien hierin de hand van Amerikaanse en vooral Canadese lobbyactiviteiten, die in de EU vanzelfsprekend een potentiële afzetmarkt zien voor hun olieproducten.⁸

Ook de Britse premier Cameron liet zich eerder dit jaar ontvallen dat *fracking* (de techniek die gebruikt wordt bij schaliegasboringen) een goede zaak zou zijn voor het Verenigd Koninkrijk, en dat schaliegas een belangrijk onderdeel zou kunnen vormen van een hervormd Europees energiebeleid, met als gevolg verminderde afhankelijkheid ten opzichte van Russisch gas.⁹ Bovendien kreeg de regering-Cameron onlangs groen licht van de Commissie om 1,3 miljard euro financiële steun te verlenen aan een megaproject inzake de bouw van een nieuwe kerncentrale; dat schept een belangrijk precedent voor staatssteun aan de nucleaire sector door Europese lidstaten.¹⁰

Toen Cañete in het Europees Parlement gevraagd werd naar het belang van deze dubieuze technieken in de toekomstige energiemix van de Europese lidstaten, bleef hij opvallend op de vlakte. Hij schoof de verantwoordelijkheid voor het gebruik ervan hoofdzakelijk door naar de lidstaten, hetgeen – hoewel correct vanuit het standpunt van de Europese bevoegdheidsverdeling – van weinig strijdvaardigheid getuigt vanuit zijn positie als klimaatcommissaris. Het is echter de opdracht van de nieuwe klimaat- en energiecommissaris de doelstellingen van beide portefeuilles met elkaar te verzoenen. Dit moet bovendien gebeuren in een Europese context waarin steeds meer de nadruk wordt gelegd op een stabiele en gediversifieerde energievoorziening, als gevolg van de politieke crisis in Rusland en Oekraïne. Als Cañete zichzelf wil profileren als een volwaardige klimaatcommissaris, zou hij deze *window of opportunity* moeten gebruiken om meer in te zetten op hernieuwbare technieken en het Europese elektriciteitsnet verder aan te passen aan zonne- en windenergie. Zo niet, dan loopt het Europese klimaatbeleid het risico ondermijnd te worden door de goedkope en stabiele olie- en gaswinsten uit *fracking* en teerzanden.

Meer in het algemeen zou Cañete als klimaatcommissaris moeten fungeren als een groene stem binnen de Commissie, waardoor zijn geloofwaardigheid in deze rol ook sterk gelieerd is aan de keuzen die hij maakt in de hoedanigheid van energiecommissaris. Dit wordt hoe dan ook geen sinecure, en het moet nog maar worden afgewacht of de nieuwe commissaris erin slaagt op dit dunne koord te balanceren. En zijn reputatie als voortrekker van fossiele brandstoffen zal deze evenwichtsoefening alleen maar moeilijker maken.

Internationaal leiderschap: de noodzaak tot 'leverage'

De interne keuzen die de EU inzake klimaatbeleid maakt, zijn ook belangrijk voor haar externe rol als speler in de internationale klimaatonderhandelingen. Sinds de voorbereidingen van het Kyoto-protocol heeft de EU zich immers geprofileerd als een internationale klimaatleider binnen het UNFCCC-raamwerk. Via het uitwerken en implementeren van een aantal grootschalige projecten, zoals het emissiehandelssysteem (ETS) en de EU 2020-normen, creëert Europa *leverage* om deze leiderschapsrol op een geloofwaardige manier in te vullen. Door deze vérgaande maatregelen die ze zichzelf oplegt, hoopt ze traditioneel andere grote uitstoters (zoals China en de Verenigde Staten) mee te trekken in een bindend klimaatakkoord.¹¹

Sinds 'Kopenhagen' hebben de jaarlijkse VN-klimaatonderhandelingen (de zg. *Conferences of the Parties* of COP's) echter veel stuwkracht verloren. De EU probeert nu vooral te fungeren als een bruggenbouwer tussen Noord en Zuid om een mondiaal klimaatakkoord uiterlijk tegen eind 2015 (op de COP in Parijs) mogelijk te maken.¹² Als ze deze sleutelrol op een geloofwaardige manier wil invullen, zal een ambitieus intern klimaatbeleid van blijvend belang zijn teneinde *leverage* te creëren ten opzichte van andere landen. Cañete legde in zijn hoorzitting nogal sterk de nadruk op de internationale leiderschapsrol die de EU inzake klimaatverandering te vervullen heeft, maar ook hier zal veel afhangen van de beleidskeuzen die hij in het interne klimaatbeleid maakt.

Een voorbeeld van zo'n beleidskeuze is de ambitie die Europa aan de dag zal leggen in de EU 2030-normen. Volgens een aantal NGO's en groene parlementsleden gaan deze normen niet ver genoeg.¹³ Het moet worden afgewacht of Europa bereid zal zijn om, net als bij EU 2020, verder te gaan in haar CO₂-reductiedoelstellingen als andere landen mee op de kar springen. Naast een ambitieus intern beleid zal de EU zich ook moeten aanpassen aan een sterk veranderende internationale context, waarin de opkomende industrielanden aan belang winnen en het initiatief in de klimaatonderhandelingen naar zich toe trekken.

Het emissiehandelssysteem: van uitzondering naar regel

Het Europese emissiehandelssysteem dateert van begin jaren 2000 en was – na de mislukte implementatie van een Europese CO₂-taks – het belangrijkste middel om de Europese reductiedoelstellingen volgens Kyoto te behalen. Sinds het prille begin is echter duidelijk dat het systeem te kampen heeft met belangrijke problemen, die haar potentieel als emissiereductiemechanisme sterk ondermijnen. Zo is het totale aanbod aan uitstootrechten traditioneel veel te hoog. Hierdoor krij-

gen bedrijven amper een stimulans hun CO₂-uitstoot te reduceren en wordt het ETS traditioneel geconfronteerd met een zeer volatiele koolstofprijs, die naar het einde van iedere fase toe met de nulgrens flirt. Dat bedrijven via de flexibiliteitsmechanismen onder Kyoto extra emissierechten kunnen verkrijgen door (vaak weinig duurzame) projecten te steunen in ontwikkelings- en industrielanden, versterkt dit overaanbod nog. Daarnaast is het voor de Commissie bijzonder moeilijk de oorspronkelijke opzet van het ETS – distributie van emissierechten via veiling – volledig te implementeren. Energie-intensieve industrieën blijven een gratis verdeling van emissierechten eisen, vertrekkend vanuit de argumentatie dat ze anders een concurrentienadeel opbouwen ten opzichte van niet-Europese bedrijven.¹⁴

Door al deze problemen werkt de Commissie sinds enkele jaren aan een drastische hervorming van het ETS. Via onder meer een centralisatie van het systeem (waarbij niet de lidstaten, maar de Commissie het totaal aantal emissierechten voor een periode vastlegt) en het tegengaan van het overaanbod aan emissierechten, wordt getracht het ETS nieuw leven in te blazen.¹⁵ In de huidige fase van het ETS (2013-2020) gebeurt het creëren van een zekere schaarste nog enigszins *ad hoc*. Zo heeft de Commissie aan het begin van de derde fase (2013-2020) besloten de distributie van 900 miljoen emissierechten uit te stellen tot 2019, in een poging het surplus enigszins weg te werken. Cañete staat voor de loodzware opdracht deze hervormingsbeweging voort te zetten tot de volgende fase van het ETS (vanaf 2021). Zijn eerste wapenfeit zal erin moeten bestaan een akkoord te bereiken omtrent het *Market Stability Reserve*, waarbij het tegengaan van het surplus aan emissierechten *de facto* wordt geïnstitutionaliseerd.¹⁶ Wil het ETS zijn internationale geloofwaardigheid als speerpunt van het Europese klimaatbeleid behouden, dan zal een verdere ontwikkeling naar volledige veiling van emissierechten onontbeerlijk zijn. Hiervoor zal Cañete tegen heel wat weerstand moeten opboksen van energie-intensieve industrieën en hun bijbehorende lidstaten, die uitzonderingsbehandelingen via gratis emissierechten zullen blijven eisen ter vrijwaring van hun economische competitiviteit.

Ook de uitbreiding van het ETS zal de komende jaren op het bordje van Cañete terechtkomen. Zo is de opname van de luchtvaartsector in het systeem tijdelijk *on hold* gezet vanwege de ernstige internationale weerstand hiertegen. Andere landen pikken het niet dat Europa haar emissiehandelssysteem externaliseert door ook vluchten van of naar niet-Europese luchthavens in de regelgeving op te nemen. Het vraagstuk is nu doorgeschoven naar ICAO, die tot 2016 de tijd krijgt een mondiaal akkoord hieromtrent uit te werken. Deze organisatie bezit echter weinig slagkracht, waardoor de EU druk op de ketel zal moeten blijven zetten om tot een akkoord te komen.

Interne verdeeldheid: welk pad voor de toekomst?

De voorgaande paragrafen illustreren aanzienlijke verdeeldheid omtrent het pad dat de EU moet bewandelen inzake klimaat en energie. Ondanks het argument dat de Europese economieën een *first mover advantage* zouden genieten als Europa voor een vérgaande duurzaamheidsagenda kiest, voorspellen anderen een economisch bloedbad dat niet in verhouding zou staan tot de emissiereducties die zo'n beleid zou opleveren.¹⁷ Vooral Oost-Europese lidstaten vrezen een horror scenario en proberen in diverse beleidsdossiers op de rem te gaan staan. Polen is op dit vlak veruit de meest actieve lidstaat. Zo staat Warschau zeer weigerachtig ten opzichte van de nieuwe reductiedoelstellingen binnen EU 2030 en eist het voor zichzelf een uitzonderingsbehandeling op.¹⁸ Het feit dat Polen bovendien met ex-premier Donald Tusk de nieuwe voorzitter van de Europese Raad levert, doet sommigen al vrezen voor een totale erosie van de Europese klimaatagenda wat betreft eigen inspanningen en internationaal leiderschap.¹⁹ Ook Duitsland, vroeger een voortrekker inzake Europees klimaatbeleid, schuift steeds meer op naar een passieve (en zelfs negatieve) positie. Zo gaat Berlijn met enige tegenzin akkoord met de EU 2030 normen en staat het ook op de rem inzake de hervormingen van het ETS.²⁰

Net zoals Europa als bruggenbouwer wil fungeren tussen Noord en Zuid in de internationale klimaatonderhandelingen, zo zal Cañete een interne rol tussen de

lidstaten moeten vervullen. Het zal cruciaal zijn om de achterophinkende lidstaten mee te trekken in de Europese klimaatagenda. Dit wordt niet alleen belangrijk in het licht van de 2030-normen, maar ook inzake de lange-termijndoelstelling van Europa om tegen 2050 naar een emissiereductie van 80% te gaan. Om die doelstelling in het vizier te houden, zijn de komende jaren essentiële keuzen nodig. Het is nog maar de vraag of Cañete de politieke wil en finesse bezit om hiervoor draagvlak te creëren.

Conclusie: balanceren op dun koord

Hoewel de aanstelling van Miguel Arias Cañete als klimaat- en energiecommissaris vanaf het begin de nodige twijfel oproept, zijn de uitdagingen die hem te wachten staan niet mals. Europa zal zowel intern als extern volop de kaart van duurzaamheid moeten trekken, wil het zijn zelfverklaarde rol als mondiale klimaatleider in een veranderende internationale context waarmaken. Cañete zit in *pole position* om deze rol verder vorm te geven, maar zal daarvoor meer dan eens op een dun koord moeten balanceren. Zowel tussen zijn twee portefeuilles als tussen de lidstaten bestaan er fundamentele tegenstellingen. Het is aan hem in beide instanties een evenwicht te vinden om grote hervormingen mogelijk te maken en om de internationale rol van de EU als klimaatleider te behouden. Die rol wordt immers van doorslaggevend belang in het licht van een nieuw mondiaal klimaatakkoord volgend jaar in Parijs.

NOTEN

- 1 EurActiv, 'The climate: biggest loser of the new Commission?' (<http://www.euractiv.com/sections/climate-environment/climate-biggest-loser-new-commission-308420>); Greenpeace: 'Cañete appointment undermined by conflict of interests and poor track record' (<http://www.greenpeace.org/eu-unit/en/News/2014/Canete-appointment-undermined-by-conflict-of-interests-and-poor-track-record/>).
- 2 EurActiv, 'Cañete safe after EPP-Socialist Deal, but Bratusek is out', (<http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/canete-safe-after-epp-socialist-deal-bratusek-out-309041>).
- 3 Via de website van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/arias-canete_en.pdf
- 4 Greenpeace, 'Juncker makes controversial choices for Commission environment and energy portfolios' (<http://www.greenpeace.org/eu-unit/en/News/2014/New-Commission-should-make-a-fresh-start-Greenpeace/>).
- 5 Via de website van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm
- 6 Bellona, 'Future of the Climate and Energy portfolios in the new Commission' (<http://bellona.org/news/climate-change/2014-10-future-climate-energy-portfolios-new-commission>); Via de website van de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=1093365>
- 7 'EU scraps plan to label tar sands oil as highly polluting', *The Guardian* (<http://www.theguardian.com/environment/2014/oct/07/eu-scraps-plan-to-label-tar-sands-oil-as-highly-polluting>).
- 8 Friends of the Earth Europe, 'Tar sands oil is the most devastating fuel in commercial production and should be blocked from the European market' (<http://www.foeeurope.org/tar-sands>).
- 9 'Fracking good for the UK, says David Cameron', *The Guardian* (<http://www.theguardian.com/environment/2014/mar/26/fracking-good-for-uk-cameron>).
- 10 'Hinkley Point C: The EU energy market will not be the same after this', *Energy Post* (<http://www.energypost.eu/hinkley-point-c-eu-energy-market-will/>); 'Debate on nuclear energy rekindles in parts of Europe', *EUobserver* (<http://euobserver.com/news/126007>); Via de website van de Europese Commissie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1093_en.htm
- 11 John Vogler & Charlotte Bretherton, 'The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change', *International Studies Perspective*, 2006, nr. 7, blz. 1-22.; Bertil Kilian & Ole Elgström, 'Still a Green Leader? The EU's role in international climate negotiations', *Cooperation and Conflict*, 2012, nr. 47, blz. 68-87.
- 12 Kärin Backstrand & Ole Elgström, 'The EU's role in climate change negotiations: from leader to lead actor', *Journal of European Public Policy*, 2013, nr. 10, blz. 1369-1386.
- 13 'Green MEPs, NGO's protest Commission's new 2030 climate and energy targets', *EurActiv* (<http://www.euractiv.com/video/green-meps-ngos-protest-commissions-new-2030-climate-and-energy-targets-307419>).
- 14 Marcel Braun, 'The evolution of emissions trading in the EU – The role of policy networks, knowledge and policy entrepreneurs', *Accounting, Organizations and Society*, 2009, nr. 34, blz. 469-487.
- 15 Jon Birger Skjaerseth & Jorgen Wettstad, 'Fixing the EU ETS? Understanding the Post-2012 Changes', *Global Environmental Politics*, 2010, nr. 4, blz. 101-123.
- 16 Via de website van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm
- 17 'EU deeply divided over 2030 climate and energy policy', *Energy Post* (<http://www.energypost.eu/eu-divided-2030-climate-energy-policy/>)
- 18 'Poland says will cooperate on climate change – for a fee', *EurActiv* (<http://www.euractiv.com/sections/energy/poland-says-will-cooperate-climate-change-fee-309082>); 'Eastern countries oppose EU climate goals', *EUobserver* (<http://euobserver.com/news/125852>).
- 19 'A black day for the EU's climate policy', *EurActiv* (<http://www.euractiv.com/sections/energy/black-day-eus-climate-policy-308155>).
- 20 Zie het rapport van Germanwatch, *The End of EU Climate Leadership*, Bonn, 2013.

Den Haag gastheer NAVO Toekomstdebat

Van 21 tot en met 24 november strijkt de NAVO Parlementaire Assemblee (NAVO PA) neer in het World Forum in Den Haag. Ongeveer 350 parlementariërs uit de NAVO-lidstaten – en uit de landen met een partnerschaps- of associatieverdrag – zullen de uitkomsten van de NAVO-top in Wales bespreken met de nieuwe secretaris-generaal, Jens Stoltenberg. Premier Rutte en andere leden van het kabinet brengen er de Nederlandse NAVO-visie over het voetlicht. Als gastheer van dit evenement organiseren de Staten-Generaal een reeks expertbijeenkomsten en diplomatieke ontmoetingen tussen de circa 1000 gasten die over Den Haag zullen uitzwermen. Na de Nuclear Security Summit zal de stad Den Haag zich met deze conferentie wederom kunnen presenteren als ‘de internationale hoofdstad van vrede en recht’. Maar wat is de NAVO Parlementaire Assemblee eigenlijk? Waarom vindt deze conferentie in Nederland plaats? En wat is de meerwaarde van dit soort bijeenkomsten, ook voor Nederland?

De parlementaire component van de NAVO

De NAVO Parlementaire Assemblee stamt uit de vroege jaren van de Koude Oorlog. Zij werd in 1955 opgericht en voorzag in de behoefte van parlementariërs uit de landen van de zojuist opgerichte Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) om elkaar periodiek te spreken over deze nieuwe vorm van defensiesamenwerking. De NAVO bestond op dat moment nog maar net zes jaar. Het initiatief paste wonderwel in de westerse tijdgeest na de Tweede Wereldoorlog, waarin herwaardering van het parlementaire debat plaatsvond. In dat debat werd de democratische controle op de strijdmachten gezien als één van de belangrijkste kenmerken waarmee de landen van West-Europa en Noord-Amerika zich onderscheidden van de fascistische en communistische regimes van die tijd.

Zo was bij de oprichting van de West-Europese Unie (WEU), een jaar eerder, meteen besloten een parlementaire assemblee van volksvertegenwoordigers uit de lidstaten in te stellen, de

WEU Assemblee. Daarmee werd tot uitdrukking gebracht dat de beoogde defensiesamenwerking democratisch van aard was en diende om de Europese parlementaire democratieën te beschermen tegen de dreiging van het communisme. Daar kwam bij dat art. 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag bepaalt dat de bondgenoten “onderling overleg” zullen plegen over zaken die hun politieke onafhankelijkheid en veiligheid betreffen. Oprichting van een “Noord-Atlantische Assemblee” (NAA), zoals de oorspronkelijke benaming luidde, leek in 1955 dan ook een logische stap om op praktische wijze vorm te geven aan het idee van de NAVO als politieke trans-Atlantische alliantie van democratieën.

Na de eerste bijeenkomst van NAVO-parlementariërs, van 18 tot en met 22 juli 1955 op het NAVO-hoofdkwartier in Parijs, werd de assemblee in de daaropvolgende jaren van een eigen secretariaat voorzien. Ook nam de vergaderfrequentie toe en werd een jaarlijks programma van werkbezoeken en themaconferenties georganiseerd. In de jaren na het einde van de



De eerste NAVO assemblee (Parijs, 1955). Foto: archief NAVO assemblee

Koude Oorlog bleek de parlementaire assemblee van grote waarde voor de NAVO, als wegbereider voor de uitbreiding van het bondgenootschap. De eerste, vaak informele contacten met parlementariërs uit de post-communistische Oost-Europese landen vonden plaats op conferenties en tijdens werkbezoeken die door de Noord-Atlantische Assemblee (NAA) georganiseerd waren. De NAA bood politici uit deze landen een laagdrempelige manier om kennis te maken met de NAVO, en later ook als voorbereiding op de debatten over ratificatie van het NAVO-lidmaatschap in hun thuisparlement. In 1999 erkende de NAVO de belangrijke rol die de assemblee speelde in het uitbreidingsproces, door de voorzitter van de NAA voortaan standaard uit te nodigen voor de toppen van regeringsleiders. Ook kwam de voltallige Noord-Atlantische Raad in de samenstelling van de Permanent Vertegenwoordigers van de lidstaten voortaan periodiek op de jaarvergaderingen van de assemblee, die haar naam in dat jaar omdeedte tot NAVO Parlementaire Assemblee.

Thermometer voor de publieke opinie

Anno 2014 is de NAVO PA een goed geoliede debatmachine, die de woordvoerders Buitenlandse Zaken en Defensie uit de nationale parlementen van de lidstaten de mogelijkheid biedt recht-

streeks te discussiëren met elkaar en met de politieke en militaire vertegenwoordigers van het bondgenootschap. De assemblee heeft geen parlementaire of beslissende bevoegdheden. Die streeft zij ook niet na. Er bestaat grote consensus onder de parlementariërs om besluitvorming en verantwoording over troepen uitzending en andere bijdragen aan NAVO-operaties een nationale bevoegdheid te laten. De debatten in de NAVO PA helpen parlementariërs zich beter voor te bereiden op de debatten die zij hierover in hun eigen parlement hebben met hun eigen ministers. Zij zijn daarbij immers niet afhankelijk van de informatie die zij van hun eigen regering krijgen. Nu kan dit inzicht worden 'gecheckt' bij de secretaris-generaal van de NAVO tijdens een zitting van de assemblee en bij de andere delegaties. De secretaris-generaal is overigens formeel verantwoordelijk aan de Noord-Atlantische Raad en de regeringen door wie hij is benoemd – niet aan de assemblee. Maar een goede secretaris-generaal pikt natuurlijk wel de politieke signalen op die hij in zijn debatten met de assemblee krijgt.

De NAVO PA is ook een thermometer voor de publieke opinie in de lidstaten over actuele kwesties op het gebied van veiligheid en defensie. De parlementariërs van de assemblee staan direct in contact met de burgers van de NAVO (hun kiezers) en zij kunnen een spilfunctie vervullen bij



De vijfde NAVO Assemblée (1959). Foto: archief van de NAVO assemblée

het uitdragen van het NAVO-beleid. De NAVO is zich sterk bewust van het belang van 'public diplomacy' en het behoud van draagvlak voor haar werk, iets wat door het bondgenootschap wordt ervaren als een serieus probleem in sommige lidstaten. De parlementaire assemblée speelt daarin onmiskenbaar een rol. Of, zoals de laatste Nederlandse voorzitter van de assemblée, (destijds Tweede-Kamerlid en thans de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken) Bert Koenders, het in 2006 uitdrukte: de NAVO PA is er om de besluitvorming van nationale parlementen te ondersteunen en de collectieve verantwoordelijkheid van de NAVO te versterken.¹

Commissierapporten

De NAVO Parlementaire Assemblée is georganiseerd in vijf vakcommissies, die ieder vanuit een ander perspectief naar het werk van de NAVO kijken: een civiele commissie; een politieke commissie; een economische commissie; een technisch-wetenschappelijke commissie; en een defensiecommissie. Elke commissie publiceert per jaar drie rapporten over actuele kwesties. Deze worden in concept besproken tijdens een voorjaarsvergadering in mei en definitief vastgesteld tijdens de jaarvergadering in november. Voor ieder rapport treedt een lid van de assemblée als rapporteur op. De input voor al deze rapporten

komt voor een groot deel uit werkbezoeken die de commissies afleggen en uit debatten met deskundigen en vertegenwoordigers van de lidstaten en van de NAVO. Soms wordt de discussie over een rapport besloten met de stemming over een resolutie, maar de zes of zeven resoluties die de assemblée jaarlijks aanneemt, hebben weinig politiek gewicht en zijn op geen enkele manier bindend. Ze zijn niet te vergelijken met een motie van de Tweede Kamer. Vaak is het debat over het rapport en de uitwisseling van informatie die daarbij hoort belangrijker dan de 'uitkomst', voor zover die al duidelijk te bepalen is.

Daarnaast kent de assemblée een aantal vaste overlegstructuren met partners en geassocieerde landen van de NAVO. Zo zijn er een 'Ukraine-NATO Interparliamentary Council' en een 'Georgia-NATO Interparliamentary Council', als ook een 'Mediterranean and Middle East Special Group'.

Tot april 2014 bestond er ook een 'NATO-Russia Parliamentary Committee', maar het bestuur van de assemblée heeft naar aanleiding van het Russische optreden op de Krim besloten de samenwerking met het Russische parlement geheel stop te zetten. Er vindt vanuit de assemblée niet langer een structurele dialoog met Russische parlementariërs plaats.

Net als in een parlement zijn de leden van de NAVO PA georganiseerd in fracties of politieke groepen: een conservatieve, een liberale en een socialistische. Iedere groep heeft bij toerbeurt het 'recht' om voor twee jaar een voorzitter te leveren. Deze politieke groepen houden tijdens zittingen van de assemblee 'fractievergaderingen'. Het is een interessant gegeven dat parlementariërs in de NAVO PA niet alleen hun nationale parlementen vertegenwoordigen, maar ook de politieke groep waartoe zij behoren. Dat kan ertoe leiden dat er vanuit één delegatie soms verschillende opvattingen worden gegeven, hetgeen vooral bijdraagt aan de levendigheid van de debatten.

Nederlands perspectief op een moment van bezinning

Het Nederlandse parlement is al vanaf de oprichting in 1955 lid van de Noord-Atlantische Assemblee, later NAVO PA. De Nederlandse delegatie wordt gevormd door veertien leden uit beide Kamers. Qua omvang behoort Nederland daarmee tot de middenmoot, net als België, Tsjechië, Griekenland, Hongarije en Portugal. Na iedere Kamerverkiezing wordt het lidmaatschap van de delegatie opnieuw verdeeld over de partijen in beide Kamers, op basis van evenredigheid en omvang van de fracties. De Nederlandse delegatie heeft zich door de jaren heen altijd actief opgesteld in de debatten en activiteiten van de NAVO PA. In de zestigjarige geschiedenis van deze assemblee heeft het Nederlandse parlement drie voorzitters mogen leveren: Johannes Fens (KVP, 1957-1959), Ton Frinking (CDA, 1986-1988) en de eerdergenoemde Bert Koenders (PvdA, 2006-2007).

De laatste keer dat een jaarvergadering ('Annual Session') van de NAVO PA in Nederland plaatsvond, was in 1999. Ieder parlement dat lid is van de assemblee dient af en toe zo'n zitting te organiseren. Vijftien jaar geleden zag de NAVO er vanzelfsprekend anders uit dan vandaag de dag. De vergadering stond destijds in het teken van de NAVO-operatie 'Allied Force' tegen de Federale Republiek Joegoslavië tijdens de Kosovo-oorlog. Sindsdien zijn er twaalf nieuwe lidstaten bij gekomen; heeft het bondgenootschap een kostbare oorlog in Afghanistan gevoerd; is in 2010 een nieuw Strategisch Concept aangenomen; en is de relatie met 'partner' Rusland zwaar onder druk komen te staan na de Russische acties in Georgië in 2008 en op de Krim in 2014.

De NAVO-top van regeringsleiders in Wales op 4 en 5 september jl. stond in het teken van 'future

NATO', de toekomst van het bondgenootschap na beëindiging van de ISAF-operatie in Afghanistan en de heroverweging van de relatie met Rusland. De NAVO viert dit jaar haar 65-jarig jubileum en de NAVO PA haar 60-jarig jubileum. Het is dus om meerdere redenen een jaar van (her)bezinning voor het bondgenootschap. Daarmee biedt de *Annual Session* van de NAVO Parlementaire Assemblee in Den Haag een uitgelezen moment om duidelijk te maken hoe Nederland tegen deze ontwikkelingen aankijkt. Het Nederlandse parlement, premier Rutte, de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Koenders, minister Hennis van Defensie en de Commandant der Strijdkrachten, Tom Middendorp, krijgen uitgebreid de kans het Nederlandse perspectief op de NAVO te belichten voor een gehoor van honderden parlementariërs uit 52 landen en de politieke en militaire leiding van de NAVO.

Annual Session Den Haag: een vooruitblik

De zitting van de NAVO Parlementaire Assemblee in Den Haag is één van de eerste publieke optredens van de nieuwe secretaris-generaal, Jens Stoltenberg, die op 1 oktober is aangetreden. Zijn directe voorgangers, Jaap de Hoop Scheffer en Anders Fogh Rasmussen, hebben als oud-parlementariërs het belang van de assemblee nooit onderschat en gaven er steevast *acte de présence*. Stoltenberg zal deze traditie naar verwachting voortzetten.

De agenda is vol. De uitkomsten van de recente NAVO-top in Wales zullen de debatten domineren en verwacht wordt dat Stoltenberg een belangrijk deel van zijn toespraak daaraan zal wijden. De vijftien (openbare) rapporten die besproken zullen worden,² bestrijken de hele NAVO-agenda: van de politieke transitie in Afghanistan, de gevolgen van de Syrische burgeroorlog en het ballistische raketverdedigingsschild tot de onderhandelingen over het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), de veiligheidsproblematiek in de Sahel-regio en de dreigingen in cyberspace.

Geheel in lijn met de ambitie van de assemblee om de transparantie in de NAVO te bevorderen, zullen de debatten hierover live worden *gestreamed* op een website die speciaal voor de zitting is gemaakt: www.natopa2014.nl. Ook zal er een aantal interessante *side events* worden georganiseerd. Zo zal de Algemene Rekenkamer het project 'NAVO Wereldkaart' presenteren, een website die duidelijk moet maken hoe (weinig) inzichtelijk de besteding van de uitgaven van de NAVO, een

bedrag van totaal €11 miljard, is. De Nederlandse Rekenkamer is, samen met enkele Rekenkamers uit andere lidstaten en in afstemming met de NAVO PA, al enige jaren bezig de NAVO aan te zetten tot een transparantere verantwoording van haar uitgaven.

De innovatieve manier waarop de Nederlandse strijdkrachten gebruik maken van 'Serious Gaming' voor trainingsdoeleinden, en de mogelijkheden die dit biedt voor de NAVO, zullen gedemonstreerd worden door de staf van het Simulation Centre Land Warfare van Defensie. Het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies (ACCESS) van de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam zal, *en marge* van de zitting, in de Tweede Kamer een conferentie orga-

niseren over interparlementaire samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie.

Voorts is er een prominente rol weggelegd voor de Jonge Atlantici, die internationaal verenigd zijn in de Youth Atlantic Treaty Association. Zij zullen met hun aanwezigheid en bij monde van hun Nederlandse voorzitter, Rowinda Appelman, duidelijk maken wat jongeren verwachten van het Noord-Atlantisch bondgenootschap en van de NAVO PA in het bijzonder.

Met dit toekomstgerichte perspectief zal de Annual Session in Den Haag de zestigjarige traditie voortzetten van grote publieke en parlementaire betrokkenheid bij de NAVO.

NOTEN

1 Aanvaardingstoespraak Bert Koenders als voorzitter van de NAVO PA, 17 november 2006, zie: <http://www.nato-pa.int/default.asp?CAT2=1015&CAT1=24&CAT0=2&COM=1056&MOD=0&SMD=0&SSMD=0&ID=0&LVL=&STA=0>

2 Alle rapporten zijn te vinden op: <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=3368>

Oekraïne tussen Oost en West: Rusland als antagonist?

Hoewel met het uiteenvallen van de Sovjetunie de Koude Oorlog formeel eindigde, bleef vooral de Oost-Europese regio het toneel van een strijd om invloedssfeer tussen de Europese Unie en de NAVO enerzijds en de Russische Federatie anderzijds. Vooral sinds Moskou vanaf het aantreden van Vladimir Poetin weer aan kracht won, zijn de landen van de voormalige Sovjetunie en het Warschaupact onderdeel van een prestigestrijd tussen de 'nieuwe' grote spelers. Oekraïne neemt daarbij een bijzondere plaats in. Als gevolg van zijn zeer bewogen geschiedenis laveert het land sinds zijn onafhankelijkheid in 1991 tussen Oost en West en bestaat er verdeeldheid over de te volgen koers.

De kip of het ei?

De grenzen van Oekraïne verschoven de afgelopen eeuwen aanzienlijk, waardoor de etnische en culturele samenstelling van het land sterk uiteenloopt. Het westen van het land, dat zijn wortels heeft in het Habsburgse Oostenrijk-Hongarije, is vooral georiënteerd op Europa, terwijl het oosten, in het bijzonder de Krim, zich identificeert met Rusland.¹ Niet voor niets sloot deze regio zich onlangs 'zelfstandig' aan bij de Russische Federatie.

Sinds de eeuwwisseling was er feitelijk sprake van een spagaat, waarbij het land zowel toenadering zocht tot het Westen als goede contacten met Rusland onderhield. De regering in Kiev spon hier garen bij, omdat zij zodoende de verdeelde achterban tevreden stelde, alsook – nog belangrijker – de economische vruchten plukte van de samenwerking met zowel Brussel als het Kremlin. Het Oostelijk Partnerschap met de EU en de economische afhankelijkheid van Rusland gingen hand in hand² – net als de wil tot aansluiting bij westerse samenwerkingsverbanden en de historische banden met Moskou. In de praktijk leek Oekraïne zich zo lang mogelijk niet definitief aan één zijde te willen binden, maar sinds 2013 ontspint zich een *end game*.

De EU stelde in dat jaar aan Kiev een associatieovereenkomst voor: versterking van de politieke en economische samenwerking tussen beide partijen, uiteindelijk resulterend in een vrij-handelsakkoord. Het land zou, aldus Brussel, wél aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, zoals politieke en juridische hervormingen.³ Vanzelfsprekend kon dit streven niet op de sympathie van de pro-Russische bevolkingsgroepen in Oekraïne rekenen. Het Europese initiatief tot definitieve toenadering zette, met andere woorden, de interne verhoudingen in het land op scherp. Pro-Russische separatisten grepen na verloop van tijd de situatie zelfs aan om zich actief in te zetten voor aansluiting van Oost-Oekraïne bij de Russische Federatie. Sindsdien woedt in die regio een verbeterde militaire strijd tussen aanhangers van de zelfbenoemde Unie van Volksrepublieken en het Oekraïense regeringsleger.

De rol van Rusland in deze kwestie is veelbesproken en wordt veelal negatief gezien. In een eerder stadium beschuldigde het Westen Poetin ervan de situatie op de spits te drijven; de EU en westerse staatslieden accentueerden de druk die Moskou op Kiev uitoefende om af te zien van verdere toenadering tot Brussel, zoals het manipuleren van

Sierd-Jan Jongsma is aan de Rijksuniversiteit Groningen afgestudeerd in Midden- en Oost-Europese geschiedenis.

de gasprijs en het wijzen op de grote historisch-culturele band tussen beide landen. Sinds het uitbreken van een daadwerkelijk militair conflict verwijt de NAVO Rusland militaire steun te verlenen aan de separatisten, waardoor het conflict intensiveert.⁴ Zo berichtte de NOS op basis van een bron binnen de NAVO dat Rusland eind augustus 2014 “met meer dan 1000 militairen actief is in Oekraïne”. Deze militairen zouden “in Oost-Oekraïne de separatisten steunen” en zelfs “meevechten tegen het Oekraïense leger”.⁵ Daarnaast ziet het Westen de Russische troepenopbouw aan de Oekraïense grens als provocatief.⁶

De huidige verwijten passen feilloos in het beeld van de Russische Federatie dat sinds het aantreden van Vladimir Poetin heerst. Hillary Clinton, toenmalig minister van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, stelde in 2012 zelfs dat de Russische wijze van het uitoefenen van druk op landen in de voormalige Sovjetunie onderdeel is van het sterker binden van deze staten in de Russische invloedssfeer. Moskou is in de ogen van Clinton bezig met het heroprichten van de Sovjetunie, door regionale samenwerkingsverbanden als de *Collective Security Treaty Organization* (CSTO) en de Euraziatische Unie aan te gaan en deze af te sluiten voor het Westen.⁷ Ook in de wetenschap erkennen gerenommeerde auteurs als Jeffrey Mankoff en Robert Kagan dit uitgangspunt.⁸

Het is geen geheim dat Poetin c.s. Oekraïne daadwerkelijk als een essentieel onderdeel van de Russische invloedssfeer zien. En ook staat vast dat Rusland druk uitoefende op Kiev om geen nauwere banden met de EU aan te gaan.⁹ Voorts is het nagenoeg zeker dat Moskou militaire steun verleent aan de separatisten. De vraag is echter of deze Russische opstelling en handelingen niet (grotendeels) zijn te wijten aan de westerse handelwijze. Beide zijden, het Westen en de Russische Federatie, trokken steviger aan Oekraïne, in de vrees invloed in het land kwijt te raken op het moment dat een andere grotere speler aan kracht en invloed won.

De Russische veiligheids-perceptie: afgunst en teleurstelling

In mijn afstudeerscriptie met als onderwerp de historische Russische veiligheidsperceptie als *driver* voor het Russisch buitenlandbeleid, onderzocht ik op welke manier het veiligheidsbewustzijn van het Russische leiderschap (Poetin) gestalte krijgt en hoe deze de opstelling en han-

deling van Moskou ten aanzien van het buitenland beïnvloedt. Ik concludeerde onder meer dat de veiligheidsperceptie hoofdzakelijk wordt gevoed door vijf factoren: de politieke cultuur in het land; wetenschappelijke, maatschappelijke en politieke stromingen; reflectie op het beleid van voorgangers; binnenlandse veiligheidsrisico's; en de plaats van Rusland in de wereld. Vooral deze laatste factor is van belang voor de huidige discussie.

Allereerst zijn Rusland en zijn voorgangerstaten eeuwenlang geteisterd door buitenlandse invasies; die zijn zeer stevig geworteld in het Russische collectieve geheugen.¹⁰ De uitgestrektheid van het Russische land en het veelal ontbreken van natuurlijke grenzen maakten het meermaals tot een prooi voor volkeren op zoek naar



De omgang
met (andere) grote
mogendheden wordt in
de Russische geschiedenis
vooral ingegeven door een
combinatie van respect
en afgunst

economisch gewin, welvaart en *Lebensraum*. Zo ervoer het Kievse Rijk – de voorloper van het Moskovië van Ivan de Verschrikkelijke – reeds problemen met Kaukasusbewoners die de grenzen bedreigden en zwichtte het uiteindelijk voor een Mongoolse invasie in 1245, met tweehonderd jaar overheersing tot gevolg.¹¹ Tijdens de zogeheten Tijd der Troebelen (1604-1613) bedreigden Zweden, Turken en Polen het door een opvolgingsstrijd verzwakte Moskovië, in de hoop een graantje mee te pikken.¹² Meer recente voorbeelden zijn de Napoleontische inval en Operatie Barbarossa (1941), in de Russische geschiedenis niet voor niets het begin van de Grote Vaderlandse Oorlog genoemd.

De omgang met (andere) grote mogendheden wordt in de Russische geschiedenis vooral ingegeven door een combinatie van respect en

afgunst. Verscheidene Russische leiders constateerden dat Rusland achter lag op concurrenten, wat de kans op bedreiging vergrootte. Om niet overvleugeld te worden door anderen, moest zijn land economisch en militair proberen aan te haken, zo stelde Peter de Grote (regerend van 1696 tot 1725) vast, na reizen in de welvarende Nederlandse Republiek en Engeland.¹³ Tsaar Alexander II (1855-1881) vreesde op zijn beurt het Duitse Keizerrijk, de machtigste economische en militaire buur die Rusland tot dan toe kende.¹⁴ En ook in de nieuwe eeuw voelde een Russische leider zich bedreigd. Jozef Stalin: "Wij liggen vijftig tot honderd jaar achter op andere landen. Dit zullen wij in tien jaar moeten goedmaken, [...] of we zullen ten onder gaan."¹⁵ Tijdens de Koude Oorlog, ten slotte, ervoeren de partijleiders vanzelfsprekend de Verenigde Staten als de belangrijkste uitdager. De angst voor de economische en militair-technologische mogelijkheden van de kapitalisten waren bijvoorbeeld de oorzaak van de Sovjetdeelname aan de welbekende wapenwedloop.¹⁶

Een derde deelfactor is de teleurstelling van het Russische leiderschap in andere mogendheden. Tijdens de voor Rusland rampzalig verlopen Krimoorlog kwamen bondgenoten Pruisen en het Habsburgse Rijk tsaar Nicolaas I niet te hulp, door Moskou betiteld als 'het verraad van Wenen'.¹⁷ Ook na de tiende Russisch-Ottomaanse Oorlog stelden de andere grote mogendheden een tsaar teleur. Het Rusland van Alexander II dwong bij de Vrede van San Stefano (1878) zeer gunstige vredesvoorwaarden af ten aanzien van de sultan, maar de overige spelers vreesden een te machtig Moskou. Onder leiding van de Duitse kanselier Bismarck dwongen zij de Russen tot een gematigde overeenkomst tijdens het Congres van Berlijn.¹⁸ In het Interbellum, toen Engeland en Frankrijk zich inspanden om nazi-Duitsland op niet-militaire wijze te bedwingen, voelde Stalin zich gepasseerd. Vooral de Britten zagen af van samenwerking met de antikapitalistische Sovjetunie, die geen uitnodiging kreeg voor de beruchte Conferentie van München.¹⁹

De Oorlog in Joegoslavië, in de tijd dat het nieuwe Rusland na de Koude Oorlog als supermogendheid had afgedaan, is een ander voorbeeld. Tegen de uitdrukkelijke wens van president Jeltsin intervenieerden de westerse landen onder aanvoering van de Verenigde Staten in de voormalige communistische republiek. Moskou zag het geweld in het Balkanland als interne problematiek, waarvoor de regering in Belgrado zelf zorg diende te dragen – net zoals het Kremlin opstandige volkeren bin-

nen zijn eigen landsgrenzen, in het bijzonder in de Kaukasus, eigenhandig wilde bedwingen. Dat de NAVO de Russische wens uiteindelijk negeerde, was een bevestiging van de afgebrokkelde status van Moskou, alsook een bittere teleurstelling in het westerse handelen.²⁰

De reeds vertroebelde relatie kreeg een nieuwe knauw op het moment dat de EU en vooral de NAVO toenadering zochten tot landen in de voormalige Sovjetunie. Deze acties waren in Russische ogen strijdig met de bewering dat het Westen Rusland niet langer als vijand beschouwde en sterkte Moskou in zijn perceptie van omsingeling.²¹ Terwijl Moskou onder Jeltsin toenadering zocht tot het Westen, naderde het machtigste militaire bondgenootschap aller tijden de Russische grenzen.²² De uiteindelijke toetreding van de Baltische staten tot de NAVO in 2004 was wellicht de meest bittere pil.

Rusland en het 'nabije buitenland'

Door een combinatie van deze deelfactoren groeide bij het Russisch leiderschap een constant wantrouwen voor de intenties van anderen. Zodra het Kremlin tekenen van zwakte vertoonde, werd de veiligheid van het Russische land ondermijnd. Het *zero-sum* uitgangspunt – waarbij de toename van de macht van de één per definitie leidt tot de afname van macht bij een ander – ging het veiligheidsparadigma bepalen.²³ Dit impliceert tevens dat Rusland in Russische ogen slechts in zijn veiligheid kan voorzien als het zelf een grote mogendheid is. Moskou moet status, invloed en (militaire) kracht bezitten om niet overvleugeld te worden door andere mogendheden.

Concreet zien Poetin en consorten daarom heil in een sterke Russische staat in binnen- en buitenland. Als Rusland zichzelf kan profileren als een economische, politieke en militaire factor van belang, kunnen andere sterke spelers het land niet bedreigen, zoals in het verleden. Allereerst wenst het Kremlin dan ook invloed over de eigen grenzen uit te oefenen; alleen een grote mogendheid slaagt erin andere naties te beïnvloeden. De landen in de voormalige Sovjetunie, door Rusland bestempeld als het 'nabije buitenland', nemen daarbij een speciale plaats in en worden als een 'exclusieve invloedssfeer' beschouwd. Moskou vindt het, gezien de lange gemeenschappelijke historie, de gedeelde militaire structuren, de economische overlap en de grote aanwezigheid van Russische diaspora, niet meer dan logisch dat het



' nabije buitenland' binnen de Russische invloedssfeer valt – en die van niemand anders.²⁴

Voorts dient invloed in de voormalige Sovjetunie ook een binnenlandspolitiek doel. De binnenlandse machtsbasis van het leiderschap is gedeeltelijk gebaseerd op het beeld van de Russische Federatie als grote mogendheid. Uit onderzoek is gebleken dat een groot deel van de Russen de status van hun land als zeer belangrijk ervaren. De bevolking dicht Rusland op historische basis een prominente plaats op het wereldtoneel toe.²⁵ Een assertief buitenlandbeleid, vooral ten aanzien van 'historische regio's als het ' nabije buitenland', behoudt het vertrouwen van de onderdanen in het Kremlin.

Invloed op omliggende landen behelst echter meer dan symboliek. Het ' nabije buitenland' fungeert tevens als buffer om weerstand te bieden aan de (gepercipieerde) omsingeling en buitenlandse geopolitieke ambities. Om directe bedreiging van de eigen grenzen tegen te gaan, is invloed in omliggende landen voor Poetin essentieel.²⁶ In Europa verzekert het Kremlin zich van een zekere geografische afstand tussen Moskou en de NAVO door landen als Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië aan zich te binden. Beproefde methoden zijn, naast de reeds besproken manipu-

latie van de gasprijs, bijvoorbeeld beïnvloeding van Russische diaspora via radio en televisie en militaire-technologische samenwerking. Ook bezit Rusland militaire bases in verscheidene landen in het ' nabije buitenland'.

Uitvoering: *hard power*

Uit verder onderzoek blijkt dat in de historie de tsaren en partijleiders voor de uitbreiding of consolidatie van hun macht in zowel binnen- als buitenland vooral vertrouwden op de uitoefening van *hard power*. (De mogelijkheid tot) het uitvoeren van dwang in internationale aangelegenheden bracht hun voorgangers het meest succes en sloot daarnaast aan bij de visie van Rusland / de USSR als grote mogendheid.

Tegenwoordig ligt deze uitvoering echter wel genuanceerder. De internationale situatie is niet meer zo transparant als tijdens de Koude Oorlog, waarin er slechts twee grote kampen waren. Het Kremlin dient rekening te houden met diverse machtige spelers – naast de Verenigde Staten bijvoorbeeld ook China en de EU – en uiteenlopende economische en politieke belangen. *Soft power* maakt heden ten dage dan ook een belangrijk deel uit van het buitenlandbeleid van de Russische Federatie. Poetins charmeoffensief

Een recent aangelegde grensafsluiting tussen Oekraïne en de Krim.

Foto: Flickr.com Sasha Maksymenko

Tabel 1: Voorbeelden van voormalige Russische leiders en het succes van *hard power*

Leider	Beleid	Resultaat
Peter de Grote (1672-1725)	Investeren in militaire/technologische ontwikkeling	Overwinning Grote Noordse Oorlog, grote territoriale expansie
Catharina de Grote (1729-1796)	Territoriale expansie Zwarte-Zeegebied	Consolidatie militaire en territoriale macht
Alexander I (1777-1825)	Bestrijding liberale gedachtegoed	Rusland wordt de machtigste staat van Europa
Jozef Stalin (1878-1953)	Investeren in industrialisatie/militair-technologische vooruitgang	Overwinning in WOII, ontwikkeling atoombom, USSR als supermacht

tijdens de Olympische Spelen van Sotsji is een goed voorbeeld, maar ook eerdere uitlatingen, waarin het Kremlin de EU bestempelde als “belangrijkste partner van Rusland in Europa”, passen in dit rijtje,²⁷ evenals premier Medvedevs mening over Barack Obama: “Hij is een comfortabele gesprekspartner. Het is interessant om met hem te spreken. [...] Hij is een denker. Hij denkt na voor hij spreekt.”²⁸

Desondanks lijkt het historische denken over *hard power* zijn weerslag te hebben op de manier van handelen van Poetin; ook de huidige president demonstreert zijn militaire, politieke en/of economische macht wanneer de situatie opportuun is. Waar mogelijk laten Poetin en zijn kompaan Medvedev aan de wereld én hun onderdanen zien dat de Russische Federatie een mogendheid is om rekening mee te houden.

De Russische interventie in de Oorlog in Zuid-Ossetië – onder het motto Russische staatsburgers in de opstandige Georgische deelstaat te beschermen – valt bijvoorbeeld uit te leggen als een *statement* richting het Westen. Georgië trok in de jaren vóór 2008 steeds meer naar de NAVO, wat het conflict voor het Kremlin een uitstekende mogelijkheid maakte te laten zien dat het de voormalige Sovjetrepubliek tot zijn exclusieve invloedssfeer rekende; en dat het bereid was met harde middelen deze ‘speciale relatie’ te beschermen.²⁹ De Russische militaire aanwezigheid in het door Armenië en Azerbeidzjan betwiste Nagorno-Karabach en de opstandige regio Transnistrië (Moldavië) vallen onder dezelfde noemer.³⁰

De situatie in Oekraïne ligt exact in deze lijn. Poetin en zijn kompanen kunnen zich enerzijds niet permitteren Oekraïne “in de handen van het Westen te laten vallen”. Dit zou het interne en externe aanzien van het leiderschap aanzienlijk schaden. Anderzijds is de situatie juist een uitstekende mogelijkheid om aan te tonen dat Rusland nog steeds een machtige speler op het wereldto-

neel is. Moskou hanteert de gehele crisis dan ook al gepeperde retoriek ten aanzien van het Westen en het bestuur in Kiev over hun handelwijze en annexeerde de Krim – naast een voor Rusland belangrijke cultuurhistorische regio ook een belangrijke geostrategische positie aan de Zwarte Zee. In het oosten van Oekraïne duurt zoals gezegd de gewapende strijd tussen regeringstroepen en Russisch gezinde separatisten voort, waarvan de uitkomst op het moment van schrijven onzeker is.

Kortom, de gehele situatie legt Poetin tot dusver geen windeieren. De westerse regeringen legden naar aanleiding van de Russische steun aan Oost-Oekraïne weliswaar economische sancties aan Moskou op, maar deze lijken voorlopig niet het gewenste resultaat te bereiken. Het Kremlin blijft standvastig en schuwt niet met de beschuldigende vinger naar de NAVO en de EU te blijven wijzen. “Pogingen om druk uit te oefenen op Rusland, om het te dwingen afstand te doen van zijn waarden, de waarheid en rechtvaardigheid zijn volkomen vruchteloos,” aldus minister van Buitenlandse Zaken Lavrov eind september 2014.³¹

Oekraïne, Rusland en het Westen: hoe nu verder?

Concluderend is het zodoende niet alleen verklaarbaar dat de Russische Federatie zich ten aanzien van het conflict in Oekraïne hard opstelt, het is ook (enigszins) begrijpelijk. Natuurlijk bedreigt Poetin de stabiliteit in Oost-Europa door “in de eenentwintigste eeuw op een negentiende-eeuwse wijze een land binnen te vallen”.³² In Russische ogen handelde het Westen in het verleden echter op eenzelfde wijze, door het tsarenrijk, de Sovjetunie en de Russische Federatie als wereldmacht tekort te doen. En nu proberen de westerse instituties verder voet aan de grond te krijgen in het land waar nota bene de *roots* van Moskou liggen. Dit is in de ogen van Poetin en een groot deel van de bevolking onaanvaardbaar.

Harde maatregelen en een standvastige houding zijn, gezien het verleden, dan ook gewenst.

De huidige opstelling van het Westen: de toezegging van steun aan Kiev, de economische sancties tegen Rusland, het sturen van troepen naar Oost-Europa en het met een beschuldigende vinger wijzen naar Moskou, lijkt dan ook niet de juiste oplossing. Invloed in Oekraïne en de eventuele aansluiting van Kiev bij de door Moskou geïnitieerde Euraziatische Unie is voor het Kremlin dermate belangrijk dat het onwaarschijnlijk is dat Moskou toegeeft. Voorts lijkt Poetin heel goed te beseffen dat de NAVO en haar bondgenoten, als het erop aankomt, niet bereid zijn een gewapende strijd om Oekraïne uit te vechten. President

Obama stelde niet voor niets dat militaire steun aan Kiev niet tot de mogelijkheden behoort.³³

Om de kou uit de lucht te halen, valt dialoog daarom te verkiezen boven confrontatie. Misschien wordt het tijd voor het Westen de hand in eigen boezem te steken, met de geschiedenis in het achterhoofd de beweegreden van Moskou te begrijpen. En te accepteren dat Oekraïne niet Europees, maar ook niet Euraziatisch is. Wellicht heeft dit land, historisch verdeeld en gevormd door diverse culturen en verschuivende grenzen, in zijn huidige vorm geen toekomst meer. Een tweedeling van Oekraïne in de nabije toekomst? Twee jaar geleden ondenkbaar, momenteel steeds waarschijnlijker.

NOTEN

- 1 Zie bijv.: Nienke de Deugd, 'Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië. Europese grensgebieden', in: Nienke de Deugd, Sipke de Hoop & Stefan van der Poel, *Perspectieven op Midden- en Oost-Europa. Een gedeelde ruimte waar het verleden maar geen geschiedenis wordt*, Assen, 2011, blz. 198-206; en *The Central Intelligence Agency World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>).
- 2 Edwin Bacon, *Contemporary Russia*, Basingstoke, 2010, blz. 204.
- 3 De vrijlating van voormalig oppositieleider Joelija Tymosjenko is hiervoor van een grote symbolische betekenis (http://www.europa-nu.nl/vid/vje-veyep2hkjv/vrijhandelsakkoord_eu_oekraïne).
- 4 <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/09/04/pentagon-nog-niet-eerder-zo-veel-russisch-materieel-bij-grens-oekraïne/>.
- 5 <http://nos.nl/artikel/691951-navo-1000-russen-in-oekraïne.html>
- 6 Zie bijv.: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/30323/Onrust-in-Oekraïne/article/detail/3675171/2014/06/19/NAVO-waarschuwt-voor-nieuwe-Russische-troepenopbouw-Oekraïne.dhtml>; en <http://www.bnr.nl/nieuws/oekraïne/137563-1408/felle-internationale-reacties-op-russisch-konvooi>
- 7 http://armenianow.com/commentary/analysis/41807/usa_against_ussr_clinton_armenia_relations_russia
- 8 Jeffrey Mankoff, *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, Plymouth, 2012; en Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York, 2008.
- 9 Zie o.a. John O'Sullivan, 'Putin Grasps Ukraine Warmly by the Throat', 15 augustus 2013, afkomstig van <http://www.nationalreview.com/corner/355901/putin-grasps-ukraine-warmly-throat-john-osullivan>, en de toespraak van Poetin in Oekraïne op 27 juli 2013, afkomstig van <http://eng.kremlin.ru/transcripts/5783>
- 10 J.W. Bezemer & Marc Jansen, *Een geschiedenis van Rusland. Van Rurik tot Poetin*, Amsterdam, 2008 (7^{de} druk), blz. 211. Zie ook een toespraak in de Verenigde Staten van de Russische hoogleraar Tatyana Saburova over de impact van de Napoleontische Oorlog (<http://www.indiana.edu/~reeiweb/newsEvents/2011/Saburova.pdf>).
- 11 David R. Stone, *A Military History of Russia. From Ivan the Terrible to the War in Chechnya*, Londen, 2006, blz. 4.
- 12 Hans van Koningsbrugge, 'Het Russische Rijk. Van Romanov tot Revolutie', in: De Deugd, De Hoop & Van der Poel (red.), *a.w. noot 1*, blz. 54.
- 13 Bacon, *a.w. noot 2*, blz. 17.
- 14 Gordon Martel, *The Origins of the First World War*, 2003, blz. 21.
- 15 Geciteerd in Roger A. Bartlett, *A History of Russia*, Londen, 2005, blz. 215.
- 16 Henry Trofimenko, 'The Third World and the U.S. -Soviet Competition: A Soviet View', *Foreign Affairs*, vol. 59, nr. 5 (1981), blz. 1023-1024; en Brian Harvey & Olga Zakutnyaya, *Russian Space Probes. Scientific Discoveries and Future Missions*, New York, 2011, blz. 301-310.
- 17 Geciteerd uit: Sipke de Hoop, 'Strijd om invloedssferen' in: De Deugd, De Hoop & Van der Poel (red.), *a.w. noot 1*, blz. 89.
- 18 Bartlett, *a.w. noot 15*, blz. 160-161.
- 19 Keith Neilson, *Britain, The Soviet-Union and the collapse of the Versailles order, 1919-1939*, Cambridge, 2006, blz. 86-87.
- 20 Bacon, *a.w. noot 2*, blz. 365.
- 21 Steve Marsh, 'EU-Russia Security Relations and the Survey of Russian Federation Foreign Policy: One Year On', *European Security*, vol. 17, nr. 2-3 (2008), blz. 185-188; en Sipke de Hoop, 'Oude patronen, nieuwe scheidslijn. Transformatie, integratie, geopolitiek', in: Sipke de Hoop, Sierd-Jan Jongsma & Frank Mulder, *Strijd om invloedssferen. Midden- en Oost-Europa Speelbal der Staten?*, Assen, 2013, blz. 361.
- 22 Bacon, *a.w. noot 2*, blz. 209.
- 23 Andrei P. Tsygankov, *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Plymouth, 2013, blz. 11-12; en Pavel Felgenhauer, 'Putin Believes US-Russian Relations Are Dominated by Zero-Sum Game', *Eurasia Daily Monitor*, 2012, afkomstig van http://www.ocnus.net/artman2/publish/Dysfunctions_2/Putin-Believes-US-Russian-Relations-Are-Dominated-by-Zero-Sum-Game.shtml
- 24 Robert H. Donaldson, 'Yeltsin's Foreign Policy Legacy', afkomstig van <http://www.personal.utulsa.edu/~robert-donaldson/yeltsin.htm>
- 25 Valaria Kasamara, 'Imperial ambitions of Russians', *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 45 (2012), blz. 279-288.
- 26 Idil Tuncer, 'The Security Policies of the Russian Federation: The "Near Abroad"', *Turkish Studies*, vol. 1, nr. 2 (2000), blz. 95, 107.
- 27 Marsh, *a.w. noot 21*, blz. 185.
- 28 Geciteerd uit een interview met Dmitri Medvedev door de Amerikaanse zender ABC. Afkomstig van <http://thinkprogress.org/politics/2010/04/12/91202/russian-president-obama-thinker/?mobile=nc>
- 29 Henrik Boesen Lindbo Larsen, 'The Russo-Georgian war and beyond: towards a European great power concert', *European Security*, vol. 21, nr. 1 (2012), blz. 102-103.
- 30 Sabine Fischer, 'The European Union and security in the Black Sea region after the Georgia crisis', *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 9, nr. 3 (2009), blz. 333-338.
- 31 <http://www.nahamnet.com/stories/en/149017-leery-ukraine-pro-russia-rebels-eye-troop-pullback>
- 32 De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Kerry beschrijft de handelswijze van Rusland als niet meer van deze tijd. Citaat van <http://www.politico.com/gallery/2014/03/vladimir-putin-barack-obama-russia-ukraine-quotes/001665-023682.html>
- 33 <http://www.elsevier.nl/Buitenland/nieuws/2014/4/Verenigde-Staten-wij-geven-geen-militaire-hulp-aan-Oekraïne-1503434W/>

Honderd jaar Balkan: moeizame omgang met het verleden

“Analysis of the Balkan wars of this decade has for too long been characterized by simplistic generalisations and sweeping judgements about the character and mentality of entire peoples, generalisations that would hardly be accepted anywhere else in the world.”¹

(Sérgio Vieira de Mello, woordvoerder VN over Kosovo, 1998-1999)

In heel Europa zijn dit jaar herdenkingen en symposia gewijd aan (de gevolgen van) de Eerste Wereldoorlog, die uitbrak in 1914 na de fatale schoten op 28 juni van de jonge Bosnische Serviër Gavrilo Princip op aartshertog Frans Ferdinand en zijn vrouw Sophie in Sarajevo. In de Balkanregio zelf bestaan grote verschillen in de wijze waarop historische gebeurtenissen uit het verleden – bijvoorbeeld het ontstaan van de Eerste Wereldoorlog en de rol van Servië – worden geïnterpreteerd en weergegeven. Zijad Šehić, hoogleraar geschiedenis in Sarajevo, zei over de oorzaken van deze oorlog: “We zullen nooit consensus bereiken over deze kwestie. De meningen liggen te ver uiteen [...] Er zal nooit een gemeenschappelijke waarheid zijn.”² De moeizame omgang met dat verleden kan een gevaar vormen voor de stabiliteit van de Balkan. Wordt de negatieve beeldvorming over de regio uit het verleden werkelijkheid?³

Invloed van negatieve beeldvorming

De desintegratie van Joegoslavië in 1991 leidde tot een zeer eenzijdige beeldvorming over de Balkan.⁴ In 1990, dus nog vóór het uitbreken van de oorlog, verscheen in *The Guardian* een artikel waarin de auteur suggereerde dat als gevolg van oude haat de volkeren waren voorbestemd met elkaar te vechten: “De Serven haten de Albanezen, die niet zoveel moeten hebben van de Macedoniërs, die op hun beurt een hekel hebben aan de Turken, die niet zo gesteld zijn op de Bulgaren, die niet bepaald vriendschappelijk staan tegenover de Grieken.”⁵ Nog geen drie jaar later schreef de invloedrijke Amerikaanse diplomaat en historicus George Kennan een voor-

woord in *The other Balkan Wars* – oorspronkelijk een onderzoeksrapport dat in 1913 was verschenen naar aanleiding van de Balkanoorlogen toen, en nu heruitgegeven. Kennan stelde dat dit rapport nog steeds actueel was omdat het nationalisme op de Balkan “drew on deeper traits of character inherited, presumably, from a distant tribal past [...] and so it remains today”.⁶ Hij sprak ook over “undue predominance among the Balkan peoples of non-European characteristics”.⁷

De beeldvorming is al sinds de Balkanoorlogen van 1912-1913 negatief. Wat betreft de idee dat nationalisme en etnische zuiveringen typische Balkanfenomenen zijn en dat er al eeuwenlang strijd is geleverd, is dat beeld zelf onterecht. Het

Sipke de Hoop is universitair docent en coördinator Midden- en Oost-Europese Studies aan de Rijksuniversiteit Groningen.

grootste deel van de tijd leefden de verschillende groepen in de regio vreedzaam samen met of gescheiden van elkaar. De Bulgaarse historica Maria Todorova, die een vaak geciteerde studie (*Imagining the Balkans*) over de westerse beeldvorming en de internalisering van dit beeld in de regio zelf schreef, meende dat de negatieve beeldvorming in het Westen wellicht diende als legitimatie voor het niet-interveniëren van het Westen.⁸ Zij wees er ook op dat de externe Turkse, westerse en Russische dominantie in het verleden – de door de Ottomanen onderworpen volkeren konden zich slechts dankzij politieke en militaire hulp ontworstelen aan het Turkse juk, maar kwamen vervolgens onder de invloed van grote mogendheden en raakten ook onderling slaags – ertoe heeft geleid dat er in de Balkanregio nadruk kwam te liggen op de eigen geschiedschrijving en identiteit. Ook het beeld slachtoffer te zijn van dat verleden en van de vijandige burens droeg hieraan bij. De negatieve beeldvorming is als het ware geïnternaliseerd en leidde ertoe dat men zich wilde onderscheiden, waarbij men zich afzette tegen anderen die strijdige visies of claims hadden wat betreft dat verleden, aldus Todorova.⁹ Met alle gevolgen van burenruzies en interne conflicten vanden. De meer radicale uitingen hiervan kwamen echter vooral voor rond 1878 en 1912-1913.

Wat betreft de invloed van beeldvorming zag de befaamde Britse historicus Timothy Garton Ash in zijn essay 'Does Central Europe Exist' ook nog een rol weggelegd voor grote Midden-Europese schrijvers zoals Adam Michnik, Joseph Konrad en Václav Havel. Deze gezaghebbende lieden lieten zich in hun promotie van het concept Midden-Europa tegelijkertijd negatief uit over Oost- en Zuidoost-Europa: "We are to understand that what was truly 'Central European' was always Western, rational, humanistic, democratic, skeptical and tolerant. The rest was 'East European, Russian or possibly German'. Central Europe takes all the 'Dichter und Denker', Eastern Europe is left with the 'Richter und Henker'," zo typeerde Garton Ash hun opstelling.¹⁰ De Balkan als achterstandsgebied waar democratische waarden en een 'civil society' niet ontwikkeld of onderontwikkeld waren. Hij stelde dat vooral na de val van de Muur de wens toe te treden tot westerse organisaties ertoe leidde dat dit onderscheid werd gemaakt. Zo noemde Havel in een essay in *The New York Times* uit 1993 getiteld 'New Democracies for Old Europe' de Balkan in een adem met Rusland en tegengesteld aan Midden-Europa, dat veel meer affiniteit zou hebben met de Europese waarden.¹¹

28 juni: een bijzondere dag voor het Servische volk

Het was niet handig dat Frans Ferdinand juist 28 juni, de dag die het nationalisme van het Servisch volk altijd extra prikkelt, had gekozen om naar Sarajevo te komen. Vooral omdat de Donaumonarchie in 1908 dit protectoraat had geannexeerd en daarmee de droom van herstel van een Groot Servië, met een plaats voor alle Servische minderheden, dwarsboomde. 28 juni is voor de Serven een nationale feestdag. Dan herdenken zij (tot op de dag van vandaag) de slag op het merelveld bij Kosovo Polje uit 1389, waar in hun beleving het Groot Servië uit de Middeleeuwen ten onder ging in de slag tegen de Turken (in de praktijk viel het Rijk al uiteen na de dood van Stefan Dusan in 1355, officieel pas in 1441). De mythevorming die rond 1389 is ontstaan – de eenzame strijd van de door allen verlate Serviërs (in de Servische beleving hebben zij daar als enige Balkanvolk heldhaftig gestreden tegen de Turken, in werkelijkheid strekten Bosnjakken en Albanezen zij aan zij met hen) en het geloofsbehoud (als het Servisch volk zich niet zou laten bekeren en ten strijde zou blijven trekken tegen de ongelovigen/moslims, zou hun grote rijk ooit herrijzen) – verklaren waarom de Serven deze nederlaag elk jaar groot vieren. Vanuit de Servische mythevorming vormt Kosovo, met zijn vele Middeleeuwse Servische kerken en kloosters, het 'hartland' van het historische Servië; ook dat ligt een stuk genuanceerder. Dit historisch narratief verklaart de gevoeligheid van het verlies van deze provincie na de westerse interventie in 1999 en de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo in 2008. Het toont tegelijkertijd de invloed van dat verleden en de moeizame omgang ermee op de hedendaagse problematiek.

Of de negatieve beeldvorming van invloed is geweest als een soort 'self-fulfilling prophecy' kan niet hard worden gemaakt, wel is duidelijk dat alle Zuidoost-Europese landen in de jaren negentig ernstig hinder ondervonden van de oorlog in Joegoslavië en mede daardoor op achterstand raakten. Ik schreef in een eerdere bijdrage over de lange weg van de Balkan naar Brussel voor deze staten onder meer: "Voorts creëerden de oorlog en de westerse sancties tegen Joegoslavië nieuwe mogelijkheden en structuren waarin maffiosi en warlords goed konden gedijen. Deze lieden vormden een hindernis voor democratisering, goed bestuur en een gezonde markteconomie. Verder deden ook de enorme materiële kosten van de oorlog en de invloed van handelsbelemmeringen zich zwaar voelen in de gehele regio. Zuidoost-Europese staten liepen grote achterstand op in het transformatieproces."¹²

Ook de rol van het Westen, en meer in het bijzonder de Europese Unie, mag in deze niet onvermeld blijven. Bij het ondersteunen van de ingewikkelde transitie naar een functionerende markteconomie en een stabiel democratisch be-

stel leverde de EU een grote bijdrage in Midden-Europa, maar de Balkanregio kreeg het eerste decennium na 1989 nauwelijks aandacht en steun. “De val van de Berlijnse Muur maakte een einde aan de Oost-West scheiding, maar creëerde een nieuwe verdeeldheid, tussen Europa en de Balkan,” zo concludeerde een informeel netwerk van academici en vertegenwoordigers van media, beleidsinstanties en bedrijfsleven in 2000.¹³

De laatste vijftien jaar is er echter veel aandacht, energie en geld vrijgemaakt voor de regio en zijn er serieuze stappen gezet in het integratieproces van de Balkanstaten. Beleidsmakers probeerden het draagvlak voor dit beleid bij de lidstaten en de Europese bevolking te vergroten en de negatieve beeldvorming over oorlog, geweld, over nationalisme en achterstand om te buigen. Opeens hoorde de Balkan bij Europa en zijn “de volkeren in Zuidoost-Europa al verbonden aan Europa in termen van geschiedenis, cultuur en economie”.¹⁴ De vader was hier de wens van de gedachte, in werkelijkheid worstelen de postcommunistische staten in de regio nog met tal van problemen. De *International Commission on the Balkans* concludeerde in 2010 dat nieuwe politieke instabiliteit en interetnisch of interstatelijk geweld bepaald niet denkbeeldig waren.¹⁵

Vier jaar later blijkt dat deze waarneming grimmige werkelijkheid is geworden. Er zijn weliswaar positieve ontwikkelingen – zo is Kroatië inmiddels toegetreden tot de EU, terwijl met Servië toetredingsonderhandelingen zijn gestart en de relatie tussen Kosovo en Servië is verbeterd – maar in andere delen van de regio is geen sprake van vooruitgang of is de situatie zelfs verslechterd. Vooral de interne situatie in veel staten laat te wensen over. De armoede, grote werkloosheid, sociale ongelijkheid en het onvermogen van de regerende elites perspectief te bieden, leidden in 2014 tot hevige protesten, demonstraties, onrust en geweld in de regio.¹⁶ De diepe kloof tussen de bevolking en haar leiders, het misbruik van de macht voor eigen gewin, de lage opkomst bij verkiezingen en de politieke instabiliteit als gevolg van deze verkiezingen zijn zorgwekkend.

In een rapport van de *International Crisis Group* (IGC) uit juli 2014 wordt vooral gewezen op de negatieve gevolgen van het diep in de samenlevingen verankerde systeem van patronage, waarbij een kleine groep politici vaak de macht heeft over de overheidsbureaucratie en de belangrijkste economische sectoren. Zij verdelen de baantjes op basis van politieke loyaliteit en houden vaak om die reden een groot overheidsapparaat

in stand om de eigen mensen goed te kunnen bedienen. Bij regeringswisselingen of zelfs het vervangen van hogere functionarissen staan soms duizenden anderen eveneens op straat. Dit systeem, dat communisme, oorlog, internationaal bestuur en regulering vanuit Brussel heeft overleefd, levert rijkdom aan een kleine elite, maar slechts een - onzeker - bestaan voor velen.

Deze gang van zaken leidt in Bosnië, maar ook elders in de regio, tot grote frustratie, cynisme en boosheid bij de bevolking. Dit stelsel is op de lange termijn onhoudbaar, omdat het inefficiënt is, buitenlandse investeerders weghoudt en afhankelijk is van buitenlandse hulp en leningen. De IGC komt tot de conclusie dat alle Zuidoost-Europese staten met hetzelfde probleem te kampen hebben: “States further along the integration path (Macedonia, Montenegro, Serbia) have similar patronage systems, as do (to a lesser extent) members Croatia and Slovenia. The phenomenon can be seen throughout the south-eastern EU, from Hungary and Romania to Cyprus and Greece.”¹⁷

Uit recente rapporten van de EU en *Transparency International* blijkt dat EU-landen als Bulgarije, Roemenië en ook Griekenland het hoogste scoren op de lijst van frauderende en corrupte landen.¹⁸ Deze problematiek heeft nog een andere externe dimensie. *The Henry Jackson Society*, een Engelse denktank, waarschuwde in 2014 dat Rusland met politieke, diplomatieke, economische, militaire en culturele instrumenten zijn invloed op de Balkan probeert te vergroten, en met succes. De sterke belangenverstrengeling en innige politieke en economische contacten tussen Rusland en de elites in de Balkanregio – door de Britse minister van Buitenlandse Zaken “creeping oligarchisation” van de Balkan genoemd – is volgens de denktank bedoeld “to halt the spread of norms and relationships that provide an alternative to its (Poetins) authoritarian model of governance”.¹⁹

Balkan Insight, dat de recente ontwikkelingen in de regio volgt, concludeerde dat hernieuwde internationale aandacht voor de gehele regio dringend nodig is: “The recent violence in Bosnia, as well as the spread of protests to Croatia, Serbia, Montenegro and Macedonia, shows that political, economic and social problems are smouldering throughout the Balkans – and recent history has taught us that political and economic problems can quickly turn to security ones, which are harder and more expensive to solve.”²⁰

Lokale instabiliteit, regionale effecten?

De interne problematiek heeft vaak externe dimensies en omgekeerd. Een mooi voorbeeld zijn de onderhandelingen die tussen 2011 en 2013 onder leiding van de EU zijn gevoerd over normalisering van de betrekkingen tussen Servië en Kosovo. Een van de belangrijkste gespreksthema's betrof de positie en rechten van de Servische minderheid in Kosovo. In de onderhandelingen wezen Kosovaarse functionarissen vaak op het belang van wederkerigheid van de toekenning van rechten: "If Belgrade wants more for the North, we need to see [more also] on the ground in Preševo. Those standards of human and minority rights that Serbia applies in Preševo we will apply in the North."²¹ Een vooraanstaande Albanese politicus zag in het toekennen van een speciale status aan de kleine Servische minderheid met verregaande bevoegdheden op het terrein van lokaal bestuur ook een precedent. Hij veronderstelde dat de Albanese gemeenschap in Macedonië, die veel groter is dan de Servische minderheid in Kosovo, dan een zelfde soort status zou willen verkrijgen.²²

Uiteindelijk kwam in 2013 een akkoord tot stand dat voorzag in uitgebreide rechten voor de Servische minderheid, in ruil voor de erkenning van de autoriteit van de regering in Pristina over het noorden van Kosovo – dit tot groot ongenoegen van die minderheid daar die zich liever bij Servië wil aansluiten. Belgrado had bij voorkeur ingezet op een overeenkomst waarin een gebiedsruil van Noord-Kosovo tegen Preševo mogelijk was, maar dat stuitte op internationaal verzet, uit angst voor de precedentwerking die dit kon hebben op Macedonië en Bosnië.²³ Dit was overigens een reële angst, gezien de gespannen situatie in deze beide landen. In Republika Srpska, een van de twee Bosnische entiteiten, heeft de Bosnisch-Servische leider Milorad Dodik de afgelopen jaren regelmatig gedreigd met afscheiding. In de Bosnisch-Kroatische entiteit heerst eveneens verdeeldheid. De ICG concludeerde recent: "Whether a state so unloved [...] can achieve EU and NATO membership – or survive – is unclear."²⁴

Waar in Bosnië het probleem vooral ligt in gebrek aan vertrouwen in de staat en de in 1995 gevormde ingewikkelde bestuursstructuur, zijn het in Macedonië veel meer de groeiende interetnische spanningen en het nationalistische beleid van de huidige regering die het land parten spelen. In 2012 sprak twee derde van de Albanese inwoners in West-Macedonië, waar de Albanese een

meerderheid vormen, zich uit voor het idee van een gezamenlijke staat met Albanië en Kosovo. En meer dan de helft van de ondervraagden dacht dat het snel zou gebeuren.²⁵ In juli 2014 protesteerden duizenden Albanese jongeren in Skopje tegen de veroordeling van zes Albanese voor de moord op vijf Macedoniërs. Bij eerdere demonstraties zwaaiden mensen met vlaggen uit Saoedi-Arabië en werd geïnsinueerd dat in navolging van 2001 een nieuw gewapend conflict zou optreden. Zorgwekkend is ook dat deze demonstraties niet zijn georganiseerd door de Albanese politieke elite die, net als in 2001, alle krediet lijkt te hebben verspeeld bij de eigen achterban. Dit komt omdat de twee Albanese partijen vooral met elkaar overhoop liggen. De Democratische Unie voor Integratie (DUI), die sinds 1999 regeringsverantwoordelijkheid heeft gedragen, heeft – net als de Democratische Partij Albanië (DPA), die vóór die tijd meeregeerde – de belangen van de eigen bevolking verkocht voor eigen gewin.

Omgang met het verleden verdeelt

Voor het project 'Skopje 2014' – een stedelijk vernieuwingsprogramma waarbij honderden monumenten zijn verzezen in de stijl van de klassieke oudheid en rondom het idee van 'het antieke Macedonië' – heeft de relaties zowel intern, als ook met de buurstaten Griekenland en Bulgarije nog verslechterd. De al jaren durende Griekse blokkade in de Europese Raad om directe onderhandelingen te beginnen met Macedonië over toetreding, kreeg in december 2013 voor het eerst ook steun van Bulgarije. Alweer een voorbeeld waar de interne problematiek de externe beïnvloedt. Omgekeerd geldt overigens hetzelfde. Een project als 'Skopje 2014' kan ook worden geïnterpreteerd als een vorm van identiteitspolitiek en als symbolisch verzet tegen de Grieken, die al jaren dwarsliggen in de naamskwestie en het lidmaatschap van het land tot de NAVO en de EU blokkeren.²⁶ De Albanese minderheid zag het ook als een poging de aanwezigheid van hun groep in de geschiedenis te reduceren en als *statement* tegen het onder westerse druk gesloten akkoord van Ochrid uit 2001, dat de minderheid veel meer rechten garandeerde wat betreft taal, onderwijs, lokaal bestuur en representatieve vertegenwoordiging.

In Albanië werd in 2013 ter ere van de honderdste verjaardag van de onafhankelijkheid van het land door de autoriteiten eveneens een aantal standbeelden en monumenten onthuld om historische figuren te eren die belangrijk zijn voor de

Albanese natie. Critici, vooral van de linkse oppositie, verweten de rechtse regering-Berisha dat dit project politiek was gemotiveerd zo vlak voor de verkiezingen. Belangrijke historische figuren, zoals bisschop Fan Noli, die als premier in 1924 tevergeefs probeerde landhervormingen door te voeren en het Albanese feodale politieke systeem wilde veranderen, werden niet geselecteerd en door Berisha als communist gebrandmerkt.²⁷

Deze bouw van monumenten zien we in de gehele Balkanregio terug en doet, net als in Macedonië, meestal afbreuk aan de goede relaties, intern en/of extern. Zo breken er in Bosnië jaarlijks bij herdenkingen rondom de slag van Sarajevo in 1992, waarmee de burgeroorlog in Bosnië startte, gevechten uit of ontstaan grote politieke spanningen over herdenkingstekens. In Prijedor, in Republika Srpska, staan bijvoorbeeld een aantal monumenten voor gesneuvelden van het Bosnisch-Servische leger, maar de lokale autoriteiten weigeren families van Bosnische slachtoffers hun eigen gedenkteken voor de duizend moslimburgers die daar in de oorlog zijn omgekomen.

In 2013 brak ook een conflict uit over de bouw van een Servisch orthodoxe kerk in Srebrenica, dichtbij de herdenkingsplaats voor de genocide die hier in juli 1995 plaatsvond.²⁸ Ook in Kroatië, Servië en Kosovo hebben de laatste jaren diverse incidenten plaatsgevonden over standbeelden, monumenten en andere herdenkingstekens.

Er zijn maar weinig monumenten of gedenktekens op de Balkan die tot doel hebben burgers met elkaar te verzoenen of bijvoorbeeld alle slachtoffers van de oorlogen in een land herdenken. De wei-

nige initiatieven die er zijn, stuiten vaak op verzet of worden het doelwit van vandalisme.²⁹ In plaats van te verbinden, zorgen monumenten meestal voor verdeeldheid en incidenten. De herinneringen zijn vaak te verschillend, maar de conflicten laten ook zien dat er nog veel politieke onwil is om stappen te zetten op het pad van verzoening.

Ook in het onderwijs zien we die verdeeldheid terug, zowel fysiek, alsook in de interpretaties en inhoud van het lesmateriaal. In Macedonië bijvoorbeeld geven zowel de Macedoniërs als de Albanezen de voorkeur aan gescheiden onderwijs en de segregatie neemt steeds meer toe.³⁰

Bij een gebrekkige democratische cultuur en een onvoldoende ontwikkelde *civil society* zouden kwaadwillende politici of een teleurgestelde bevolking deze verschillen en historische gevoeligheden kunnen misbruiken. Zeker in tijden van economische crisis of gebrek aan een duidelijk toekomstperspectief is het niet denkbeeldig dat 'oude' Balkan-recepten van nationalisme en intolerantie vaker uit de kast worden gehaald.

In een (nog steeds) multi-etnische regio als de Balkan kan dat niet zonder gevolgen blijven. Het is daarom zeer noodzakelijk dat het Europese integratieproces voor Albanië, Bosnië, Kosovo, Macedonië en Servië wordt voortgezet, met royale hulp, strenge regels, maar met een duidelijk perspectief. Voor Servië en Macedonië zijn de vooruitzichten – gezien de stand van de hervormingen – wellicht beter dan voor Albanië, Bosnië en Kosovo. Maar het staat buiten kijf dat alle vijf de landen nog met grote problemen kampen.



In plaats van te
verbinden, zorgen
monumenten meestal voor
verdeeldheid
en incidenten

Tot slot

Honderd jaar na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog en vijftig jaar na de val van de Muur is de kwestie van de interne problematiek, alsook die van de externe dimensies, helaas nog steeds actueel. De herinnering aan tijden van weleer en het historisch bewustzijn zijn krachtig. De omgang met dat verleden is in vele opzichten nog steeds lastig voor de betrokkenen in de regio en daarbuiten.

Een spreekwoord uit de Balkan is wat dat betreft illustratief voor die moeizame omgang, maar ook voor de noodzaak tot verder wetenschappelijk onderzoek op dit vlak: "We hebben de rotsachtige bodem bereikt, maar we gaan door met graven."³¹

Met maximale westerse en lokale inzet moet worden voorkomen dat negatieve beeldvorming over de regio opnieuw werkelijkheid wordt.

NOTEN

- 1 Sérgio Vieira de Mello, *International Herald Tribune*, 25 augustus 1998, geciteerd in Tom Gallagher, *Outcast Europe: The Balkans, 1789-1989. From the Ottomans to Milošević*, Londen, 2001, blz. 1.
- 2 Zie bijv. 'World War I history divides Balkan Schoolchildren', *Balkan Insight*, 6 mei 2014, blz. 1-6.
- 3 Deze bijdrage is een bewerking van het inleidende hoofdstuk 'Beeldvorming, burenruzies en conflict' van mijn hand uit: Sipke de Hoop & Wout Dingenouts (red.), *Beeldvorming en werkelijkheid. Conflicthaarden in Zuidoost-Europa*, deel 4 in de serie, *Severmoe Okno. Studies over Midden- en Oosteuropa*, Instituut voor Noord- en Oost-Europese Studies, Groningen, 2014.
- 4 In geografische zin worden meestal Bosnië-Herzegovina, Servië, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Albanië en Bulgarije tot de Balkan gerekend. Historici verschillen van mening of staten als Slovenië, Kroatië, Roemenië, Griekenland en Turkije er ook toe behoren. Zie voor verschillende perspectieven o.a. Adrian Cioroianu, 'The impossible escape: Romanians and the Balkans', in: Dusan L. Bjelic & Obrad Savic (red.), *Balkan as metaphor. Between globalisation and fragmentation*, Cambridge, 2005, blz. 209-211.
- 5 Vertaald uit I. Traynor, 'Ghost of ethnic feuding revive in the Balkans', *The Guardian*, 26 februari 1990.
- 6 *The other Balkan Wars. A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in retrospect with a new introduction and reflection on the present conflict by George Kennan*, 2nd ed., 1993, blz. 7.
- 7 *Ibid.*
- 8 Maria Todorova, *Imagining the Balkans*, Oxford, 1997, blz. 185.
- 9 *Ibid.*, blz. 40-43.
- 10 Timothy Garton Ash, 'Does Central Europe exist?', <http://www.visegradgroup.eu/the-visegrad-book/ash-timothy-garton-does> (geraadpleegd op 14 augustus 2014).
- 11 Vaclav Havel, 'New Democracies for Old Europe', *The New York Times*, 17 oktober 1993.
- 12 Sipke de Hoop, 'Van Balkan naar Zuidoost-Europa. De last van het verleden', in: Nienke de Deugd, Sipke de Hoop & Stefan van der Poel (red.), *Perspectieven op Midden- en Oost-Europa. Een gedeelde ruimte waar het verleden maar geen geschiedenis wordt*, Assen, 2011, blz. 167.
- 13 Club of Three, *The Balkans and new European responsibilities, Strategy Paper presented to a special meeting of The Club of Three and the Balkans*, Brussel, 29-30 juni 2000, blz. 3.
- 14 Zie Olli Rehn, 'Europe united - a balance sheet five years after' (15 april 2009), http://ec.europa.eu/commission_barroso/rehn/pdf/interviews/5years/090415_five_years_article_final_en.pdf (geraadpleegd op 14 augustus 2014).
- 15 Robert Bideleux & Ian Jeffries, *The Balkans. A post-communist history*, Londen, 2007, blz. 3-4.
- 16 Zie de berichtgeving over de Balkanregio in 2013 en 2014 in *Balkan Insight*: <http://www.balkaninsight.com>
- 17 'Bosnia's future', *International Crisis Group, Europe Report 232* (10 juli 2014), blz. 15.
- 18 'Romania, Bulgaria near top of EU-Fraud Report', *Balkan Insight*, 21 juli 2014.
- 19 David Clark & Andrew Foxall, 'Russia's role in the Balkans - Cause for concern?', The Henry Jackson Society, Londen, 2014, blz. iii. Zie ook mijn artikel in het oktobernummer (blz. 33-36) over de toenemende politieke, economische en culturele invloed van Rusland in Midden- en Zuidoost-Europa.
- 20 'Time to try a third way in Bosnia', *Balkan Insight*, 5 maart 2014, <http://www.balkan-insight.com/en/article/wanted-new-international-approach-forbalkans>
- 21 'Serbia and Kosovo: The Path to normalisation', *International Crisis Group, Europe Report 223* (19 februari 2013), blz. 7.
- 22 *Ibid.*
- 23 *Ibid.*, blz. 10.
- 24 IGC, a.w. noot 17, blz. 20.
- 25 'Is Macedonia on the brink of war?', *Balkan Insight*, 18 april 2014, blz. 5.
- 26 'Macedonia: Ten years after the conflict', *International Crisis Group, Europe Report 212* (11 augustus 2011), blz. 22.
- 27 'Politicians take control of history in Albania', *Balkan Insight*, 25 juni 2013, blz. 2.
- 28 De in deze alinea genoemde voorbeelden zijn afkomstig uit 'Ethnic Divisions set in stone', *Balkan Insight*, 25 juni 2013, blz. 2-6.
- 29 In de Montenegrijnse hoofdstad Podgorica is in 2011 in het jaar na de onthulling een glazen herdenkingsteken met de tekst 'Voor de burger-slachtoffers van de oorlogen in voormalig Joegoslavië in de periode tussen 1991 en 2001 - nooit opnieuw' drie keer vernield. Een campagne voor een herdenkingsmonument voor een 19-jarige Albanese jongen die in 2011 werd gedood toen hij een door Albanezen belaagde Macedonische vriend te hulp schoot, had geen succes. De idee dat een herdenkingsteken zou "bijdragen aan de eenheid van alle mensen in Skopje en Macedonië" en een "voorbeeld zou stellen voor andere kinderen, een voorbeeld van een gelijke die niet bezweek voor nationalistische propaganda en etnische verdeeldheid", kreeg uiteindelijk niet voldoende politieke steun. *Ibid.*, blz. 5.
- 30 IGC, a.w. noot 26, blz. 17.
- 31 Geciteerd in Martin Sletzinger, 'A Glimmer in the Balkans', *The Wilson Quarterly*, winter 2011, blz. 42.

Europa: wereldspeler of randfiguur?

Ernst John Kaars Sijpesteijn (redactie)

Europa en de wereld.

Uitgave van de Vereniging Democratisch Europa en de Europese Beweging Nederland, Amsterdam/

Den Haag; 2014; € 14,-; ISBN: 978-90-808345-0-7

Een bundel met als titel *Europa en de wereld* schept verwachtingen over de inhoud waar het het Europees buitenlands beleid betreft. In achttien bijdragen van negentien auteurs is een duidelijke tweespalt te bespeuren tussen 'idealisten' en 'realisten', maar veel bruggen daartussen worden er niet geslagen.

Dat Europa voor zijn vooruitgang niet zonder crises kan, is alom bekend. Steeds weer moet een heftige gebeurtenis Europa uit zijn zelfgenoegzaamheid wakker schudden om duidelijk te maken dat we op de weg naar politieke eenwording verder moeten gaan dan waartoe we eerder geneigd waren. De redenen voor die terughoudendheid zijn bekend en op zichzelf legitiem. De lidstaten van de Europese Unie (en hun bevolkingen) zijn doorgaans niet van de noodzaak van diepere integratie overtuigd en blijven daarom vasthouden aan eigen bevoegdheden, aan hun soevereiniteit. Totdat een crisis voorbijkomt en verdergaande stappen onafwendbaar maakt. De Amerikaanse beslissing de vaste waarde van de dollar los te laten (jaren zeventig) was zo'n moment van crisis. De val van de Muur en het vooruitzicht van Duitse hereniging (1989/1990) was een ander. Meest recent was er de ingrijpende internationale financiële crisis van 2008 en het effect daarvan op de euro die de Unie een levensbedreigend moment opleverde. Telkens volgden er ingrijpende beslissingen, doorgaans bestaande uit verdieping van de integratie en Europese bundeling van nationale soevereiniteit, die de Unie weer een tijdje schokbestendig maakten. Totdat ...

Geldt deze logica ook voor de internationale positie van de Unie, voor de plaats van Europa in de wereld? Ja en nee. Ook hier drukken dramatische externe gebeurtenissen Europa vaak met de neus op de feiten. Dan gaat het om gebeurtenissen als het einde van de Koude Oorlog (1990), de Joegoslavische oorlog (1991-1995), de Kosovo-oorlog (1999), de aanslag op het World Trade Center (2001), de Arabische Lente (2011-2012) en dergelijke. Of de crises rond Oekraïne en IS (beide 2014) ook in dit rijtje thuis horen, valt nog te bezien. Telkens weer blijkt dat de buitenwereld Europa uitdaagt tot het geven van een reactie, het formuleren van een standpunt en het nemen van actie, inclusief eventueel van militaire aard. Daarbij gaat het steeds verder. De ontwikkeling van het Europees buitenlands beleid, van zijn oorsprong in 1970 tot aan nu, is sterk afhankelijk gebleken van de noodzaak aan externe uitdagingen het hoofd te bieden. Europa kon niet volstaan met zijn proces van interne pacificatie en eenwording: het moest ook extern optreden. Maar was het voldoende? Wist Europa deze crises ook te beheersen?

Op sommige gebieden zeker wel. Waar de Unie voldoende bevoegd is, zoals in de handelspolitiek of het landbouwbeleid, weet Europa in de wereld zijn mannetje goed te staan. In de ontwikkelingssamenwerking en de humanitaire hulp blaast Europa ook een stevige partij mee. Hetzelfde geldt voor een meer recent terrein als het klimaatbeleid, ook al werd de

EU op de Top van Kopenhagen (2009) door de opkomende landen nogal ruw aan de kant geschoven. Bij alle onderwerpen waarop 'soft power' kan worden ingezet en waar ook economische kracht gewicht in de schaal legt, daar is Europa een speler van internationaal formaat. Europa is, anders gezegd, kampioen 'zachte krachten' in de wereld. Dat geldt ook voor de Europese invloed op de eigen, directe omgeving: de aantrekkingskracht van dit vredelievende en welvarende Europa op veel inwoners van landen als Turkije, Oekraïne en Georgië is groot. Tot zo'n beschafde, post-nationale Europese landengemeenschap willen velen wel behoren.

Veel slechter scoort Europa echter waar het gaat om het meedoen in een wereld die nog niet zo post-nationaal is als Europa. Waar scherpe botsingen nog tot harde strijd aanleiding kunnen geven. En waar oorlogsgeweld nog een gangbare 'menselijke toestand' is. De conflicten van vandaag – Oekraïne, Syrië/Irak, Mali – behoren tot die categorie, ook omdat daar compromissen lastig te sluiten zijn en win-win-uitkomsten niet tot de dagelijkse beleavingswereld behoren. Waarom heeft Europa er moeite mee in de 'boze buitenwereld' voor zichzelf op te komen? Daarvoor bestaan, denk ik, drie hoofdredenen. Allereerst omdat het strijdig is met de eigen, intern beleefde werkelijkheid van vreedzame samenwerking en integratie. Ten tweede omdat de (grote) lidstaten de buitenlandse politiek liever voor zichzelf bewaren en nog weinig geneigd zijn deze in Europese kring te bundelen. En ten derde is er nog steeds de NAVO, dat wil zeggen de Amerikaanse bondgenoot die, als het er echt op aankomt, Europa met zijn 'hard power' te hulp schiet. Europa staat in de wereld daarom niet echt op eigen benen.

Een bundel met als titel *Europa en de wereld*, uitgave van de Vereniging Democratisch Europa en de Europese Beweging Nederland, zou in deze situatie zeer welkom kunnen zijn. Hierin zou men argumenten moeten kunnen vinden waarom Europa zich aan deze toestand zou moeten onttrekken, wat hiervoor nodig zou zijn en hoe dit eventueel – ook

De ontwikkeling van het Europees buitenlands beleid is sterk afhankelijk gebleken van de noodzaak aan externe uitdagingen het hoofd te bieden



met behoud van de eigen identiteit en waarden – zou kunnen worden verwezenlijkt. De inleiding van deze door E.J. Kaars Sijpesteijn geredigeerde bundel boort enige verwachting op dit punt al meteen de grond in. Alle bloemen die in het veld “Europa en de wereld” bloeien, komen in deze bundel aan de orde, zonder enige pretentie daarin ordenend en scheppend te willen werken.

In het bijzonder vertoont de bundel, waarin achttien bijdragen van negentien auteurs, een duidelijke tweespalt tussen ‘idealisten’ en ‘realisten’, zonder dat daartussen veel bruggen worden geslagen. Enerzijds zijn er de idealisten die vooral de ‘soft power’ van Europa omarmen en die op allerlei terreinen aan de wereld als voorbeeld willen voorhouden, terwijl er anderzijds realisten zijn die menen dat Europa in de wereld beneden de maat functioneert, daarvoor redenen aanvoeren, maar weinig hoopvol over verbetering gestemd zijn. Al naar gelang de smaak van de lezer zal hij/zij zich bij de ene dan wel de andere groep auteurs meer thuis voelen. Persoonlijk voelde ik me het meest door de bijdragen van nuchtere analytici als Van Staden en Rood aangesproken en had ik wat meer moeite met de nogal ‘lichtvoetige’ ontboezemingen van bijdragers als Van Heteren en Korthals Altes. Gelukkig voor de verscheidenheid zijn er ook nog ‘cassandra’s’ als oud-minister Van Middelkoop, die van mening is dat de EU al veel te ver is gegaan in haar pretentie buitenlands beleid te voeren en dat zij zelfs met haar soft-power-benadering in Oekraïne veel onheil in de Europese relatie met Rusland heeft aangericht.

Van Middelkoop heeft natuurlijk gelijk dat een serieus te nemen Europese buitenlandse politiek alleen tot stand kan komen bij een heuse federalisering van Europa (waar hij zich fel tegen keert). Zolang de lidstaten op dit vlak praktisch soeverein zijn en tot weinig meer dan Europese coördinatie van hun beleid bereid, blijft het met Europa in de wereld behelpen en zal de Amerikaanse paraplu onveranderd nodig blijven. Het is dan ook te betreuren dat deze bundel zo weinig zegt over de feitelijke ontwikkeling van het Europees buitenlands beleid sinds, zeg, het Verdrag van Maastricht (1993). Is het glas nog steeds veel minder dan halfvol, of is er toch enige verbetering te bespeuren? Ook spijtig dat er niet wordt ingegaan op wat er verder nodig is om kwalitatieve en kwantitatieve verandering mogelijk te maken. Ook niet welke internationale verschuivingen, geopolitiek en anderszins, zo’n schokeffect op Europa kunnen hebben dat zij deze veranderingen misschien in de hand zullen werken. En waarom niet behandeld wat een eventuele Britse uittreding in 2017 voor gevolgen voor Europa’s internationale positie kan hebben?

Kortom, een bevredigende behandeling van het onderwerp ‘Europa en de wereld’ vergt een strakkere regie/redactie, wat ook in een vereniging die een democratisch Europa nastreeft mogelijk moet zijn.

Marnix Krop is oud-diplomaat en voormalig directeur-generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Nie wieder Deutschland?

Dirk Rochtus

Dominant Duitsland. Economische reus, politieke dwerg?

Kalmthout/Zutphen: Pelckmans/Walburg Pers, 2013; 2^{de} druk; 228 blz.; € 21,50;

ISBN: 978-90-289-7133-2

“Hebben we tegenwoordig te maken met een dominant Duitsland, of blijft het land, tegelijk een economische reus en een politieke dwerg?” Toen Berlijn in de recente crisis rond Oekraïne het voortouw nam in de westerse bemiddelingspogingen tussen de strijdende partijen, bleek onmiddellijk hoeveel wantrouwen in Duitsland zelf jegens een actief Duits optreden leefde. Voor wie meer over de achtergronden van die Duitse reserves over buitenlands-politiek activisme wil weten, kan terecht bij dit nieuwste boek van de Vlaamse politico-loog en germanist Dirk Rochtus.



Eind januari 2014 sprak de Duitse bondspresident Joachim Gauck op de vijftigste editie van de jaarlijkse internationale veiligheidsconferentie in München. Hij riep zijn land op in de wereld meer zelfvertrouwen te tonen en meer verantwoordelijkheid te nemen, zelfs – sprak hij meer tegen zijn landgenoten dan tegen de ver-

zamelde veiligheidspolitieke experts – als het op militair optreden aan zou komen.

In de dagen erna lieten de Duitse ministers van Buitenlandse Zaken, Frank-Walter Steinmeier (SPD), en van Defensie, Ursula von der Leyen (CDU), zich een soortgelijke boodschap ontvallen. Maar het beeld dat Gauck en beide ministers een poging deden de geesten rijp te maken voor zo’n actieve Duitse rol was nog niet in de wereld gezet of de Oekraïne-crisis escaleerde. Toen Berlijn het voortouw nam in de westerse bemiddelingspogingen tussen de strijdende partijen, bleek onmiddellijk hoeveel wantrouwen in Duitsland zelf jegens een actief Duits optreden leefde. Op *Spiegel Online* en andere (internet)fora was de beschuldiging van westers of zelfs Duits imperialisme alom present en op een campagnebijeenkomst voor de Europese verkiezingen scholden linkse demonstranten Steinmeier uit voor oorlogshitser – de minister antwoordde met een woedende repliek.

Ook Gauck moest het ontgelden: volgens Jan van Aken, buitenlandwoordvoerder van de links-populistische partij Die Linke, hield de bondspresident het

midden tussen een “Feldherr” en een “Weltpolizist”. Dacht Gauck soms dat je de mensenrechten met bommen dichterbij kon brengen? Dat de andere partijen vervolgens voor de president in de bres sprongen, vermocht niet te verhullen dat in elk geval ook de SPD en de Grüne zich ergerden aan de pleidooien voor een grotere bereidheid tot militair optreden in humanitaire missies. De sociaaldemocraat Rolf Mützenich zei geen enkele reden te zien voor wijziging van het voorbeeldige Duitse buitenlandbeleid en een geïrriteerde Agnieszka Brugger van de Groenen verwees naar het verleden: “Er zijn in Duitsland goede redenen voor een cultuur van terughoudendheid.”

Voor wie meer over de achtergronden van die Duitse reserves over buitenlands-politiek activisme wil weten, kan terecht bij het nieuwste boek van Dirk Rochtus, de Vlaamse politicoloog, germanist en actief publicist (onder meer in de *Internationale Spectator*), die al sinds jaar en dag de wereldpolitiek in het algemeen (in 2011 verscheen al zijn boek *Turbulent Turkije*) en de ontwikkelingen in en rond Duitsland in het bijzonder volgt. Als docent Duitse cultuurgeschiedenis, Duitse vertaling en internationale politiek aan de KU Leuven/Campus Antwerpen (de

vroegere Handelshogeschool) en wetenschappelijk onderzoeker, in 1996 gepromoveerd op het derde-weg-denken in de DDR,¹ is hij daarvoor ook uitzonderlijk gekwalificeerd. Alleen daarom al is het fortuinlijk dat deze geoevende waarnemer nu een poging waagt met een even compact als breed opgezet boekwerk de rol van Duitsland in Europa en de wereld, die door de euro-crisis nog eens zoveel prominenter is geworden, te duiden.

Rochtus laat zich in zijn boek leiden door de vraag of inmiddels geconstateerd moet worden dat de Bondsrepubliek Europa werkelijk overheerst. Hebben we tegenwoordig te maken met een *Dominant Duitsland*, zoals de hoofdtitel van het boek luidt, of blijft het land, zoals de ondertitel vraagt, tegelijk “economische reus [en] politieke dwerg”? Hij lijkt zich met die vraag echter niet werkelijk te identificeren, maar bekijkt die zorg juist van enige, ironische afstand. Niet van humor gespeend, haalt hij in zijn slotwoord Karl Marx en Friedrich Engels aan: “Er waart een spook door Europa, [...] maar het is niet meer dat van het communisme. Het is het spook van de Duitse dominantie.”

Het is vooral de buitenwereld die wordt geplaagd door dat fantoom; vooral sommige politieke leiders gingen, of gaan nog altijd, onder de schrik ervoor gebukt. Rochtus noemt de bekende voorbeelden van Margaret Thatcher en François Mitterrand, maar relateert de vrees voor Duitse dominantie onder deze leiders terecht door erop te wijzen dat althans tegenwoordig veel wereldburgers Duitsland juist hun liefde verklaren. Enerzijds spreken velen in opiniepeilingen hun vertrouwen in het land uit, zoals bleek in

mei 2013, toen Duitsland in een *poll* van de BBC als “most popular country in the world” bleek te zijn geëindigd – sinds ongeveer 2000 zijn de Duitsers ook in Nederland overigens ongemeen populair. Anderzijds doen vele wereldburgers een of meer pogingen om naar Duitsland te emigreren. In 2012 ontving het land een miljoen immigranten en tegelijk leren alleen al in Zuid-Europa tienduizenden jongeren de Duitse taal ter voorbereiding op een nieuwe toekomst in de Bondsrepubliek.

Volgens Rochtus is de heisa rond de vermeende Duitse dominantie helemaal niet zo nieuw, sterker nog: hij spreekt van een spook “dat al heel lang meegaat, al vanaf de tijd dat Duitsland ophield een louter geografisch begrip te zijn”. Het is ook daarom dat hij in zijn boek veel plaats inruimt voor een handzaam overzicht van de Duitse geschiedenis en cultuur, een overzicht dat bovendien al begint op het moment dat Napoleon het Heilige Roomse Rijk der Duitse Natie (het ‘Oude Rijk’) onderwerpt en daardoor, ongewild, het Duitse nationale gevoel liet ontvlammen.

In bijna alle van de in totaal twaalf hoofdstukken speelt het verleden een grote rol. Zo zijn er hoofdstukken over het ontstaan van het Duitse nationalisme in de 19de eeuw en het agressieve imperialisme dat daaruit in de 20ste eeuw voortkwam. Er volgen hoofdstukken over het politieke systeem van de huidige Bondsrepubliek, afgezet tegen de mislukte Republiek van Weimar, en de binnenlandse politiek na 1945. Ook de moeizame integratie van de ex-DDR na 1990 passeert de revue. Vervolgens staat Rochtus stil bij twee lastige thema’s: de nog altijd actuele worsteling met extreem-rechts (denk aan de NSU-terreurdaden) en het antisemitisme c.q. de verhouding tot Israël. Volgens bondskanselier Merkel behoort het voortbestaan van die staat tot de *staatsraison* van het moderne Duitsland. Ook de doorwerking van het verlies van Oost-Pruisen en Sudetenland op de verhouding met Polen en Tsjechië wordt besproken.

Het is de vraag of Rochtus met die historische benadering, die volgens hem louter functioneel is, “om een meer algemeen kader te schetsen voor een beter begrip van thema’s die ook vandaag de dag nog doorwerken of aan bod komen”, niet wat teveel van het goede biedt. Relevanter voor de vraag of Duitsland weer dominant is geworden of zou kunnen worden, lijken deze recensent – die toch historicus is – de laatste vier, meer actuele hoofdstukken die de buitenlandse politiek (met de aandacht voor mensenrechten en democratie) in het algemeen en de verhouding tot Europa (en de Frans-Duitse as) behandelen. Met veel aandacht schetst Rochtus daarin ook het binnenlandse Duitse debat over het Europabeleid – dat is voor Nederlandstaligen echt een gewin, want daarover is nog weinig geschreven.

Juist voor die laatste hoofdstukken had hij overigens nog wel wat ‘zwaardere’ literatuur kunnen gebruiken, bijvoorbeeld van Angelsaksische Duitslandvorsers uit politicologische hoek, die echt proberen na te gaan hoe de Duitse beïnvloeding van de Europese besluitvorming nu eigenlijk precies verloopt. Het was interessant geweest te lezen of Rochtus, zelf ook afkomstig uit een federaal land, bijvoorbeeld de constatering deelt dat politici en ambtenaren uit de Bondsrepubliek door de federale structuur van hun land vertrouwd zijn met de vervlochten Europese

besluitvormingsstructuren en daardoor in 'Brussel' handiger ageren. Bovendien: hoe kijkt hij aan tegen de notie dat het Duitse Europabeleid niet door direct machtsstreven wordt gedreven, maar door *milieu goals*, dat wil zeggen: dat Duitsland heel indirect, via uitbreiding van de Europese waarden en normen en uiteindelijk ook van de instituties van de EU zijn invloed probeert te vergroten? Een laatste punt van milde kritiek is nog dat de uitgever de auteur eigenlijk wat meer aan de hand had moeten nemen. Juist de thematische aanpak in veel hoofdstukken vraagt om een zorgvuldige redactie; nu springt het betoog soms te zeer in de tijd heen en weer.

Opvallend is nog de manier waarop de auteur het Duits nationalisme onderscheidt van het agressieve imperialisme van de nazi's. In navolging van de Amerikaanse historicus Mark Mazower meent Rohtus dat die het nationalisme eigenlijk 'gekaapt' en voor hun veroveringslust misbruikt hebben. Hier spreekt de Vlaming die de Duitsers aan het verstand wil brengen dat "nationalisme ook een emancipatorische kracht kan zijn", zij het – dat dan weer wel – "vooral als het uitgaat van kleinere volken". Het is evident dat Rohtus zich enigszins ergert aan de door de ervaringen met het Duitse nationalisme overtrokken allergie van Duitse politici jegens dat verschijnsel. Die allergie leidt ertoe, zo stelt de auteur, dat vele Duitse politici steeds maar weer pleiten voor meer "europäi-

sche Vereinheitlichung" en vergeten dat er ook een alternatief, een "Europa van de naties", zou kunnen zijn.

Zelfs iemand als Gauck, die toch verder vaak van visie getuigt, ontsnapt aan die algemene Duitse houding niet – en zolang dat zo blijft, hoeven we voor Duitse dominantie niet zo zeer te vrezen. Het risico is eerder dat Duitsland blijft navelstaren en meent dat het door zijn in en in zwarte verleden het recht heeft verdiend van de ellende in de wereld weg te kijken. Terecht sprak de Poolse minister van Buitenlandse Zaken Radosław Sikorski in november 2012 dan ook: "Ik ben minder bang voor Duitse macht dan voor Duitse inactiviteit." Dat geldt voor de ontwikkelingen in Europa – waar Merkel soms wel erg lang wacht alvorens het initiatief te nemen – en het geldt voor de vele brandhaarden in de wereld, die wel een beetje Duitse bluskracht zouden kunnen gebruiken.

Jacco Pekelder is verbonden aan de Universiteit Utrecht en de Universität des Saarlandes.

Noot

- 1 De dissertatie werd door ondergetekende besproken in: *Internationale Spectator*, juni 2001, blz. 335-336.

Regio's: niet meer weg te denken uit de politieke ordening van de wereld

Luk Van Langenhove

De Opmars van de Regio's: Hoe de wereld van staten wordt geregionaliseerd.

Brugge: Uitgeverij Die Keure, 2014; 160 blz.; € 29,-; ISBN: 978-90-4861-839-2

Luk van Langenhove is directeur van een wetenschappelijk onderzoekscentrum van de Verenigde Naties over regionale integratie. Dit centrum is gevestigd in Brugge, België, en publiceert vaak en regelmatig over allerlei aspecten van regiovorming, overal in de wereld. Al deze publicaties zijn, op enkele uitzonderingen na, geredigeerd in het Engels, de *lingua franca* van de wetenschappelijke wereld. Van Langenhove heeft deze trend doorbroken door in zijn eigen taal, het Nederlands, een boek te schrijven over het fenomeen regio's.

Maar ook om andere redenen dan het taalaspect is dit boek zeer bijzonder. Het is een vrij toegankelijk en vlot leesbaar verhaal en leest anders dan de vaak in vakttaal opgestelde teksten van het centrum die bedoeld zijn voor de universitaire en politiek-diploma-

matieke onderzoekswereld waar regiovorming aan de orde is. Dit keer brengt de auteur zijn thema naar een breed Nederlandstalig leespubliek. Daarbij verliest hij de degelijkheid van een gedegen leerboek niet uit het oog.

Regio's zijn er in alle maten en vormen, binnen natiestaten, tussen naties, boven naties. Regio's vullen staten aan of concurreren ermee, maar zijn niet meer weg te denken uit de politieke ordening van de wereld. Dat is de centrale stelling. Regio's zijn overal in opmars, terwijl ze niet

de status en volwaardige erkenning en soevereiniteit van een echte staat hebben. Een bijkomende stelling van het boek is dat deze ontwikkeling niet los kan worden gezien van de natiestaten zelf. Telkens weer blijkt dat de natiestaat een vast referentiepunt is van waaruit regio's voortkomen, veder bouwen of afbouwen.

Reeds in zijn inleiding zegt de auteur dat hij "zoals alle Belgen" de veranderingen in zijn land waarneemt en meemaakt. Hij bespreekt die veranderingen aan de hand van de sub-nationale regiovorming waarvan Vlaanderen deel uitmaakt, en vermeldt daarnaast ook de supranationale regiovorming van het Europese project. Het Belgisch kader en de recente politieke geschiedenis van zijn land helpen de auteur uitstekend om de diverse regiovormingen te omschrijven en te illustreren. Dat doet hij door zich eerst als Belg, als inwoner van de natiestaat België, voor te stellen, eerder dan als Vlaming of Europeaan, waarmee hij impliciet de blijvende centrale rol van de natiestaat bevestigt.

In vijf hoofdstukken bespreekt Van Langenhove de thema's: van wat regio's eigenlijk zijn, hoe ze ontstaan, hoe ze opgebouwd worden, hoe ze zich verhouden tot staten. Om ten slotte een visie te formuleren over staten en regio's in de toekomstige wereldorde. Elke bespreking bevat talloze verwijzingen naar regiovorming overal in de wereld. Geschiedenis en politieke theorie worden op een aardige wijze bij elkaar gebracht, met inbegrip van de psychosociale identiteitsproblematiek en nationalistische tendensen die overal meespelen.



Naast België worden heel wat andere voorbeelden van regionalisering uitgewerkt. Zo bijvoorbeeld Italië, waar de historische opmars van deelstaten uiteindelijk leidde tot een nationale eenheidsstaat, waarbinnen naderhand weer sub-nationale regio's aan bod komen. En dat terwijl Italië ook supranationaal meewerkt aan de Europese eenmaking. Ook wordt de specifieke devolutieproblematiek van Schotland goed behandeld, evenals het nationalisme van Catalonië. In al die gevallen blijft de auteur rustig het nationale niveau als centrale machts- en observatiepunt behouden.

Buiten Europa is ook veel regiovorming te melden. In Australië bijvoorbeeld, waar de regio's bepaalde bevoegdheden bundelen en daarbij samenwerken met een staat verderop, Nieuw-Zeeland, en zo een sub-nationale met een interstatelijke regiovorming combineren. Of Afrika, waar de Afrikaanse Unie als een soort kopie van de Europese Unie opgericht is – maar dan zonder de diepgaande institutionele constructie die typisch is voor de EU. In Latijns-Amerika gebeurt ook veel inzake historische regionale afbouw en wederopbouw.

Kenmerkend voor regiovorming is de verschuiving van bevoegdheden en politieke machtsuitoefening. De nationale staat kan niet meer alle bevoegdheden aan, zeker niet gezien de steeds voortschrijdende globalisering. Daarom staat de natiestaat sommige bevoegdheden af – maar tracht daarbij toch als drijvende kracht te blijven opereren. Wat in Europa te zien is, met enerzijds de Raad waar de staten centraal staan, terwijl anderzijds de Commissie een nieuw machtscentrum is naast het Parlement. Zo behouden de naties een kernbevoegdheid, terwijl de supranationale uitvoerende en wetgevende instellingen steeds meer macht verwerven.

Een soortgelijk spanningsveld doet zich voor op subnationaal vlak wanneer deelstaten een gedeeltelijke wetgevende en uitvoerende macht verwerven. Als gevolg van taalkundige, etnische of andere identiteiten zien natiestaten zich genoodzaakt bevoegdheden af te staan. Grondwettelijke en administratieve vraagstukken en potentiële conflicten liggen voor de hand. In dit boek worden die kwesties hier en daar toegelicht met interessante specifieke voorbeelden.

Kernbegrippen als soevereiniteit, solidariteit en subsidariteit worden goed uitgelegd en in de context van regiobouw kritisch doorgelicht. Binnen het bestek van 140 pagina's vindt de lezer een kundige samenvatting van wat in veel geleerde publicaties van het centrum in Brugge grondig nader uitgewerkt is. Evenwel, soms is de samenvatting wat al te beknopt. Afrika bijvoorbeeld is een geheel apart verhaal als grote nieuwe regio met zijn toenemende West-, Oost- en Zuidelijk Afrikaanse regionale instellingen, waar de auteur nauwelijks aan toe komt.

Dit boek vult een duidelijke leemte in de bestaande Nederlandstalige politieke literatuur. Tot nu was geen overzichtelijk en tegelijk grondig werk beschikbaar in het Nederlands voor wie in onze taal regiovorming wil bestuderen. Van Langenhove heeft die leemte vakkundig opgevuld. Misschien had hij de vrijheid kunnen nemen meer uitgebreid deelaspecten uit te werken, want wat er nu ligt vraagt om meer. Maar dat komt misschien nog wel. De Vlaamse overheid financiert mede het centrum in Brugge. Het is duidelijk van groot belang voor Vlaanderen en voor België dat dit werk wordt voortgezet en uitgewerkt, met nog meer stevige regio-analyses op zowel supra- als subnationaal niveau.

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

Weerbaarheid kweken tegen de verlokkingen van het sovjetcommunisme

Giles Scott-Smith

Interdoc. Een geheim netwerk in de Koude Oorlog.

Amsterdam: Boom, 2012; 392 blz.; € 90,-; ISBN 978-94-6105-208-7



In de Koude Oorlog werden er door westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten organisaties opgezet om de publieke opinie te beïnvloeden. Men beoogde organisaties op te zetten voor psychologische oorlogvoering tegen het communisme. Een van deze organisaties was Interdoc, die in dit boek van Giles Scott-Smith wordt onderzocht.

Tijdens de Koude Oorlog vonden westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten het soms nodig psychologische oorlog te voeren, met andere woorden de eigen bevolking te informeren over de aard van het Sovjet-communisme en de publieke opinie weerbaar te maken tegen

de dreiging hiervan. Als men dat deed, gebeurde het in het geheim, veelal met gebruikmaking van tussenpersonen en van organisaties met een onduidelijke financiering. Zo deed de CIA dat bijvoorbeeld in de eerste decennia van de Koude Oorlog door via een organisatie als het Congress for Cultural Freedom (CCF) in diverse westerse landen bladen te subsidiëren, die weliswaar niet in alle opzichten een pro-Amerikaanse koers volgden, maar in ieder geval kritisch stonden tegenover het communisme.

Interdoc, wat stond voor Internationaal Documentatie- en Informatie-Centrum, beoogde ook de publieke opinie in westerse landen voor te lichten over het Sovjet-communisme en daarmee weerbaar te maken voor de verlokkingen ervan. Het was gedurende zijn bestaan van 1962 tot 1986 gevestigd aan de deftige Van Stolkweg in Den Haag. Interdoc verzorgde publicaties en organiseerde congres-

sen, maar gaf ook trainingen aan het hogere kader van grote bedrijven, waaronder multinationals zoals Shell. Sleutelfiguur binnen de organisatie was C.C. (Cees) van den Heuvel, die tevens de centrale figuur is in dit boek. Als twintiger maakte hij in de laatste twee jaar van de Duitse bezetting deel uit van de Groep Albrecht, een bekende verzetsgroep die voornamelijk militaire inlichtingen naar Londen doorgaf. In 1945 trad Van den Heuvel in dienst bij het Bureau Nationale Veiligheid. Vier jaar later werd hij door het Hoofd van de in dat jaar opgerichte Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), Louis Einthoven, benoemd tot hoofd van de interne opleiding van die dienst.

Als voorloper van Interdoc werd in eerste instantie in 1960 een organisatie opgericht met de schimmige naam Stichting voor Onderzoek van Ecologische Vraagstukken (SOEV), waarvan Van den Heuvel directeur werd. SOEV zou later worden opgevolgd door het Oost-West Instituut onder leiding van de voormalige BVD-medewerker S.W. Couwenberg. Na een reeks voorbereidende conferenties werd in februari 1963 de stichting Interdoc officieel opgericht in het kantoor van de Haagse advocaat Einthoven. Einthoven, die een belangrijke rol had gespeeld in de aanloopfase van het project en inmiddels als Hoofd van de BVD met pensioen was gegaan, trad op als voorzitter. Van den Heuvel verliet de BVD en werd als directeur van Interdoc belast met de dagelijkse leiding.

Interdoc was anders dan SOEV geen zuiver Nederlandse aangelegenheid. Men beoogde een internationale organisatie op te zetten voor psychologische oorlogvoering tegen het communisme, met medewerking van instanties en personen uit zoveel mogelijk westerse landen. Interdoc wilde praktiseren wat wel een 'positief anticommunisme' genoemd werd. Dat hield in dat men zich niet wilde bezondigen aan het eenzijdig verketteren van het communisme, maar ook open wilde staan voor kritiek op de eigen westerse samenleving. Men ging ook ontmoetingen met vertegenwoordigers van communistische regimes, bijvoorbeeld op conferenties, niet uit de weg. Integendeel, men hoopte door westerse waarden daar uit te dragen, die communistische vertegenwoordigers te beïnvloeden. In zijn hoogtijdagen zou Interdoc maar liefst 25 tijdschriften uitbrengen in vier talen (Engels, Frans, Duits en Spaans) die elk met een bepaalde frequentie zouden verschijnen. Een enkele publicatie verscheen zelfs in het Japans.

Afgaande op wat Scott-Smith hier over hem schrijft, was Van den Heuvel een geboren netwerker, decennia voordat dit begrip in Nederland gemeengoed werd. Hij liep eindeloos conferenties af, als hij die niet zelf organiseerde, en was voortdurend bezig contacten te leggen met potentiële geldschietters. Van den Heuvel deed, net als Einthoven in de beginfase van Interdoc, zijn uiterste best er een werkelijk internationale organisatie van te maken, met medewerking en financiële steun uit diverse westerse landen.

Dat laatste lukte uiteindelijk maar zeer ten dele. Een Franse, Zwitserse en Britse tak van Interdoc kwamen ondanks eindeloze pogingen daartoe door Van den Heuvel en Einthoven niet echt van de grond. Van den Heuvel onderhield uitstekende contacten met de CIA, wat bij velen de verdenking deed opkomen dat hij als agent door de Amerikanen was gerekruteerd.

Financiële steun voor Interdoc van de zijde van Amerikaanse instanties en bedrijven was er echter slechts sporadisch, en al helemaal niet van een gerenommeerde instelling als de Ford Foundation. In Nederland bleef Shell weliswaar jarenlang een loyale geldschietster, maar de Nederlandse overheid, inclusief Van den Heuvels vroegere werkgever de BVD, hield Interdoc op afstand. Alleen de band met de West-Duitse *Bundesnachrichtendienst* (BND) bleek van redelijk duurzame aard. De BND hechtte groot belang aan psychologische oorlogvoering en enkele medewerkers van de dienst leverden een belangrijke bijdrage aan Interdoc. De organisatie bleek uiteindelijk vooral een Nederlands-West-Duits project. De financiële bijdrage van de BND aan Interdoc zou in 1969 oplopen tot meer dan 500.000 gulden, een veelvoud van wat Van den Heuvel c.s. bij Nederlandse geldschietsters kon loskrijgen. Achteraf gezien moet het oordeel luiden dat het project Interdoc uiteindelijk maar half geslaagd is.

De auteur heeft een onderbelicht aspect van de Koude Oorlog in Nederland grondig uitgezocht. Misschien zelfs hier en daar te grondig, want het duizelt de lezer soms van de talrijke organisaties en personen in binnen- en buitenland met wie de haast dwangmatige netwerker Van den Heuvel verkeerde. De vraag rijst of die allemaal even relevant zijn voor de grote lijn van het verhaal. De auteur is er zeker in geslaagd de intrigerende figuur van C.C. Van den Heuvel (zoals hij zichzelf noemde) tot leven te wekken, een persoon die beslist een biografie verdient. Helaas is deze Nederlandse vertaling – de oorspronkelijke Engelstalige versie is verschenen bij Palgrave Macmillan – niet optimaal. Vooral de woordkeuze laat duidelijk te wensen over.

Toen de BND begin jaren '70 de geldkraan dichtdraaide, mede omdat men vond dat de benadering van Interdoc niet meer paste bij de *Ostpolitik* van de West-Duitse sociaaldemocraten, betekende dat op termijn het doodvonnis voor de organisatie, al wist Van den Heuvel het formele bestaan nog te rekken tot medio jaren '80. Daaraan waren vele jaren van gebedel om geld bij tal van Nederlandse en buitenlandse instanties voorafgegaan. De vraag dringt zich op of Van den Heuvel het qua carrière niet veel verder had kunnen brengen als hij bij de BVD was gebleven. Dat moet hij ook zelf achteraf vaak hebben gedacht.

Dr Ben M. de Jong is als gastonderzoeker verbonden aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

Modernisering Nederlandse diplomatie als antwoord op nieuwe geopolitiek-hybride wereld

Adviescommissie Modernisering Diplomatie, Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken
Modernisering van de Diplomatie.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014, 104 blz. (slotrapport)

In maart 2012 stelde de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken een 'Adviescommissie Modernisering Diplomatie' in. Deze kreeg de opdracht mee een nadere analyse te maken van de aanpassing van de Nederlandse diplomatie aan de nieuwe ontwikkelingen in de wereld. In mei 2014 werd het finale rapport van de adviescommissie opgeleverd. Het document bevat een grondige analyse en reikt een hele reeks aanbevelingen aan. De 'Apenrots', zoals het ministerie wel eens genoemd wordt door de opvallende architectonische verschijning van haar hoofdkantoor, is op zoek naar een nieuwe richting in een steeds complexer wordende wereld. Is de missie van de adviescommissie geslaagd?

Interessant is dat de analyse van het rapport start met de geopolitieke ontwikkelingen in de wereld. Die nieuwe wereld heeft een *hybride* karakter. Enerzijds is er de wereld van de klassieke staten, waarbinnen een verschuiving plaatsvindt van de traditionele machtsverhoudingen. Anderzijds gewagen de auteurs van een "netwerk-wereld" waarbinnen statelijke

en niet-statelijke actoren onderling verweven zijn rond een breed spectrum van onderwerpen en kanalen (blz. 14). Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is uiteraard vooral vertrouwd met de eerste wereld, waarbinnen een duidelijke hiërarchie heerst, met vaste geïnstitutionaliseerde verhoudingen en bijbehorende internationale netwerken. De basispremissie van dit rapport is dat BZ er rekening mee moet houden dat de netwerkdimensie steeds belangrijker wordt, waardoor ook de diplomatie zich moet aanpassen. BZ moet worden omgevormd tot een netwerkorganisatie – open en flexibel, georganiseerd in kringen van wisselende samenstelling en grensoverschrijdend georganiseerd rond regio's, thema's of belangen (blz. 6).

Voor een ministerie met een formalistisch *top down*-verleden is dat beslist een ommezwai te noemen. Niettemin melden de auteurs dat het transitieproces van BZ al volop gaande was. De uitdaging bestaat erin zich aan deze nieuwe realiteit aan te passen en deze netwerkgedachte te laten doordringen in de gehele organisatie, zowel in Den Haag als in het postennetwerk. Een minder formalistische aanpak en

het geven van meer vertrouwen aan de arbeidsvloer behoren bij een dergelijke cultuuromslag.

In deze nieuwe wereld is BZ zeker niet het enige ministerie dat zich met externe relaties bezighoudt. Vandaag de dag hebben ook de ministeries van Economische Zaken, Landbouw, Financiën, en zelfs Justitie, een internationale dimensie. De uitdaging bestaat erin als BZ meerwaarde te bieden. De organisatie moet laagdrempelig benaderbaar zijn en ook het bredere publiek informeren over de eigen genomen initiatieven. Op operationeel vlak vergt dit niet enkel een investering in termen van IT of het ontwikkelen van een diplomatieke academie, het gaat ook om een reorganisatie van het postennetwerk. Volgens de auteurs gebeurt dat het beste vanuit regionale eenheden, met daarin verschillende lokale vertegenwoordigingen. Het wordt niet langer als een automatisme gezien dat elk derde land een eigen Nederlandse ambassade krijgt met een kanselier en een residentie. Wél wil men op zoveel mogelijk plaatsen aanwezig zijn. De idee is flexibeler te werken via eventuele co-locaties met andere landen, het uitzenden van 'laptopdiplomaten', het accrediteren van diplomaten voor meerdere landen, enz. De titel van ambassadeur zou binnen de organisatie zo ruimer beschikbaar worden en functiezwarte aanduiden, maar niet langer verwijzen naar gebouwen en chauffeurs. Een *hybride* wereld vraagt dus om *hybride* diplomaten (blz.19), die in staat zijn in verschillende werelden te opereren.

Interessant is dat het rapport stelt dat de strikte scheiding tussen beleidsvorming op het departement en uitvoering op de posten achterhaald is. Ook op de posten wordt immers beleid gemaakt. Het organisatie-model van de 'regionalisering' moet daarbij gaan helpen om mensen, middelen en beleid te concentreren. Dat model vraagt om maatwerk, zowel geografisch als functioneel, over bijvoorbeeld de verhouding tussen economische diplomatie en politieke zaken. Ook de 'Apenrots' in Den Haag zou minder via de formele kaders moeten werken, maar meer met beleidsteams inzake een onderwerp waar specialisten zich omheen verzamelen. Dat zal een hele omslag vergen. Misschien kan België op dit vlak nog wel enige inspiratie bieden. Een soortgelijke omslag vond ook de afgelopen vijftien jaar plaats in de Karmelietenstraat in Brussel. De vraag blijft alleen hoe ver een traditioneel verticaal georganiseerde organisatie als BZ in staat is de horizontale netwerkgedachte volledig te omarmen. Wellicht zal men hier moeten zoeken naar een praktisch haalbaar evenwicht in functie van de te bereiken doelen.

De commissie stelt scherp vast dat het postennetwerk "verweesd" is (blz. 67). De posten beleven de interactie met Den Haag niet altijd als harmonisch en natuurlijk: "Er zijn teveel oekazes, en bij bepaalde onderwerpen, zoals regionale ondersteuning en regionalisering, is het niet duidelijk hoe de posten daarbij betrokken worden, terwijl het juist in de rede zou

De titel van ambassadeur moet ruimer beschikbaar worden en functiezwarte aanduiden, maar niet langer verwijzen naar gebouwen en chauffeurs

liggen om de posten daarin het voortouw te geven.” De commissie legt hier diplomatiek de vinger op de wonde en formuleert enige strategieën om de relatie hoofdstad-posten te verbeteren. Het geven van vertrouwen aan de posten in de beleidscyclus zou moeten bijdragen tot een dynamischer BZ. Binnen het concept ‘regionalisering’ zou Den Haag op hoofdlijnen de prioriteiten moeten vaststellen die voor een regio van belang zijn. Op basis daarvan kunnen de regio-vertegenwoordigers hieraan inhoudelijk en praktisch invulling geven (blz. 68).

De commissie doet ook enige aanbevelingen over hoe BZ functioneert in het politieke en maatschappelijke bestel. Zo wordt opgemerkt dat de parlementaire vragen vanuit de Kamer een grote claim leggen op de mensen en middelen binnen de organisatie (blz. 62). Een interessante manier van tijdig informeren als alternatief is het organiseren van *briefings*, als een meer laagdrempelige manier van informatie-uitwisseling. Investeren in communicatie vormt ook een rode draad in dit rapport; ten aanzien van het bredere publiek, de andere ministeries, het *corps diplomatique* in Den Haag, enz.

Hervormen vraagt om investeringen, en hier wringt het schoentje. Tegelijk met de omvorming en modernisering heeft de afgelopen jaren een aanzienlijke bezuiniging binnen BZ plaatsgevonden. Tegen 2018 moet het budget met een kwart gereduceerd zijn in vergelijking tot 2013. Maar de recente geopolitieke ontwikkelingen, zoals het neerstorten van de MH17 en de crisis in Oekraïne, alsook de talloze geo-

politieke crises in het Midden-Oosten tonen aan dat de wereld om aandacht vraagt. Voormalig minister Timmermans stelde medio 2014 nog dat het huidige BZ rond de klok draaide om alle internationale ontwikkelingen en hun gevolgen voor Nederland bij te benen. Na het zomerreces stelde minister-president Rutte dat de geopolitieke crises in de wereld stof boden tot reflectie, in het bijzonder over de vraag of Nederland niet een actiever buitenlands beleid moet gaan voeren. Dat verdraagt zich uiteraard moeilijk met én bezuinigen én een grondige reorganisatie van de orde zoals voorgesteld door de commissie.

Investeringen in buitenlandse zaken kan je niet altijd meten in hun onmiddellijke effecten op de welvaart en het welzijn van de natie, maar ze zijn wel van groot belang. Dat vormt misschien nog wel de belangrijkste kritiek, niet op het werk van de commissie, maar wel op de eventuele implementatie van hun inzichten de komende jaren binnen BZ. Het is te hopen dat de nieuwe Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken de aanbevelingen van de commissie ter harte zal nemen en het omvormingsproces politiek zal ondersteunen en begeleiden. BZ heeft immers een vitale rol te spelen in de formulering van het Nederlandse antwoord op de nieuwe *geopolitiek-hybride* wereld.

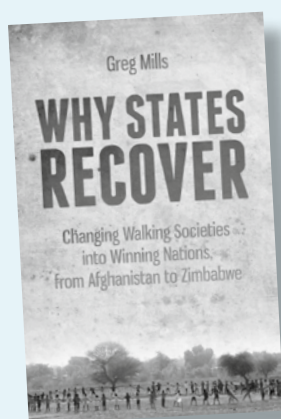
Dr David Crikemans doceert ‘Belgisch en Vergelijkend Buitenlands Beleid’ aan de Universiteit Antwerpen, ‘International Relations’ en ‘Security’ aan het University College Roosevelt in Middelburg en ‘Geopolitics’ aan het Geneva Institute of Geopolitical Studies in Genève (Zwitserland).

Nieuw Verschenen
Joris Kreutzer

Why States Recover: Changing Walking Societies into Winning Nations, from Afghanistan to Zimbabwe

Greg Mills

Londen: Hurst & Co Publishers, 2014; 680 blz.; € 25,50; ISBN: 978-1-8490-4461-5



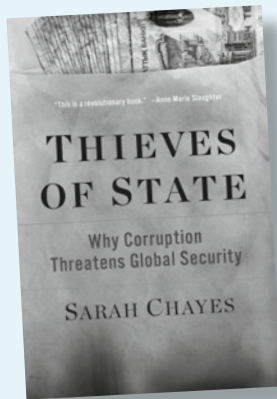
Het falen van staten kent vele verschijningsvormen. Somalië is één van de meest extreme voorbeelden. Het centrale gezag is na een langdurige burgeroorlog volledig in elkaar gestort. Krijgsheren voeren een gewapende strijd om zoveel mogelijk macht en geld. Hierdoor is Somalië een veilige haven voor terroristische groeperingen geworden. Een ander voorbeeld is Malawi. Gedurende de tweede ambtsperiode van president Bingu crashte de lokale economie als gevolg van slecht beleid en cliëntelisme. Aan de oppervlakte leek het land stabiel, maar de politiek was gefragmenteerd en de economie een ruïne.

Helaas zijn er naast Somalië en Malawi nog een hele andere voorbeelden. De Zuid-Afrikaanse expert op het gebied van ontwikkeling en veiligheid Greg Mills onderzoekt het fenomeen van de falende staat. Op basis van onderzoek in meer dan dertig landen en gesprekken met lokale leiders analyseert Mills het proces dat tot de neergang leidt. Maar hij kijkt ook naar het herstel en beschrijft hoe eerder falende staten in Latijns-Amerika, Azië en Afrika weer opgeklommen zijn. Zo beantwoordt hij vragen als welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan om weer een ‘normale’ staat te worden en welke rol andere landen en instituten hierbij spelen.

Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security

Sarah Chayes

New York: W.W. Norton Publishers, 2014; 288 blz.; € 21,-; ISBN: 978-0-3932-3946-1



De wereld lijkt steeds gevaarlijker te worden. In korte tijd kregen we te maken met een bloedige implosie van Irak en Syrië, de impasse in Oekraïne en honderden schoolmeisjes die in Nigeria werden ontvoerd. Is er achter deze brandhaarden een centrale oorzaak te vinden? Loopt er een rode draad door deze crises? De Amerikaanse journaliste Sarah Chayes heeft in haar boek die rode draad te pakken: corruptie.

Sinds eind jaren negentig van de twintigste eeuw heeft corruptie zo'n enorme vlucht genomen dat in sommige landen de overheid alleen nog uit criminele bendes bestaat, die zich uitsluitend met hun eigen verrijking bezighouden. Deze kleptocratische regimes drijven ontevreden burgers soms tot het uiterste: van revoluties tot militant fundamentalisme. Chayes onderzoekt enkele van de meest corrupte omgevingen ter wereld en beschrijft de gevolgen van deze door en door corrupte landen. Zo keren in Afghanistan veel Afghanen mede door de corruptie onder Karzai terug naar de Taliban,

was het Egyptische regime van Mubarak zo corrupt dat het omver geworpen werd en de radicale Moslimbroederschap werd gekozen. Ook de populariteit in Nigeria van zowel het radicale evangelische christendom als de islamistische terroristische groepering Boko Haram zijn door corruptie te verklaren. In veel plaatsen zijn deze oproepen tot terugkeer naar een strikte morele code een reactie op een diepgewortelde corruptie.

Dit patroon is, zo stelt Chayes, geen recent fenomeen. Door middel van archiefonderzoek laat ze zien dat belangrijke politieke denkers als John Locke en Machiavelli, alsook de grote middeleeuwse islamitische staatsman Nizam al-Mulik, allen corruptie als een grote bedreiging voor de samenleving zagen. Ook de protestante reformatie ziet Chayes voor een belangrijk deel als een radicale reactie op de door en door corrupte katholieke kerk. De belangrijkste conclusie van dit boek is dat we op een andere manier naar extremisme moeten kijken. Om stabiliteit en veiligheid over de hele wereld te bevorderen moet corruptie bestreden worden. Corruptie is geen symptoom, maar juist een oorzaak van instabiliteit.

Vodka Politics: Alcohol, Autocracy, and the Secret History of the Russian State

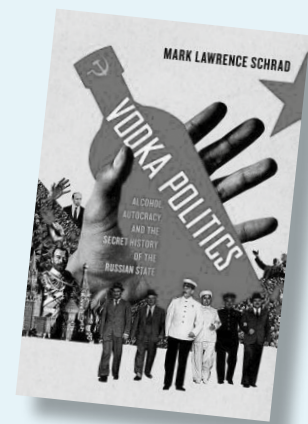
Mark Lawrence Schrad

New York: Oxford University Press, 2014; 512 blz.; € 27,50; ISBN: 978-0-1997-5559-2

Rusland is beroemd om Wodka en de overmatige inname ervan. De drank neemt een centrale plaats in het leven van veel Russen in. De Amerikaanse politcoloog Mark Lawrence Schrad beschrijft dat Wodka ook een centrale plek inneemt in de Russische politieke geschiedenis. Volgens Schrad is overmatige inname van Wodka onlosmakelijk verbonden met het Russische autocratische politieke systeem. Door middel van historisch onderzoek van verschillende Russische regimes, van Ivan de Verschrikkelijke tot Vladimir Poetin, beschrijft hij een verborgen geschiedenis van de Russische staat, een geschiedenis overgoten met alcohol. Schrad stelt dat een analyse van de rol van alcohol in de Russische politiek een meer genuanceerd beeld van de Russische geschiedenis zal opleveren.

De auteur beschrijft sappige historische anekdotes, maar hij onderzoekt in dit boek ook archiefmateriaal om de rol van alcohol in de Russische politiek

ke geschiedenis beter te begrijpen. Hierbij stelt hij een aantal vragen: Hoe hebben de verschillende Russische regimes Wodka gebruikt om de staatsmacht te vergroten? Welke rol speelde de drank in staatsgrepen tijdens de periode van de Tsaren? Was de drooglegging onder Tsaar Nicolaas II een directe aanleiding voor de Russische Revolutie? Had de Sovjetunie een wereldmacht kunnen worden zonder Wodka? Hoe droeg alcohol bij aan de ineenstorting van het communisme? Niet alle vragen weet Schrad in dit boek te beantwoorden, maar hij geeft wel een originele kijk op de geschiedenis en stelt dat een verdere analyse van de Russische geschiedenis door het prisma van de Wodkafles kan leiden tot een nieuw begrip van de Russische politiek.



Beoordelingsprocedure

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

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

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Sico van der Meer (eindredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crikemans,
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, J.M. Nuijens,
C.W.A.M. van Paridon, G. van Pinxteren,
S. Slingerland, 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 automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Leest u Internationale Spectator liever op uw IPAD?

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

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

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

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

Nederlandse
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor vak en wetenschap



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

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

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

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

www.internationalespectator.nl



Beeld uit *The Agreement*. Foto Bullitt Film

Titel: *The Agreement*

Productie: Bullitt Film, Denemarken. DR coproductie met ZDF/ARTE, VPRO, SVT, ERR, RTV

Regie: Karen Stokkendal Poulsen

Met onder meer: Robert Cooper, Edita Tahiri, Borko Stefanovic

Genre: Documentaire

Jaar: 2013

Speelduur: 58 min.

Taal: Engels

Op 20 mei 2014 uitgezonden door de VPRO op Nederland2.

Meer over de documentairemaakster op: <http://www.vpro.nl/buitenland/programmas/2doc/the-agreement.html>

Onderhandelingen tussen Servië en Kosovo: ‘een surreële ervaring’

Het is 8 maart 2011. In een van de troosteloze kantoortjes van de net opgerichte Europese Buitenlanddienst komen de delegaties van Servië en Kosovo bijeen. Onder leiding van EU-diplomaat Robert Cooper onderhandelen de Servische speciaal gezant Borko Stefanovic en de Kosovaarse plaatsvervangend premier Edita Tahiri voor het eerst direct met elkaar over de praktische uitwerking van Kosovo's onafhankelijkheidsverklaring van 2008. De documentaire *The Agreement* volgt Cooper en beide delegaties in hun poging tot een akkoord te komen.

Robert Cooper is diplomaat, Brit, (EU-)bureaucraat en auteur van *The Breaking of Nations*, waarin hij uiteenzet hoe de Westfaalse natiestaat wordt ondermijnd door enerzijds een wereld van fragiele staten en anderzijds een postmodern Europa.

De documentaire begint met Cooper ten overstaan van zijn boekenkast. In overpeinzing over wat ons drijft, stelt hij dat we als taak hebben de wereld een klein beetje beter achter te laten. Dan neemt hij ons mee het gebouw in van Justus Lipsius, ondertussen de EU “een fantastisch succes” noemend. In 1990 waren er de Balkanoorlogen, 20 jaar later hebben we het diplomatieke pad weer gevonden en kunnen we “belachelijke” details bespreken.

Cooper moet een brug zien te slaan tussen de delegatieleiders. Borko Stefanovic is opgegroeid onder Milosevic; in een land “onder sancties, isolement en oorlogen”. Als jonge vent speelt hij in een protestband genaamd *Generatie zonder Toekomst*, met zelfs nummer 1-hits. Na een bezoek aan de Verenigde Staten gaat hij zich openlijk met politiek bemoeien, met uiteindelijk een carrière in de buitenlandse dienst. Edita Tahiri is de buitenlandminister voor de Democratische Liga van Kosovo wanneer de NAVO Servië bombardeert. Zij wordt gezocht door het regime, maar weet zich schuil te houden. Als opoffering voor vrede kan zij de oorlogsmisdaden van de Serven nog verkroppen, maar na 100 jaar is het nu wel tijd voor erkenning van een eigen en vrije republiek. Na haar studie aan Harvard legt ze zich als politica toe op vredesopbouw in Kosovo.

Beide delegatieleiders zijn getekend door de Milosevic-jaren en de Kosovo-oorlog. Hoewel hun ‘landen’ elkaar niet volledig erkennen en men elkaar de les probeert te lezen, groeit het respect en wederzijds begrip.

Inhoudelijk gaat de discussie over twee zaken: een grensafbakening en een status voor Kosovo bij regionale bijeenkomsten. Als er een akkoord komt, lijkt de kans groot dat de EU-leiders een paar weken later positief zullen besluiten over Servië als officieel EU-kandidaat-lidstaat. Op twee momenten brengt de film beide hete hangijzers mooi in beeld.

Lijn of geen lijn. Kosovo begint de onderhandeling met een verwijzing naar een document waarin drie tot vier verschillende grenslijnen staan aangegeven. Uiteraard zonder vooruit te lopen op een definitieve grens, eist Edita een eenduidige grensafbakening. Servië kan

hier niet mee instemmen, tenzij het de grens van 1946 betreft. De moed zakt Cooper al in de schoenen, wat hem beweegt tot (wellicht typische EU-) uitspraken als “ik dacht dat we een caveat-zin zouden zoeken” en dat “we geen specifieke lijn hoeven te benoemen en toch ons doel kunnen bereiken”. Hoewel er snel een concept-akkoord ligt, neemt de nervositeit toe. Cooper stelt dat het voor politici makkelijker is te verkopen dat je tegen een akkoord bent: “[I]t is when you reach an agreement, then people start throwing tomatoes at you.” Na een nacht van consultaties met de hoofdsteden komen beide delegaties weer samen. Nog één struikelblok.

Intergouvernementeel. Na iedereen zes uur te hebben laten wachten (“atrocious behaviour”), wil de Servische delegatie één woord weglaten: intergouvernementeel. Dit is onacceptabel voor Kosovo en Edita wijst haar counterpart fijntjes op het eerder ingezette proces: punt voor punt zaken afsluiten en niet opnieuw openbreken, want dan kunnen we weer opnieuw beginnen. Genoeg druk voor Borko om president Tadic ervan te overtuigen in te stemmen met de bestaande tekst.

In deze documentaire zien we alle elementen van internationale onderhandelingen terugkomen: de bredere context van de EU-toenadering, uiteenlopende interpretaties van teksten, de invloed van de media, individuele persoonlijkheden, charisma van de bemiddelaar, ondiplomatieke eerlijkheid, druk op een uitkomst ongeacht inhoud, humor, bewuste training en het moeten doorstaan van een crisis.

Deze onderhandeling was het begin van een politieke overeenkomst – hoewel geen volledige – tussen Servië en Kosovo. Onder leiding van EU-buitenlandgezag Catherine Ashton beginnen nu gesprekken met de Republiek Servië over toetreding tot de EU en met de Republiek Kosovo over een associatieverdrag.

The Agreement is een toegankelijke documentaire over – in Coopers woorden – “een klein zijkolommetje van het grote verhaal dat de Europese Unie heet”. De documentare laat in ieder geval zien dat de Europese integratie werkt en een van Europa's bloedigste conflicten terug heeft weten te brengen tot constructieve gesprekken aan een anonieme tafel in een van de vele vergaderzaaltjes van de Europese buitenlanddienst in Brussel. En dit alles dankzij de Britse tandem Ashton-Cooper?

Bart Hogeveen is werkzaam als Training and Research Fellow bij Instituut Clingendael, waar hij verantwoordelijk is voor opleidingen in Internationale Veiligheidsvraagstukken.

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