



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Oktober
2013

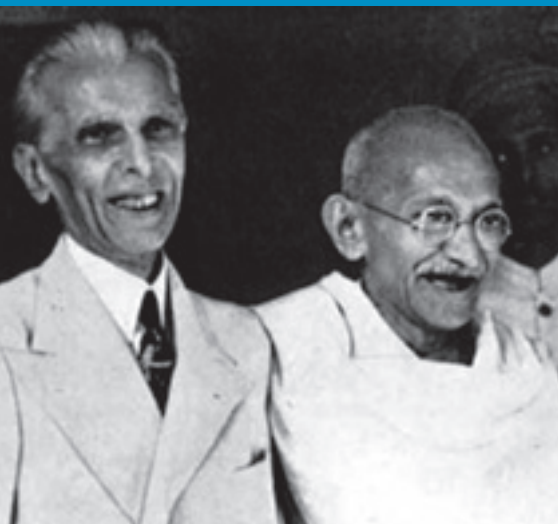
De toekomst van onze buitendienst

Het nieuwe Zuid-Afrika: een heel normaal land?

Komt het ooit nog goed met Pakistan?

De tweestatenoplossing: een gepasseerd station?

Redactioneel	De toekomst van de Nederlandse diplomatie 1
Artikelen	Diplomatiek onvermogen belemmert Midden-Oosten Vredesproces <i>Marianne van Leeuwen</i> 2 De onzekere toekomst van Pakistan <i>Roman Gruijters</i> 8
Opinie	Toekomst van de Nederlandse diplomatie Modernisering van de diplomatie (Samenvatting tussenrapport van de Groep van Wijzen) 16 Investeren in onze buitendienst, juist nu <i>Bernard Wientjes</i> 18 Hoe modern is het Tussenrapport eigenlijk? <i>Duco Hellema</i> 20 Werk voor de top van het departement <i>Mark Kranenburg</i> 23 De moderne diplomaat: duizendingendoekje of effectieve duizendpoot? <i>Petra Stienen</i> 25
Column	Rutte en Cameron delen de diagnose, maar niet de remedie <i>Rem Korteweg</i> 28
Artikelen	Een eeuw Vredespaleis <i>Steven van Hoogstraten</i> 30 Het nieuwe Zuid-Afrika: een heel normaal land? <i>Bart Luirink</i> 32 Het democratisch tekort van de Europese Unie <i>Dick van Wensveen</i> 37 Europees aanhoudingsbevel als katalysator in het Britse Europadebat <i>Anjo G. Harryvan & Nienke Onnen</i> 41 Russische spionagepraktijken in de 21ste eeuw: de zaak Raymond P. <i>Ben de Jong</i> 47
Boekbesprekingen	China, the European Union And Global Governance <i>Frank Gaenssmantel</i> 52 Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe 1944-1956; en Reconstructing the Cold War. The Early Years, 1945-1958 <i>Martijn Lak</i> 53 De omgekeerde wereld. Hoe we uit de crisis zullen raken <i>Thijs Buirma</i> 55
Respons	De verandering zal van het Zuiden en niet van het Noorden moeten komen <i>René Grotenhuis</i> 57
	Nieuw Verschenen <i>Joris Kreutzer</i> 59
Film	Tula The Revolt <i>Eardly van der Geld</i> (op achtercover)



De toekomst van de Nederlandse diplomatie

De wereld is aan grote veranderingen onderhevig. Het is een cliché, maar het moet nog maar eens worden gezegd. De internationale verhoudingen van de 21ste eeuw worden gekenmerkt door een hoge mate van hybriditeit. Aan die situatie moet ook Nederland zich aanpassen, in het bijzonder ons ministerie van Buitenlandse zaken en zijn diplomatieke dienst. Het ministerie dient grondig te worden hervormd, het diplomatieke postennetwerk moet worden geprofessionaliseerd, gereorganiseerd en efficiënter gemaakt. In dit kader zagen de afgelopen periode twee belangrijke notities het levenslicht: in het voorjaar presenteerde de Adviescommissie Modernisering Diplomatie (ook wel bekend als de commissie-Docters van Leeuwen of kortweg de 'Groep van Wijzen') haar Tussenrapport en vlak voor het zomerreces stuurde minister van buitenlandse zaken Frans Timmermans zijn notitie 'Voor Nederland, wereldwijd' naar de Tweede Kamer. In dit nummer staan wij uitgebreid stil bij het Tussenrapport. Eén ding is zeker: het moet anders op de Haagse apenrots.

En wat Den Haag betreft. Onze *Legal Capital of the World* stond de afgelopen maand volop in de belangstelling in verband met de 100ste verjaardag van het Vredespaleis. Eind augustus werd dit feit uitbundig gevierd, met als speciale gast VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon. In dit nummer een eerbetoon aan wat sponsor en initiatiefnemer Andrew Carnegie, zo vlak voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog, als een "Temple of Peace" zag. Het Vredespaleis, met zijn unieke Bibliotheek, en gastheer van het Internationaal Gerechtshof en het Permanente Hof van Arbitrage, staat al honderd jaar symbool voor vreedzame geschillenbeslechting.

Wat verder weg uit het Haagse, komen we bij de Europadebatten in Nederland en Groot-Brittannië. Londen wil bevoegdheden uit Brussel terughalen naar de hoofdsteden, en in dit streven wenst Cameron Den Haag aan zijn zijde te hebben. De Britten bedongen opt-out-mogelijkheden, terwijl het kabinet-Rutte onlangs de zg. Subsidiariteitsbrief presenteerde. Een vergelijking leert dat de Britten veel verder willen gaan en dat het Europadebat in het Verenigd Koninkrijk ook veel levendiger is dan bij ons, zoals blijkt uit de Britse opt-out-discussie ten aanzien van het Europees Aanhoudingsbevel. Duidelijk is wel dat het hoog tijd wordt het democratisch tekort van de EU te verkleinen. Zo zouden de nationale parlementen structureel verankerd moeten worden in de Brusselse besluitvormingsprocessen, in het bijzonder wat betreft het Sixpack, een optie die in dit nummer uitgebreid wordt besproken.

Internationaal zijn alle ogen dezer dagen uiteraard gericht op de crisis in Syrië. Maar ook andere ontwikkelingen in het Midden-Oosten verdienen aandacht, zoals het Israëliësch-Palestijns Vredesproces, dat onder aanvoering van de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken John Kerry wellicht een nieuwe kans krijgt. Of de zg. tweestatenoplossing daarbij een belangrijke rol zal spelen, is de vraag. Die optie lijkt een gepasseerd station, zo wordt in dit oktobernummer betoogd. En dan belanden we op de grens van het Midden-Oosten en Azië, bij Pakistan, waar het leger, de extreme geestelijken (mullah's) en de jihadisten elkaar in een wurggreep houden. Of het ooit nog goed komt met Pakistan, is de vraag. Dan lijkt de toekomst van het nieuwe Zuid-Afrika rooskleuriger. Hoewel na de afschaffing van de apartheid lang niet alle beloften aan het Zuid-Afrikaanse volk zijn ingewilligd en er dagelijkse berichten over sociale en politieke onrust de kop opsteken, mogen de zegeningen van twee decennia ANC-bewind niet worden onderschat en begint Zuid-Afrika geleidelijk toch op een normaal land te lijken.

Verder aandacht voor de zaak-Raymond P., de BZ-ambtenaar die april jl. door de Haagse rechtbank tot 12 jaar werd veroordeeld wegens spionage voor Rusland. Wat kan deze zaak ons leren over de *modus operandi* van de Russische inlichtingendienst?

Al is de in dit oktobernummer beschreven en geanalyseerde materie niet altijd even opbeurend, toch wenst de redactie u veel leesplezier.

Diplomatiek onvermogen belemmert Midden-Oosten Vredes Proces

Israël en de Palestijnen onderhandelen na lange tijd weer over vrede. De tweestatenoplossing geldt internationaal als favoriet. Maar de verstremgeling van Joden en Palestijnen in de beoogde Palestijnse staat is zo ver gevorderd, dat de voor die oplossing noodzakelijke scheiding nauwelijks meer een optie is. Tijd om na te denken over alternatieve oplossingen.

Na de herverkiezing van Barack Obama als president van de Verenigde Staten proberen de Amerikanen vredesonderhandelingen tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit te reanimeren.¹

Minister van buitenlandse zaken John Kerry slaagde er deze zomer in, Israëlische en Palestijnse vertegenwoordigers te bewegen tot hervatting van rechtstreekse onderhandelingen, in Washington. Sommige media kenschetsten de toezegging als een 'doorbraak' in het Midden-Oosten Vredesproces. Dat is voorbarig. Intussen heeft ook de Europese Unie van zich laten horen. Dit voorjaar werd bekend dat steeds meer lidstaten in het kader van correcte consumenteninformatie producten uit de bezette gebieden als zodanig zullen etiketteren en niet meer, zoals nu gebruikelijk, als *made in Israel*. Eind juni besloot de Unie per januari 2014 geen subsidie meer te geven aan Israëlische instellingen die activiteiten ontplooiën in de bezette Palestijnse gebieden. Dat is van Palestijnse zijde toegejuicht en van Israëlische zijde gekwalificeerd als een 'aardbeving'. Lof en kritiek zijn beide overdreven.

Tijd om aandacht te besteden aan twee territoriale oplossingsvarianten. Internationale onderhandelingskringen bepleiten nu al tien jaar *unisono* 'de' tweestatenoplossing. Zij zien die oplossing als de meest billijke en best haalbare; ze verwijzen bovendien naar een reeks VN-resoluties die

onder deze oplossing een fundament van rechtmatigheid kunnen leggen. Ze slagen er echter maar niet in substantiële vooruitgang te boeken. Rond de 30% van Israëliërs en Palestijnen ziet intussen, grotendeels uit diepgaand pessimisme over de haalbaarheid van een acceptabele tweestaten variant, langzamerhand meer in een andere aanpak.² Ze menen dat de verstremgeling van de Joodse en Palestijnse bevolking van Israël en de westelijke Jordaanoever inmiddels zo complex is geworden, dat de voor een twee-statenoplossing vereiste demografische ontvechting niet meer mogelijk is. Joden en Palestijnen moeten, vinden zij, dan maar proberen het beste te maken van de huidige constellatie, die zou moeten worden omgebouwd tot één staat, gebaseerd op gelijkberechtiging van zijn burgers. Zou dat kunnen, of heeft een één-staatoplossing net zo weinig kans van slagen als de ongrijpbare twee-statenoplossing?

De tweestatenoplossing

De tweestatenoplossing behelst het oprichten van een Joodse en een Palestijnse staat op het territorium van het voormalige Britse mandaatgebied Palestina. Haar geschiedenis gaat terug tot in de mandaatperiode en rust op de vaststelling dat de Arabische (Palestijnse) en Joodse inwoners van het oude mandaatgebied niet vreedzaam zouden kunnen samenleven in één staat. Hopelijk zouden zij in separate onafhankelijkheid

Marianne van Leeuwen is bijzonder hoogleraar geschiedenis van de moderne trans-Atlantische betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en oud redactielid van de *Internationale Spectator*.

Ma'ale Efrayim, een Israëlische nederzetting op de Westelijke Jordaanoever. De meeste internationale actoren achten de nederzettingen in Oost-Jeruzalem en op de Westelijke Jordaanoever illegaal.

Foto Guillaume Paumier



wel een vreedzame toekomst tegemoet kunnen gaan. Vanwege het naderende einde van de Britse voogdij over Palestina stelde de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 1947, overeenkomstig deze overwegingen, de stichting voor van een Joodse en een Arabische staat. De voorgestelde grenzen hielden min of meer rekening met de demografische verdeling van Joodse en Arabische bevolkingsconcentraties van dat moment. Jeruzalem en Bethlehem zouden onder internationaal beheer komen. De vertegenwoordigers van de *Jewish Agency* aanvaardden het voorstel, maar lokale Arabische vertegenwoordigers en de Arabische staten wezen het af. De daaropvolgende oorlog tussen Israël en de Arabische staten forceerde een territoriale herverdeling. Er kwam maar één onafhankelijke staat: Israël, dat ten opzichte van VN-resolutie 181 zijn grondgebied vergrootte. De bij de wapenstilstand van 1949 opgetekende internationale grenzen van Israël staan bekend als de 'Groene Lijn'. Het grondgebied van de door de VN beoogde onafhankelijke Arabische staat kwam onder patronaat van Egypte (Gaza) en Jordanië (de westelijke Jordaanoever). Het idee van een onafhankelijke (Palestijns-) Arabische staat naast Israël werd daarmee voor geruime tijd buiten discussie geplaatst.

Aandacht voor de twee-statenoplossing begon pas weer aan te trekken na de Juni-oorlog van 1967, toen Israël het territorium van de door de VN in 1947 beoogde Arabische staat volledig had veroverd en daarbij nog de Sinaï-woestijn op Egypte en de Golan-hoogvlakte op Syrië. De VN-

Veiligheidsraad benadrukte in zijn resolutie 242 (13 november 1967) dat het verwerven van grondgebied door oorlog indruist tegen internationaal recht en riep Israël op zich terug te trekken tot op de Groene Lijn. De resolutie repte nog niet van Palestijnen – internationaal drong het pas na de Juni-oorlog goed door dat er een Palestijnse natie was opgestaan - maar vestigde wel aandacht op de vraag wat er met de net door Israël bezette gebieden moest gebeuren. Ze moesten worden geretourneerd, maar wie was de rechtmatige eigenaar? Voor de Sinaï en de Golan-hoogvlakte lag dat duidelijk; maar niet voor de Gazastreek en de Westelijke Jordaanoever.

In de jaren zeventig en tachtig meende lange tijd slechts een minderheid aan opiniemakers dat de Palestijnen een eigen onafhankelijke staat moesten krijgen. Voorstellen over Palestijnse autonomie onder protectoraat van Jordanië en Egypte of onder bezetting van Israël kregen veel meer aandacht. Pas geleidelijk aan won het idee van een onafhankelijk Palestina naast Israël instemming in internationale organisaties als de Arabische Liga, de Verenigde Naties en de Europese Gemeenschap. Ook in bepaalde Palestijnse kringen groeide bereidheid te delen met Israël. In 1988 deed koning Hoessein van Jordanië, onder invloed van de eerste Palestijnse opstand (intifada) in de bezette gebieden, formeel en volledig afstand van zijn aanspraken op de westelijke Jordaanoever. Daarmee verviel de zogenaamde Jordaanse optie. Die behelsde Palestijnse autonomie onder Jordaanse soevereiniteit en was lang de favoriete oplossing in Washington. In hetzelfde

Veel bewoners
van de
nederzettingen
willen vooral
voordelig en ruim
wonen

jaar accepteerde de Palestijnse bevrijdingsorganisatie PLO de twee-statenoplossing door het bestaansrecht van de staat Israël te erkennen. In 1993 bevestigde de organisatie dit standpunt nog eens rechtstreeks aan de Israëlische regering. Israël was in ruil bereid de PLO te erkennen als de vertegenwoordiger van het Palestijnse volk, en er rechtstreeks mee te onderhandelen. In 1999 bekende de Europese Raad van Ministers zich expliciet tot de twee-statenoplossing. In 2002 deed de Amerikaanse president George W. Bush hetzelfde. Sindsdien is deze oplossing voor alle internationale onderhandelaars die er officieel toe doen (de Verenigde Staten, de Europese Unie, Rusland en de Verenigde Naties, zowel verenigd in het zogenaamde 'Kwartet' als individueel) het verklaarde einddoel van het proces.

Ook rechtstreeks betrokken partijen lijken bekeerd. De Palestijnse Autoriteit (PA), de huidige officiële onderhandelaar voor de Palestijnen, aanvaardt de twee-statenoplossing, mits Israël zich terugtrekt achter de Groene Lijn en Oost-Jeruzalem de Palestijnse hoofdstad wordt. Die grenzen benadrukte de Palestijnse president Abbas nogmaals voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in 2011. De representativiteit van de PA is overigens kwestieus. Zij oefent metterdaad alleen gezag uit op de Westelijke Jordaanoever. De Palestijnse bestuurder van de Gazastrook, Hamas, heeft een erkenning van Israël nog niet over de lippen gekregen en de verhoudingen tussen de door Fatah gedomineerde PA en Hamas zijn gespannen.

Voor Israël aanvaardde premier Sharon in 2003 het concept van een onafhankelijke Palestijnse staat, maar onder voorwaarden die deze aanvaarding van meet af aan ongeloofwaardig maakten. In 2009 deed premier Netanyahu hetzelfde. Hij eiste, net als Sharon, dat Palestina zou afzien van een krijgsmacht, maar ook dat het Israël als Joodse staat zou erkennen, wat vragen opriep over de burgerrechten van de Arabische (of: Palestijnse) Israëliërs, die bijna 25% van de bevolking van Israël uitmaken, en over het toch al omstreden recht op terugkeer voor Palestijnse vluchtelingen. De status van Jeruzalem is volgens de Israëlische regering helder: het is, in zijn sinds 1967 door Israël enorm uitgebreide omvang, de ondeelbare, eeuwige hoofdstad van de Joodse staat. Er bestaan, kortom, onder Israëliërs en Palestijnen sterk uiteenlopende opvattingen over de interstatelijke afbakening en over de reikwijdte van Palestijnse soevereiniteit.

Nederzettingen, etnische afscheiding en Palestijnse onafhankelijkheid

Nederzettingenbouw is sinds de overwinning van Israël in de Juni-oorlog van 1967 Israëlisch overheidsbeleid geweest. Eerst, onder regeringen waar de seculier zionistische Arbeidspartij de toon aangaf, werden nederzettingen vooral gevestigd buiten dichtbevolkte gebieden, op locaties waar zij heetten te kunnen bijdragen aan de beveiliging van Israël. Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig vond kolonisatie ook in dichtbewoonde gebieden plaats, met de actieve steun van een reeks rechts-nationalistische regeringen. Vanaf 2000 werken Israëlische regeringen aan de scheiding van de Palestijnse en Joodse bewoners van de Westelijke Jordaanoever, door middel van de aanleg van aparte wegen voor exclusief Joods gebruik, die nederzettingen onderling en met Israël verbinden, en door de bouw van een afscheiding tussen Joodse en Palestijnse woongebieden. Officieel dient dit beleid de veiligheid van Joodse burgers tegen Palestijnse terreuraanslagen. Een ander effect (en volgens sommige commentatoren het eigenlijke doel) lijkt het bestendigen van Joodse annexatie van Palestijns grondgebied te zijn.

Nederzettingenbouw in de directe omgeving van Jeruzalem is er van meet af aan (1968) op gericht geweest de heilige stad af te snijden van de Westelijke Jordaanoever en integraal in te lijven bij Israël. In 1980 verklaarde de Israëlische volksvertegenwoordiging bij wet Jeruzalem, in zijn vergrote omvang, tot eeuwige hoofdstad van het land. Deze verklaring is internationaal algemeen afgewezen, omdat de status van Jeruzalem in onderhandelingen zou moeten worden vastgesteld. De nederzettingenbouw in den brede is internationaal steeds bijna unaniem afgekeurd als strijdig met internationale rechtsnormen. Alleen de Verenigde Staten hebben, te beginnen met president Reagan, hun veroordeling afgezwakt, van 'illegaal' tot 'een belemmering voor vrede'.

Uitzicht op een twee-statenoplossing is stelselmatig ondermijnd door het Israëlische nederzettingenbeleid op de Westelijke Jordaanoever. Het aantal kolonisten is de afgelopen decennia gestaag gegroeid, de nederzettingen zijn uitgebreid. Volgens schattingen wonen er nu rond de 500.000 Joodse kolonisten op de Westelijke Jordaanoever, inclusief Oost-Jeruzalem en zijn buitenwijken. Er wonen ruim 2.675.000 Palestijnen. Het beknopte grondgebied van de beoogde Palestijnse staat is aangetast en verknijpt door de nederzettingen, door het Joodse wegennetwerk en door de Muur.



De Muur op de Westelijke Jordaanoever. Het beknopte grondgebied van de beoogde Palestijnse staat is aangetast en verknipt door de nederzettingen, door het Joodse wegennetwerk en door de Muur. Foto Chris Yunker

De nadelige gevolgen voor de Palestijnse economie zijn gevoelig, de maatschappelijke gevolgen voor de Palestijnse bevolking fruikend.

Wat zou er moeten gebeuren om het publiek beliden doel toch te verwezenlijken? Er zouden, naast gedeeltelijke ontmanteling, regelingen getroffen kunnen worden waarbij de huidige bewoners zich voegen onder Palestijnse soevereiniteit of de woningen worden overgedragen aan Palestijnse bewoners. Voor Joodse bewoners die terugverhuizen naar Israël zou een compensatieregeling getroffen moeten worden, waaraan eventueel internationale donoren zoals de EU zouden kunnen bijdragen.

Hoe haalbaar is deze tekentafelschets? Zeker, veel bewoners van de nederzettingen willen vooral voordelig en ruim wonen. Mogelijk zijn zij onder gunstige voorwaarden bereid naar Israël te verhuizen. Maar dat gaat niet op voor die kolonisten die zich op de Westelijke Jordaanoever hebben gevestigd omdat zij dat land beschouwen als van God aan het Joodse volk gegeven. De

zeloot die in 1995 de Israëlische premier Rabin vermoordde omdat deze de twee-statenoplossing voorstond, kwam uit hun kring. Zij zullen zich niet laten uitkopen. Ze zullen desnoods tegen de eigen Israëlische troepen de wapens opnemen. Stellig, er is een precedent voor ontruiming. De Israëlische regering heeft in 2005 ondanks grote binnenlandse protesten de ontruiming van Joodse nederzettingen in de Gazastrook doorgezet, in het kader van de scheiding van Joden en Palestijnen. Die kolonisten vertrokken uiteindelijk grotendeels goedschiks. Maar Gaza is de Westelijke Jordaanoever niet. Ontruiming van nederzettingen of aanvaarding van 'vreemd' gezag ligt daar ideologisch vele malen gevoeliger. Als er al een Israëlische regering toe bereid zou zijn, dan zou afdwinging op een gewapende broederkrijg kunnen neerkomen.

Eén-staatoplossingen

Ook over mogelijkheden voor een vreedzame samenleving van Joden en Palestijnen in één staat werd al tijdens de mandaatperiode nagedacht, zij

het in zeer beperkte kring. De laatste jaren buigen Palestijnse en Israëliëse intellectuelen en vredesactivisten zich er weer over, waarbij grofweg twee denkrichtingen kunnen worden onderscheiden over een staatsrechtelijke vereniging van Israël en de bezette gebieden. De ene, binationale, variant is onder andere geïnspireerd door het minderheidsrapport van de *United Nations Special Committee on Palestine* uit 1947. Ze is gericht op gelijkberechtiging van alle burgers onder bescherming van hun nationale identiteit. Die zou bereikt kunnen worden in een (con)federatieve staat die op lokaal niveau langs etnische lijnen in kantons is ingericht en op federaal niveau een twee kamers tellende volksvertegenwoordiging heeft, één kamer gekozen op grond van meerderheid van stemmen die daarmee de demografische verhoudingen zal weerspiegelen, en één kamer met een gelijk aantal zetels voor Joden en Palestijnen.

De kern van de één-staatoplossing is dat Joden en Palestijnen in gelijkwaardigheid samen leven

De andere variant streeft naar een democratische seculiere eenheidsstaat op grond van *one man one vote*, waarbij de demografische meerderheid de rechten van de minderheid respecteert. Deze richting heeft als omstreden prototype een verklaring van Fatah uit 1969 en een resolutie van de Palestijnse Nationale Raad uit 1971, die indertijd breed werden opgevat als een onder suikerglazuur verholde ontkenning van het bestaansrecht van Israël.

De problemen bij beide denkrichtingen zijn immers. Bij een staatsrechtelijke vereniging van Israël en de bezette gebieden zou de bevolking in meerderheid al snel niet meer Joods zijn.³ Van Palestijnen kan niet verwacht worden dat ze het zionisme adopteren als ideologisch richtsnoer. Staatsrechtelijke vereniging onder gelijkberechtiging voor alle burgers zou daarom, ongeacht de keuze voor een confederatie of een eenheidsstaat, het einde betekenen van Israël als Joodse staat – een voor het zionisme onvoorstelbare concessie. De Palestijnse nationale meerderheid (opgebouwd uit een islamitische meerderheid en een christelijke minderheid) zou de politieke, maatschappelijke en religieuze rechten van Joodse en andere minderheden moeten garande-

ren. Daaraan zouden, gezien de traumatische geschiedenis van de relaties, wel heel overtuigende *confidence building measures* ten grondslag moeten liggen. Beladen onderdeel van de demografische problematiek zou het Recht op Terugkeer zijn. Dat recht geldt nu alleen voor Joden die naar Israël willen verhuizen, en trouwens vaak gaan wonen in nederzettingen in de bezette gebieden. Palestijnse voorstanders van een één-staatoplossing willen voor mede-Palestijnen eenzelfde recht om uit hun verstrooiing naar hun land van herkomst terug te keren.⁴ Israël heeft Palestijnse terugkeer tot nu toe onmogelijk gemaakt. Zouden Joden en Palestijnen in een één-staatoplossing afspraken over rechten op terugkeer kunnen maken? Volgens welke verdeelsleutels?

De kern van de één-staatoplossing is dat Joden en Palestijnen in gelijkwaardigheid samen leven. Dat zou van alle betrokkenen, nóg meer dan bij een twee-statenoplossing, grote verzoeningsgezindheid en ideologische lenigheid vereisen. De huidige Israëliëse en Palestijnse voormannen, allen behorend tot een verstramde leidersgeneratie, missen de geestelijke grootheid om deze mentaliteit uit te dragen bij hun wantrouwende bevolkingen. Het ideaal van de één-staatoplossing op grond van gelijkberechtiging is misschien mooi, maar lijkt een *fata morgana*.

Dan zijn er twee spiegelbeeldige *zero-sum*-varianten van de één-staatoplossing die uitgaan van onoverbrugbare vijandschap. Ze stammen ook uit de mandaatperiode en ze hebben veel meer aandacht gekregen dan de denkrichtingen over harmoniemodellen. Eén versie ontkent het politieke bestaansrecht van Palestijnen en eist heel het voormalige mandaatgebied op als grondgebied voor een Joodse staat. De ander ontkent het bestaansrecht van een Joodse staat en eist heel het voormalige mandaatgebied op voor een Palestijnse staat. Deze *zero-sum*-varianten hebben elk een seculiere en een radicaal religieuze interpretatie. De seculiere gaat uit van collectieve 'historische' eigendomsrechten. De religieuze versie stoelt op de gedachte dat God het land heeft toegewezen aan de Joden respectievelijk de Moslims. Over Zijn wil valt niet te marchanderen. De historische en religieuze versies worden ook wel in samenhang gebezigd. Ze genieten nog steeds aanhang, ook in politiek invloedrijke kringen, maar ze zijn vanwege hun absolutistische karakter onbespreekbaar in fatsoenlijke onderhandelingen.

Vooruitblik

De twee-statenoplossing stamt uit een tijd dat scheiding van de Joodse en Palestijnse bevolking van het mandaatgebied praktisch vrij gemakkelijk uitvoerbaar was. Inmiddels is de verstrengeling van Joden en Palestijnen in de beoogde Palestijnse staat zó ver gevorderd dat de voor een twee-statenoplossing noodzakelijke scheiding nauwelijks nog een optie is. Niettemin is ze de verklaarde inzet van officiële onderhandelingen. Hoe realistisch is dat?

Kerry's vredesinitiatief zal, zo het al tot de inhoud doordringt, paradoxaal genoeg uitwijzen dat de twee-statenoplossing achterhaald is. Zij zou bovenal hard beleid van de Israëlische regering tegenover een strijdvaardige eigen achterban vereisen. Zulk beleid komt er niet zonder zware externe druk. De Verenigde Staten en de Europese Unie zouden de duimschroeven moeten aandraaien. De kans dat ze dat gaan doen is heel gering. De meeste internationale actoren achten de nederzettingen in Oost-Jeruzalem en op de Westelijke Jordaanoever illegaal. Maar ze lijken nauwelijks consequenties aan die constatering te willen verbinden. Verklaaren dat de nederzettingen illegaal zijn, volstaat niet. Moratoria

op de bouw eisen, ook niet. Voor de stichting van een onafhankelijke Palestijnse staat naast Israël moet het overgrote deel van de nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever en in Oost-Jeruzalem worden ontmanteld of onder Palestijns gezag worden geplaatst. De Europese Unie zal per januari 2014 een eerste, lichte daad bij het woord voegen, maar veel verder zal ze niet gaan. Ze ziet de Verenigde Staten als belangrijkste onderhandelaar en wil Washington niet voor de voeten lopen. Van de Verenigde Staten valt doortastender beleid niet te verwachten. En daarmee heeft de Israëlische regering weinig reden haar nederzettingenkoers te wijzigen.

Israëliërs en Palestijnen dreigen intussen verder af te glijden naar een grimmige uitkomst, een één-staatoplossing die meer in de *zero-sum*- dan in de *win-win*-denkrichting past: één staat tussen de Middellandse Zee en de Jordaan, waarin een cynisch of onverschillig Joods-Israëliërs minderheidsbewind een hatende Palestijnse meerderheid knecht. Het onderhandelingsproces van de afgelopen decennia heeft ruimte gegeven aan deze ontwikkeling. Dat zou tot zelfreflectie moeten leiden bij de internationale onderhandelaars.

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

NOTEN

- 1 Gebruikte bronnen zijn o.a.: Central Intelligence Agency, *The World Factbook 2013*; 'Tussen woord en daad. Perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten', *AIV advies no. 83*, Den Haag, maart 2013; Leila Farsakh, 'The One-State Solution and the Israeli-Palestinian Conflict: Palestinian Challenges and Prospects', *The Middle East Journal*, jrg. 65, nr. 1, winter 2011, blz. 55-71; Aaron D. Miller, 'Israel's Demographic Destiny', *Foreign Policy*, 13 maart 2013, via www.fmep.org; Ian S. Lustick, 'What Counts is the Counting: Statistical Manipulation as a Solution to Israel's "Demographic Problem"', *The Middle East Journal*, jrg. 67 nr. 2, 2013, blz. 185-205; Malkit Shoshan, *Atlas of the conflict Israel-Palestine*, 010 Publishers, Rotterdam, 2010; http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/mideast.asp, www.fmep.org.
- 2 *Israeli Palestinian poll*, juni 2013, <http://www.pcpsr.org/survey/polls/2013/p48ejoint.html>
- 3 Akiva Eldar, 'The Jewish majority is history', *Haaretz*, 16 oktober 2012; ook Miller, *a.w. noot 1*. De demografische berekeningen moeten omzichtig bejegend worden. Zie Lustick, *a.w. noot 1*.
- 4 UNWRA meldde in 2012 bijna 5 miljoen geregistreerde vluchtelingen in Palestijnse opvangkampen. De cijfers worden aangevochten.

De onzekere toekomst van Pakistan

De identiteit van Pakistan heeft een puur religieus karakter, gebaseerd op de islam. Omdat de militaire leiders in het land worden gedreven door islamitische en ideologische motieven is er in Pakistan sprake van een desastreuze afhankelijkheidsrelatie tussen leger, islamitische geestelijken (mullah's) en islamisten met een politieke agenda. De toekomst van het land ziet er weinig rooskleurig uit.

Ruim twee jaar geleden werd Osama bin Laden door Amerikaanse mariniers uitgeschakeld in zijn villa te Abbottabad in Pakistan; hij zou daar al vanaf 2005 vertoeven. Dit is een opvallend gegeven,¹ niet zozeer omdat Bin Laden in Pakistan verbleef (want dit werd al door velen gesuggereerd), maar wel omdat in Abbottabad de Pakistaanse Militaire Academie Kakul – de academie waar officieren van het Pakistaanse leger worden getraind – is gehuisvest. Op dit militaire terrein bevindt zich ook het hoofdkwartier van drie militaire regimenten. Bovendien wordt deze plaats (vernoemd naar de Britse officier James Abbott die er in 1853 een garnizoensstad stichtte) bijna volledig bewoond door gepensioneerde militairen. In dit rustige stadje aan de voeten van de Himalaya woonde Osama bin Laden op 1,3 kilometer afstand van de militaire academie.

Hoe kon dit gebeuren? Waarom reageerden de gekozen president Zardari en premier Gilani aanvankelijk zo anders dan het hoofd van de Pakistaanse krijgsmacht, generaal Kayani?² Zardari noemde de dood van Bin Laden destijds nog een overwinning voor zowel de Verenigde Staten als Pakistan. Op 5 mei 2011, enkele dagen na Bin Ladens dood, kwam generaal Kayani met een geheel andere boodschap. De militaire actie van de Verenigde Staten zou een schending zijn geweest van de soevereiniteit van Pakistan en de militaire samenwerking met de Amerikanen zou worden herzien.³ Opvallend genoeg (of juist niet) ging Kayani niet in op het feit dat Bin Laden zo lang ongestoord had kunnen wonen en leven nabij het militaire hart van Pakistan.

Hoewel Pakistan een onbetrouwbare militaire bondgenoot van Washington bleek, hebben de Verenigde Staten en andere westerse landen vaak zaken gedaan met militaire regimes in de islamitische wereld. Deze regimes onderdrukten de bevolking weliswaar, maar zorgden er ook voor dat islamisten, religieuze fanatici en andere extreme groeperingen niet de macht konden grijpen. Ze waren autocratisch, maar stonden meestal wel een seculier beleid voor. Bovendien zag men ook dat in min of meer democratische landen zoals Turkije het leger waakte over het seculiere karakter van de staat. Officieus zijn veel politici ervan uitgegaan dat dit ook wel zou gelden voor Pakistan, zowel in perioden dat er sprake was van een militaire dictatuur als van een gekozen regering.⁴

In Pakistan is alles echter anders. Juist het leger heeft het seculiere karakter van Pakistan vanaf zijn ontstaan ondermijnd. Vooral tijdens het desastreuze bewind van de militaire despoot Zia ul-Haq en door de lange samenwerking met islamitische geestelijken, extreme islamisten en door het financieren en opzetten van allerlei radicaal-islamitische groeperingen. Zo ontstond uiteindelijk een symbiose en dus een destructieve afhankelijkheidsrelatie. Nu eerst terug naar de ontstaansgeschiedenis van Pakistan.

De religieuze identiteit van Pakistan

De natiestaat Pakistan, wat 'Land der Reinen' betekent, zag het levenslicht in 1947, in een orgie van geweld en bloedvergieten, toen het Indisch

Roman Gruijters MA is theoloog, religiewetenschapper en Pakistan-deskundige. Hij werkt als krijgsmachtaalmoezenier bij Defensie. Hij is voorts docent, lector en auteur.

subcontinent werd opgedeeld in de staten India en Pakistan. India bevond zich in het midden, met zowel in het westen als in het oosten een deel van Pakistan. De nieuwe Pakistaanse staat had vanaf het begin een zwakke nationale identiteit, omdat de vele volkeren en stammen die op zijn grondgebied woonden weinig meer met elkaar gemeen hadden dan hun godsdienst, de islam. In feite ligt hier al de kern van de problemen, van de discriminatie en de sektarische conflicten in het moderne Pakistan. De Pakistaanse staat is er nooit in geslaagd buiten de religieuze en etnische context een nationale Pakistaanse identiteit te kweken of te ontwikkelen.

Aangezien in Pakistan enkel de religie (islam) fungeerde als een soort nationale identiteit, werd de vraag belangrijk wat de juiste vorm van de islam dan wel is. Al snel zou de soennitische meerderheid claimen dat zij de ware islam aanhing en in de loop der tijd waren het vooral conservatieve soennitische Wahabieten die zichzelf uitriepen tot de ware verdedigers van het geloof. Bloedige conflicten tussen soennieten en sji'ieten, de twee hoofdstromen binnen de islam, en aanslagen en aanvallen op Ahmadi moslims en Sufi's waren het gevolg. De Ahmadi's worden beschouwd als ketters (*kafirs*), omdat zij geloven dat Mohammed niet de laatste profeet was. Binnen de islam wordt dit als een blasfemische bewering beschouwd. Sinds 1984 kunnen Ahmadi's vanwege hun geloof zelfs strafrechtelijk vervolgd worden. Ook de Sufi's (islamitische mystici en/of heiligen), hun aanhangers en heilighdommen waren slachtoffer van vervolging. Zij hielden zich namelijk niet aan de islamitische regels en wetten; zo gebruiken ze verdovende middelen en aanbidden ze heiligen. Toch had het die eerste jaren van het ontstaan van Pakistan anders kunnen lopen, als het beleid van de vader des vaderlands, Jinnah, zou zijn doorgevoerd.

Overigens zijn Oost- en West-Pakistan van elkaar gescheiden. Na een verwoestende onafhankelijkheidsoorlog werd Oost-Pakistan in 1971 omgedoopt tot de zelfstandige republiek Bangladesh.

Jinnah

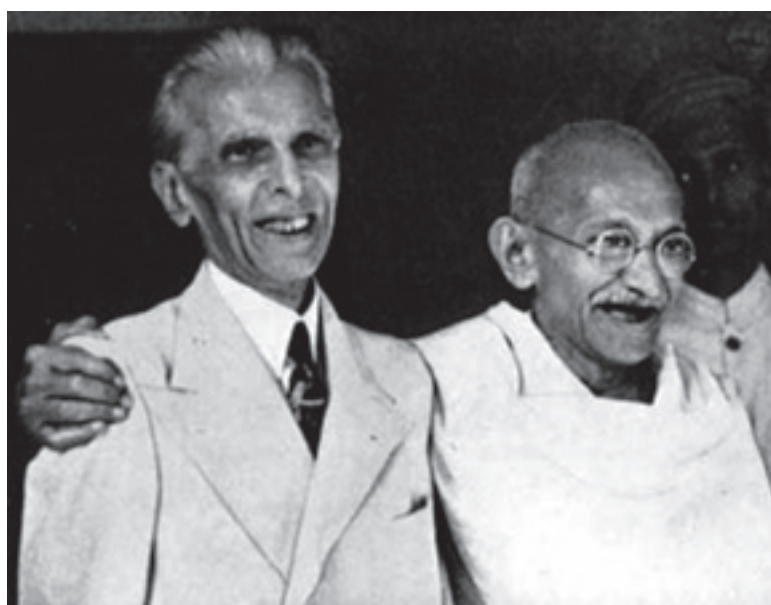
Muhammad Ali Jinnah (1876-1948), de grondlegger van Pakistan, maakte als invloedrijke moslim, naast hindoes als Gandhi en Nehru, deel uit van de Congress Party, de partij die een eind maakte aan de Britse koloniale macht. Ondanks het seculiere karakter van zijn partij streefde Jinnah naar een zelfstandig thuisland voor de moslims van het Indisch subcontinent.

Jinnah is niet bepaald het prototype van een fanatieke moslimfundamentalist, de stichter van een staat die religieuze terroristen opleidt en in bescherming neemt. De in Groot-Brittannië opgeleide, welgestelde advocaat Jinnah had niets met de islam. Hij dronk, rookte en was dol op ham. Zijn moderne on-islamitische gedrag, voorkomen en zijn weigering de *Sharia* in te voeren, leidden er dan ook toe dat de islamitische geestelijken hem niet steunden in zijn streven naar een zelfstandige islamitische staat en zijn seculiere politiek.⁵

Jinnah en zijn in 1906 opgerichte partij, de Moslim Liga, hadden een seculiere islamitische staat voor ogen. Een thuisland voor de hindoestaanse moslims van alle gezindten. Religieuze vraagstukken werden buiten de politiek gehouden en de mullah's, de islamitische geestelijken, hadden geen deelname aan de politieke besluitvorming. Jinnah, zelf een sji'iet, en de zijnen wisten ook wel dat de islamitische stromingen en sekten elkaar al snel in de haren zouden vliegen als theologische vraagstukken een politiek onderwerp zouden worden en de identiteit van de jonge staat een puur religieus karakter zou hebben.

De mullah's en radicale moslims waren in politiek opzicht buitenspel gezet. Tenminste, wanneer Jinnah vanwege zijn ongezonde levensstijl niet al in 1948 zou zijn gestorven. De tweede sterke man van de Moslim Liga, Liaqat Ali Khan, werd in 1951 door een moslimfanaat doodgeschoten.⁶ Na de dood van deze twee sterke figuren begonnen islamitische extremisten en de mullah's zich te roeren. Gedurende januari 1953 formeerden verscheidene islamitische groeperingen, waaronder *Jamaat-e-Islami*, knokploegen in West-

Muhammed Ali Jinnah met Mahatma Gandhi in 1948. Jinnah, de grondlegger van Pakistan, maakte als invloedrijke moslim, naast hindoes als Gandhi en Nehru, deel uit van de 'Congress Party', de partij die een eind maakte aan de Britse koloniale macht. Jinnah had een seculiere islamitische staat voor ogen. Foto Saktishree DM



Pakistan (het huidige Pakistan). Uiteindelijk greep het leger in, herstelde generaal Iskander Mirza rust en orde, en werd de burgerregering ontbonden. Daarna volgden enkele roerige jaren, voordat Mirza in 1955 formeel de eerste militaire leider van Pakistan werd. In 1956 werd hij president van de op 23 maart dat jaar uitgeroepen Islamitische Republiek Pakistan, wat inhield dat de Britse koningin Elizabeth II niet langer het officiële staatshoofd van Pakistan was. Mirza voerde in 1956 ook een nieuwe grondwet in met een sterk islamitische grondslag, waardoor hij de steun van de islamitische geestelijkheid verwierf.

Kasjmir

Religieus geïnspireerd geweld, dat voornamelijk was aangewakkerd door de mullah's en radicaal-religieuze groeperingen zoals *Jamaat-e-Islami*, werd door het leger steeds vaker aangewend om een gekozen regering omver te werpen. Generaal Mirza deed dit in 1953, Zia-ul-Haq in 1977 en Musharraf in 1999. Deze laatste coup was overigens het gevolg van het beleid van premier Nawaz Sharif, die geen greep had op de *jihadisten* en tegelijkertijd de invloed van het leger wilde verkleinen. Andersom geldt dat islamitische geestelijken en extremistische groeperingen zich vrij gemakkelijk hebben laten lenen voor bepaalde politieke belangen van het leger.⁷ Deze samenwerking kwam ook tot stand door het voortdurende conflict tussen Pakistan en India over de provincie Kasjmir. Kasjmir behoort tot India, maar heeft een islamitische meerderheidsbevolking, die vanaf het begin aansluiting zocht bij Pakistan. Het Pakistaanse leger ging allerlei gewapende islamitische bewegingen steunen, zoals *Lashkar-e-tayyiba* in haar strijd tegen India. Aldus ontstond er ook op dit vlak een band tussen het Pakistaanse leger en gewapende islamitische groeperingen met een extremistische agenda.

Het leger was daarnaast van mening dat de islam feitelijk het enige bindmiddel was dat de Pakistaanse staat innerlijke cohesie kon schenken. Al vanaf het ontstaan van de staat Pakistan was er dan ook sprake van een nauwe samenwerking tussen officieren en geestelijken met een politieke agenda; zij vond in 1977 haar bekroning in de staatsgreep van generaal Zia-ul-Haq, die een volkomen islamisering nastreefde van de Pakistaanse samenleving en eigenlijk aan het begin staat van de huidige politiek en vooral ook militaire strategie van Pakistan in de regio.

Zia-ul-Haq

Generaal Zia-ul-Haq (1924-1988), de kleinzoon van een *mullah* (imam), kwam aan de macht toen hij in 1977 Zulfikar Ali Bhutto, de vader van Benazir Bhutto en het gekozen staatshoofd van Pakistan, liet aftreden en vervolgens liet executeren. Zia maakte handig gebruik van de onvrede van islamisten en de *Jamaat* over Bhutto's socialistische beleid. Bovendien werd Bhutto beschuldigd van verkiezingsfraude en samenzwering – genoeg redenen voor Zia om hem te laten executeren.

Zia diende tijdens de Tweede Wereldoorlog in het Britse leger en vocht tegen nazi-Duitsland. Na de onafhankelijkheid van Pakistan werd hij majoor in het nieuw geformeerde leger. In 1975 was hij opgeklimmen tot luitenant-generaal; een jaar later benoemde premier Bhutto hem tot opperbevelhebber. Generaal Zia was ook – hoe kon het ook anders als kleinzoon van een geestelijke – een conservatieve moslim, die de islam, en dan vooral de strenge soennitische *wahabitische* versie, gebruikte als legitimatie voor zijn militaire bewind. Tijdens de coupe van 1977 riep hij meteen de noodtoestand uit en trok alle macht naar zich toe. Vanaf het begin van Zia's regime was er sprake van een nauwe politieke samenwerking met conservatieve islamitische bewegingen, zoals *Jamaat-e-Islami*. Zo werden in 1978, in het door Zia geformeerde kabinet, twee derde van de ministersposten door islamisten bezet. Onder het militaire bewind veranderde de ideologie van Pakistan fundamenteel. Zia streefde naar verwezenlijking van het *Nizam-i-Mustafa*, de orde van de profeet, wat een totale islamisering van de Pakistaanse wetgeving, samenleving en staat behelsde.

Niet langer 'gebruikte' men de islamitische ideologie, de steun van de mullah's en religieus geweld; men vereenzelvigde zich ermee en het leger werd een instrument in het proces van islamisering. Waarom voelden Pakistaanse officieren zich echter zo aangetrokken tot dit thema en waarom ontstond er tijdens het regime van Zia een monsterverbond tussen *Jamaat-e-Islami*, extreme mullah's en de krijgsmacht? Kortom, waarom beschouwden jonge officieren zich als verdedigers van de islam en het 'islamitisch nationalisme'?

De belangrijkste oorzaak is misschien wel dat in 1978 de militaire intellectuele oriëntatie was veranderd. Niet langer waren de Pakistaanse officieren afkomstig uit de hogere sociale – westers georiënteerde – klassen van de maatschappij. De hogere officieren die nog een opleiding hadden



genoten onder de Britse koloniale periode, waarvan sommigen zelfs in Engeland zelf, waren met pensioen of overleden. Bovendien interesseerde de Brits georiënteerde elite zich niet meer in een militaire carrière. De officieren kwamen en komen nog altijd uit de gelederen van de opkomende (lagere-)middenklasse, voornamelijk van het platteland van het noordwesten van de Punjab en de nu ontbonden *North-West Frontier Province* (NWPF). Zij groeiden op met een traditioneel geloof en conservatieve islamitische idealen, maar ze werden ook beïnvloed door een moderne levensstijl en het kapitalisme. Dit heeft ertoe geleid dat onder het regime van Zia Pakistan werd geïslamiseerd, de sterkste economische groei kende in zijn geschiedenis en fel anticommunistisch was.

Tijdens het regime van Zia-ul-Haq, dat tot en met 1988 duurde, werd de krijgsmacht het belangrijkste maatschappelijke instituut in de Pakistaanse samenleving en was het leger feitelijk de staat. Het defensiebudget besloeg meer dan 60% van de nationale uitgaven. Militaire officieren, gepensioneerd en actief dienenden kregen de hoogste maatschappelijke posities toebedeeld en ook ander militair personeel werd geplaatst op een derde van alle overheidsbanen.⁸ Op internationaal vlak steunde het 'Zia-regime' islamistische groeperingen en conservatieve ideologieën. Zo

hielp het de Afghaanse *mujahideen* in hun strijd tegen de Sovjetunie in 1980. Zia was een fel anticommunist en leverde met medewerking van de Verenigde Staten en Saoedi-Arabië wapens aan de Afghaanse rebellen. Dit geschiedde langs onofficiële weg, via groepen zoals de *Jamaat, Harkat-ul-Jihad-al-Islami* (1984) en *Lashkar-e-Taiba* (1982).⁹ Pakistan werd zodoende een strategische partner van de Verenigde Staten en veranderde ook in een thuisbasis voor de Afghaanse *mujahideen*. De steun van de islamisten versterkte de positie van generaal Zia, maar zou er ook toe leiden dat islamistische groeperingen steeds meer invloed verkregen in de Pakistaanse maatschappij. Er werden vele *madrassa's* (koranscholen) gesticht, maar ook het reguliere onderwijs werd geïslamiseerd. De impact van deze *madrassa's* op het openbare leven in Pakistan is enorm geweest. Ze schiepen een algemeen klimaat van intolerantie en geweld, waarvan vooral religieuze minderheden voortdurend de dupe werden.

Jihadisten en mullah's

Een ander sociaal gevolg van Pakistans bemoeienis met Afghanistan was de vervaging van de grens tussen beide landen. Daardoor kwam er een stroom van drugs, criminelen, wapens en islamitische extremisten richting Pakistan. Dit be-

Generaal Zia-ul-Haq in het Witte Huis met president Ronald Reagan en veiligheidsadviseur William Patrick Clark in 1982. Zia-ul-Haq streefde volkomen islamisering van de Pakistaanse samenleving na en staat eigenlijk aan het begin van de huidige politiek en vooral ook militaire strategie van Pakistan in de regio. Foto US Government

Democratie in Pakistan: de periode 1988-1999

Na de dood van generaal Zia, die bij een verdacht vliegtuigongeluk (augustus 1988) omkwam, werd de democratie in Pakistan hersteld. Dit betekende echter niet dat het leger geen grote invloed meer had op de politiek en het buitenlandbeleid. Het leger bezat in deze periode als het ware een soort vetorecht op alle belangrijke politieke beslissingen en vooral het buitenlands en militaire beleid waren het domein van het leger. Gedurende deze elf jaar vonden er vier verkiezingen plaats (1988, 1990, 1993 en 1997) en geen enkele van de vier de regeringen kon haar termijn afmaken, door de tussenkomst van het leger of de president. Afwisselend regeerden de 'Pakistan People's Party' (PPP), met als voorzitter Benazir Bhutto, en Nawaz Sharif's 'Pakistan Muslim League' (PML). De positie van het leger werd versterkt doordat beide partijen vochten voor de gunst van het leger en omdat er sprake was van een voortdurend persoonlijk gevecht tussen Benazir en Nawaz. Daarnaast werd het leger steeds populairder bij de bevolking, omdat tijdens de democratische periode de economie stagneerde, de corruptie toenam en zowel Benazir als Nawaz van zelfverrijking werd beschuldigd.

L. Ziring, *Pakistan in the Twentieth Century*, Karachi: Oxford University Press, 1997, blz. 444.

gon tijdens het regime van Zia en ging door tot de militaire regering-Musharraf (1999-2008). Ook tijdens de 'democratische periode' tussen 1988 en 1999 (zie kader) kon de democratie zich niet aan de greep van de militairen ontworstelen. De 'Afghaanse politiek' en het conflict in Kasjmir bleven het domein van de militairen. In de jaren '90 werden deze door de oorlog geharde jihadisten, waarvan velen afkomstig waren uit de Arabische wereld, de verdedigers van de islam. Sommigen gingen terug naar hun land om de islamitische revolutie te ontketenen, maar vele Arabische jihadisten bleven achter in Pakistan om vervolgens de islamitische strijd in Kasjmir, Oezbekistan, Tsjetsjenië, enz. in te gaan.

Dit islamiseringsproces betaalde zich echter niet uit toen islamistische partijen, zoals *Jamaat-e-Islami*, in de jaren '90 meededen aan de verkiezingen. Anders dan nu in de Arabische wereld, bleef men stemmen op de gevestigde – meestal gematigd islamitische – partijen. Het gevolg was dat gedurende de jaren '90 lokale mullah's, die vaak ook hadden meegevochten in Afghanistan, een 'Sharia-staat' uitriepen in bijvoorbeeld Dir, Swat, Waziristan en zelfs in dorpjes in het zuiden van de Punjab. De islamitische revolutie werd gelokaliseerd en was vaak ook gericht tegen de staat en de krijgsmacht. Het leger had haar greep op deze jihadistische bewegingen verloren. De angst zat er goed in en het gevolg was dat de

regeringen van Benazir Bhutto en Nawaz Sharif de islamisten steeds meer tegemoet kwamen.¹⁰ Nawaz Sharif ging het belang van traditionele islamitische waarden en normen benadrukken en hij positioneerde zich, in tegenstelling tot Benazir, als een protegé van Zia-ul-Haq. De PPP van de liberale Benazir sloot op haar beurt in 1996 een alliantie met de extremistische *Jamiat Ulema-e-Islam* en haar regering ging ook de Afghaanse Taliban sponsoren (waarschijnlijk ingegeven door de Pakistaanse veiligheidsdienst ISI).

De Iraanse revolutie als externe invloed

De Iraanse revolutie van Khomeini had, net als de Afghaanse jihad tegen de sovjetbezetting van Afghanistan, grote invloed op de politiek van islamisering door Zia in Pakistan. Aanvankelijk beschouwde men de islamitische revolutie als iets positiefs, maar dat werd al snel overschaduwd door de tegenstellingen tussen sjiïeten en soennieten in Afghanistan en Pakistan zelf.

Het sjiïtische Iran van Khomeini werd door de *wahabitische* Saoedi's en hun geloofsgenoot generaal Zia, die tijdens de eerste Afghaanse jihad nauw samenwerkten, al snel als een bedreiging gezien. Zia vreesde vooral dat de door Iran gesteunde sjiïtische Afghaanse strijders, voornamelijk de *Hazara*, Afghanistan zouden omvormen tot een sjiïtische vazalstaat van Iran. Een nog grotere bedreiging vormden de sjiïtische *Hazara* in de Pakistaanse provincie Balochistan, die altijd al streeden voor onafhankelijkheid. Zij werden al snel beschouwd als Irans bondgenoten op Pakistaans grondgebied. Onder het toezien oog van Zia brak er in Balochistan een 'proxy war' uit tussen *wahabitische* groeperingen, financieel ondersteund door de Saoedi's en de Pakistaanse veiligheidsdiensten, en sjiïtische groeperingen, ondersteund door Iran. Bekende soennitische terreurgroepen zijn *Lashkar-e-Jhangvi* en *Sipah-e-Sahaba*. Dit sektarische geweld duurt voort tot op de dag van vandaag en vooral de *Hazara*-gemeenschap heeft hier verschrikkelijk onder geleden, wat vervolgens door Teheran is uitgebuit.¹¹

De relatie tussen Pakistan en Iran verslechterde na 9/11 nog meer, omdat toenmalig leider Pervez Musharraf – waarschijnlijk op verzoek van de CIA – de Iraanse soennitische terreurgroepering *Jundollah* toestond vanaf bases in Balochistan terroristische aanvallen uit te voeren op Iraanse doelen.¹² Vanuit Iraans perspectief was Pakistan nu een bondgenoot van de grote vijand Amerika; en, als dat nog niet erg genoeg was, werd het

Pakistaanse grondgebied, met medeweten van Islamabad, gebruikt om aanvallen uit te voeren op Iran. Als wraak cultiveerden de Iraanse veiligheidsdiensten jihadistische groeperingen. Deze door Iran goed opgeleide en bewapende strijders moesten zowel de Verenigde Staten in Afghanistan bestrijden, als een tegenwicht bieden aan de andere 'Taliban-groeperingen', die aangestuurd werden door de Pakistaanse veiligheidsdienst ISI.

Deze Iraanse politiek heeft ertoe geleid dat het grootste gedeelte van West-Afghanistan nu onder de Iraanse invloedssfeer valt: zowel door militaire steun aan de *Hazara*, als door economische steun in de vorm van de aanleg van wegen, een functionerend elektriciteits- en gasnetwerk, en door middel van scholing. Deze ontwikkeling wordt door Pakistan als erg bedreigend ervaren. Dit leidt er dan ook toe dat Pakistan anti-sji'itische jihadisten in Afghanistan blijft steunen.

Musharraf en het huidige beleid

In 1997 droeg de leider van de Taliban, mullah Muhammad Omar, alle trainingskampen voor buitenlandse strijders, die ooit door de ISI waren opgezet, over aan Osama bin Laden. Aanvankelijk pro-Pakistaanse groeperingen in Afghanistan, zoals de Taliban, waren voortaan loyaal aan *Al-Qaida* en vele strijders omarmden de globale jihad. Pakistaanse jihadisten, die hun ervaring hadden opgedaan in Afghanistan, keerden zich nu tegen Islamabad en richtten in FATA (de tribale regio's) en de NWFP de Pakistaanse Taliban op. In en vanuit deze tribale regio's terroriseerden ze de bevolking van Pakistan.

Toen premier Nawaz Sharif in 1998/99 de macht van het leger in deze roerige periode probeerde te beknotten,¹³ greep het hoofd van de strijdkrachten, Musharraf, in. Zo was er vanaf 1999 weer een militair regime, met generaal Musharraf als staatshoofd van Pakistan. Musharraf haalde de banden met de Verenigde Staten aan en nadat het Taliban-regime in Afghanistan was verdreven, werden verscheidene Arabische 'Al-Qaida-leden', die naar Pakistan waren gevlucht, geliquideerd of gearresteerd. In ruil daarvoor gaven de Amerikanen geld en politieke steun.

Deze nieuwe koers werd in Pakistan niet door iedereen toegejuicht; verscheidene medewerkers van de ISI sloten zich aan bij militante, aan *Al-Qaida* gelieerde bewegingen. Zij waren van onschatbare waarde voor *Al-Qaida*, die dankzij hun inbreng de aanvallen tegen het Pakistaanse

leger kon opvoeren. In 2003 lukte het *Al-Qaida* zelfs bijna Musharraf bij een aanslag te doden.¹⁴ Musharraf's pogingen *Al-Qaida* te verslaan of althans een halt toe te roepen, werden ondermijnd door zijn eigen beleid. In de tussentijd hielp hij namelijk de Afghaanse Taliban bij hun hernieuwde offensief in Afghanistan. De militairen prefererden de Taliban boven een pro-Indiaas of pro-Iraans Afghanistan. Musharraf vreesde dat indien Karzai intensief zou gaan samenwerken met India, Pakistan in het oosten en het westen door India omcirkeld zou worden. Ook een pact tussen Afghanistan en Iran zou inhouden dat zowel de oostelijke als westelijke grenzen van Pakistan bedreigd worden. Musharraf en ook de hedendaagse regering gaan uit van een aantal voorveronderstellingen: de Afghaanse Pathanen, die Pakistan goedgezind zijn, hebben hun dominante positie verloren aan de 'warlords' van de Noordelijke Alliantie, de bondgenoten van de Verenigde Staten, en de sji'itische groeperingen in het westen van Afghanistan, die gelieerd zijn aan Iran; de Verenigde Staten, die onder Obama nog nauwer samenwerken met India, zullen na terugtrekking de Indiase invloed in Afghanistan op zowel economisch als politiek vlak stimuleren en Pakistan dumpen; de opportunistische Karzai zal te zijner tijd India of Iran helpen de westelijke grens van Pakistan te ondermijnen.¹⁵

Deze militaire aannames hebben ertoe geleid dat de ISI de Taliban is blijven ondersteunen met geld, wapens en bases op Pakistaans grondgebied, voornamelijk Balochistan en FATA.¹⁶ Niet alleen Musharraf, maar ook de Saoedi's en sjeiks uit de Golfstaten hebben de Taliban en *Al-Qaida* heimelijk gefinancierd. Vanuit strategische en ook ideologische overwegingen lieten ze hun *wahabitische* en *salafistische* broeders niet in de steek. Ook bij de Arabieren zou een pro-Iraans of westers Afghanistan immers een doorn in het oog zijn.

Pakistan en de Verenigde Staten

De terughoudendheid van de ISI en de Pakistaanse krijgsmacht in de, door Washington gewenste, aanpak van terroristische organisaties heeft ook een dieperliggende oorzaak. Vanaf



Het grootste gedeelte van West-Pakistan valt tegenwoordig onder de Iraanse invloedssfeer

de jaren '50 tot het einde van de Koude Oorlog onderhielden Pakistan en de Verenigde Staten nauwe relaties met elkaar. Pakistan was voor Washington een belangrijke bondgenoot in de strijd tegen het communisme in Azië. De banden werden nog hechter na de communistische coup in Afghanistan (1978) en de daaropvolgende Sovjetinvasie in 1979/80. Pakistan was een strategische partner van de Amerikanen en veranderde in een basis voor de Afghaanse *mujahideen* (jihadisten), die door de Amerikanen werden gesteund in hun strijd tegen de communisten.

Daarnaast vormde Pakistan een tegenwicht tegen India, dat toen nauw samenwerkte met het Sovjetblok. In 1971 hadden India en de Sovjetunie zelfs een 'Verdrag van Vrede en Vriendschap' gesloten. Na het vertrek van de Sovjetunie uit Afghanistan in 1989 verdween het strategisch belang van Pakistan. De relatie tussen Washington en New Delhi verbeterde, terwijl de vriendschap met Islamabad bekoelde. Amerika keerde Pakistan de rug toe tot 9/11. Pakistan, onder leiding van Musharraf, werd weer een belangrijke strategische partner in de strijd tegen de Taliban en *Al Qaida* in Afghanistan. De relatie was nu echter anders, want de Pakistani hadden sinds 1989 hun vertrouwen in de Amerikanen verloren en dus was hun steun heel halfslachtig.

Tegenwoordig verwijten de Amerikanen Pakistan dat ze de Taliban en het *Haqqani netwerk*, een terroristische groepering, blijven steunen. Het Pakistaanse leger zal deze steun echter niet opgeven, zolang de Amerikanen geen duidelijk plan hebben voor de regio op de lange termijn. Pakistans weigering toe te geven aan de Amerikaanse wensen heeft ook te maken met het feit dat Washington de separatistische groeperingen in Balochistan, die heimelijk door Iran en India zouden worden gesteund, niet op de lijst van terroristische organisaties heeft geplaatst. President Obama heeft bovendien toenadering gezocht tot Teheran, omdat Iran en India, en niet Pakistan, na 2014 zouden moeten zorgen voor de stabilisering van Afghanistan. Deze nieuwe strategie, de Amerikaanse 'droneaanvallen' op Pakistan, de twijfelachtige loyaliteit van Washington en de onafhankelijkheidsstrijd in Balochistan hebben ertoe geleid dat de

Pakistaanse veiligheidsdiensten pro-Pakistaanse terroristen zijn blijven steunen.

Met de dood van Bin Laden is er voor Amerika zelf ook minder noodzaak met Pakistan samen te werken. De chef van de CIA, Leon Panetta, heeft overigens gezegd dat Pakistan bewust buiten alle plannen is gehouden, uit vrees dat de actie dan zou worden verraden aan Bin Laden.¹⁷ Kortom, beide voormalige bondgenoten wantrouwen elkaar nu.

De toekomst van Pakistan?

Pakistan is een land waar mullahs, extreme islamisten, maar ook militaire leiders beweren de ware verdedigers van de islam te zijn. Deze gemeenschappelijke ideologie, die via de jihad of een politiek van islamisering wordt vormgegeven, heeft deze partijen bij elkaar gebracht. In de tussentijd wordt de seculiere democratie ondermijnd door zowel het leger als conservatieve islamitische groeperingen. De islamisering van Pakistan heeft dan ook grote gevolgen gehad voor het land op maatschappelijk, politiek en militair vlak.

Deze politieke islamitische ideologie dreef als het ware op het 'vacuum van het idealisme' na het falen van het internationaal socialisme en de andere 'grote ideologieën' uit de jaren '60 en '70. Het beleid van islamisering, de nieuwe islamitische orde, gaf Pakistan een krachtige religieuze identiteit. De samenwerking tussen het leger en de islamisten is de drijvende kracht achter deze islamisering van Pakistan, maar externe factoren en gebeurtenissen, zoals de Afghaanse jihad, de Iraanse revolutie, de invloed van *wahabitische* Saoedi's en de Amerikaanse 'war on terror' hebben het islamiseringsproces alleen maar versterkt.

De toekomst van Pakistan ziet er dan ook somber uit. De islamisering heeft de religieuze en etnische tegenstellingen in eigen land alleen maar vergroot. Militaire leiders worden gedreven door religieuze en ideologische motieven en hierdoor is sprake van een destructieve afhankelijkheidsrelatie tussen leger, mullah's en islamisten met een politieke agenda.

Sinds de dood van Bin Laden is er voor Washington minder noodzaak met Pakistan samen te werken

Veelzeggend is dat de aanvankelijk door Zia gesteunde terreurgroep *Lashkar-e-Jhangvi* (1980) het voormalige huis van Jinnah in Ziarat, Balochistan, tijdens een aanslag in juni van dit jaar heeft verwoest. Jinnah, die een seculiere moslimstaat voorstond, wist al dat de islamitische stromingen

en sekten elkaar zouden bevechten als theologische vraagstukken een politiek onderwerp zouden worden en de identiteit van Pakistan puur op religie zou zijn gebaseerd. Het is dan ook veelzeggend dat het huis van Jinnah, dat symbool stond voor een ander Pakistan, er niet meer is.

NOTEN

- 1 Ahmed Rashid, *Pakistan on the brink; The future of Pakistan, Afghanistan and the West*, Londen: Allen Lane, 2012, blz. 1-2.
- 2 Nazar ul Islam & Fasih Ahmed, 'There Are Conspiracies Going Around: In conversation with Prime Minister Yousaf Raza Gilani', *Newsweek*, 30 december 2011.
- 3 Jane Perlez, 'Pakistani Army Chief Warns U.S. on Another Raid', *The New York Times*, 5 mei 2011.
- 4 Yasser Hamdani, 'Remembering Bhutto: History, Clergy and Pakistan', *PakTeaHouse Magazine*, 5 april 2008.
- 5 Mohammed A. Jinnah, *Speeches as Governor General of Pakistan 1947-48*, Karachi: Government of Pakistan (undated), blz. 9.
- 6 K. Sarwar Hasan, 'The Foreign Policy of Mr. Liaquat Ali Khan', *Pakistan Horizon*, jrg. 4, nr. 4, december 1951, blz. 181.
- 7 *Jamaat-e-Islami* ondersteunde het beleid van Zia ul-Haq en soennitische mullah's legitimeerden de 'anti-sji'itische' agenda van o.a. Zia ul-Haq en Musharraf. De door Pakistan gecreëerde extremistische groeperingen, zoals *Sipah-e-Sahaba*, *Jaish-e-Mohammadi* en *Lashkar-e-Jhangwi*, vochten voor Pakistan, Amerika en Saoedi-Arabië een 'proxy-war' in Afghanistan en de provincie Balochistan.
- 8 M. Waseem, *Politics and the State in Pakistan*, Islamabad: National Institute of Historical and Cultural Research, 1994, blz. 366.
- 9 Mohammed A. Qadeer, *Pakistan; Social and cultural transformations in a Muslim nation*, New York: Routledge, 2006, blz. 169-171.
- 10 *Ibid.*, blz. 33-35.
- 11 Sji'itische geestelijken in Pakistan en de Ayatollah's in Iran geloofden dat na de islamitische revolutie in Iran ook een pro-sji'itische revolutie in het zuiden van Pakistan nabij was. Alles werd in het werk gesteld om de onvrede bij de Pakistaanse sji'ieten, zowel de *Hazara* in Balochistan als de *Ismailieten* in Sindh, te cultiveren. Na Iran kent Pakistan namelijk de grootste sji'itische gemeenschap (20% van de Pakistaanse bevolking). Iran creëerde ook sji'itische terreurgroepen in Pakistan en benadrukte de sji'itische achtergrond van Jinnah.
- 12 Hazara Nasl Kush, 'Wie is er verantwoordelijk voor de "Hazara Shia Genocide" in Pakistan?', *Urdu Times*, 21 februari 2013.
- 13 M.N. bin Mohamed Osman, 'The Ulema in Pakistani Politics', *South Asia, Journal of South Asian Studies*, 32 (2009), blz. 240-241
- 14 Daniel Dombey & James Lamont, 'U.S. Reinforces Links with Pakistan', *Financial Times*, 11 mei 2011.
- 15 Rajan Menon, 'When America leaves: Asia after the Afghan War', *The American Interest*, jrg. 7, nr. 5, mei/juni 2012.
- 16 Peter Spiegel, 'Pakistan Tribal Area Called Likely Source of Next Attack on U.S.', *Los Angeles Times*, 11 juni 2008.
- 17 Massimo Calabresi, 'CIA Chief: Pakistan Would Have Jeopardized bin Laden Operation', *Time*, 3 mei 2011.

De toekomst van onze buitendienst

Dit voorjaar presenteerde de Groep van Wijzen haar tussenrapport over de toekomst van de Nederlandse diplomatie. In dit nummer van de *Internationale Spectator* geven enkele experts hun mening over het rapport en een eigen visie op de toekomst van onze buitendienst. Het tussenrapport is hieronder samengevat. Voor het volledige rapport zie de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bz/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/30/tussenrapport-groep-van-wijzen-modernisering-diplomatie.html>

Modernisering van de diplomatie

De Adviescommissie Modernisering Diplomatie (ook bekend als de Groep van Wijzen) heeft in het voorjaar van 2013 op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken een tussenrapportage opgesteld. De rapportage dient als inbreng bij de gedachtevorming over hervormingen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en modernisering van de diplomatie als zodanig. De Commissie zal de bevindingen en aanbevelingen uit de tussenrapportage nader toetsen en uitwerken in een eindrapportage, die voorzien is in het voorjaar van 2014.

De Commissie constateert in haar rapport dat er in de wereld sprake is van een paradigmaverandering: naast een fysieke wereld gedicteerd door de klassieke wetmatigheden van internationale relaties, is er een virtuele netwerk-wereld opgekomen. Deze werelden acteren volop met elkaar. Diplomatieke diensten moeten in staat zijn om in beide werelden te functioneren en deze te verbinden. De *hybride* wereld vraagt om *hybride* diplomatie.

Om zijn relevantie te behouden c.q. te herwinnen, zal het ministerie van Buitenlandse Zaken dus moeten hervormen. Dit betekent *in concreto* een andere organisatie- en institutionele vorm om het hoofd te kunnen bieden aan de uitdagingen van deze tijd. De modernisering van de Nederlandse diplomatieke dienst vraagt om veranderingen in de organisatie op drie terreinen die in onderlinge samenhang staan, te weten *professionaliteit*, *organisatorische condities* en *interactie*.

Daarbij staat de Commissie een ministerie van Buitenlandse Zaken voor ogen dat:

- in essentie denkt en werkt als netwerkorganisatie – open en flexibel; georganiseerd in kringen van wiselende samenstelling, grensoverstijgend gegroepeerd rond regio's en thema's of belangen;
- om kan gaan met de *hybriditeit* van de verhoudingen van de 21ste eeuw. [Het ministerie van] Buitenlandse Zaken is in staat niet alleen klassieke, maar ook netwerkdiplomatie te bedrijven en bovendien de verbinding tussen de twee te leggen. Buitenlandse Zaken stelt deze uitzonderlijke professionaliteit ter beschikking aan eenieder die het Nederlandse belang wil dienen;
- als geheel met zijn diplomatieke dienst functioneert in één virtuele ruimte;
- is gericht op samenwerking met andere departementen, overheden, bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties en – niet te vergeten – individuen, die samenwerking ook opzoekt en de kwaliteit ervan garandeert;
- regelmatig en systematisch in Nederland contacten onderhoudt, met als focus een raad, gericht op het algemeen belang en door de minister voor te zitten, én in panels op deelgebieden. Daar worden

afspraken gemaakt en gemonitord over standaarden met betrekking tot de van Buitenlandse Zaken te verwachten prestaties.

- er systematisch voor zorgt dat de Nederlandse burgers weten wat het aan het doen is.
- laagdrempelig te benaderen is, door Nederlanders en buitenlanders, in de eerste plaats virtueel, maar in de tweede lijn met *help desks*.

Voor het verwezenlijken van deze visie zal het ministerie een aantal condities moeten realiseren.

De Commissie adviseert voor de *professionalisering* een opleiding in te stellen die de uitzonderlijke professionaliteit mogelijk maakt en op peil houdt. Het doel moet zijn een volwaardige diplomaat op te leiden in zeven jaar, met daarna opfris- en verdiepingsactiviteiten. Er komt een diplomatieke academie en een 'dean'. De academie is toegankelijk voor eenieder die (mits gekwalificeerd) het Nederlands belang in het buitenland dient, hetzij bij de overheid, hetzij bij het bedrijfsleven, hetzij bij maatschappelijke organisaties of instellingen. Daarnaast adviseert de Commissie een promotie- en verplaatsingsbeleid dat toetsing en ontwikkeling centraal stelt en waarbij verworven bijzondere kennis en kunde zwaar meetelt.

Voor de *organisatorische condities* adviseert de Commissie om de *hybride* diplomatie vorm te geven langs regionale lijnen. Regio's zijn niet langer precies afgebakende entiteiten, maar arena's met fluïde grenzen om binnen te acteren en een agenda te formeren. De *hybride* wereld manifesteert zich vaak op regionaal niveau – over grenzen heen en voorbij de nationale context, maar niet allesomvattend. In de praktijk zal dit betekenen dat één van de ambassadeurs in een regio verantwoordelijk wordt voor de regionale taak. Daartoe is een herschikking en denken binnen het postennet vanuit regionale eenheden met daarbinnen verschillende lokale vertegenwoordigingen nodig. Lokale vertegenwoordigingen blijven zo mogelijk, efficiënt en effectief. Uitgangspunt is op zoveel mogelijk plaatsen fysiek aanwezig te zijn, maar de creatie en instandhouding van ambassades op locatie met een kanselarij en residentie is geen automatisme. De titel van ambassadeur komt ruimer beschikbaar, duidt functiezwaarte aan, maar verwijst niet langer automatisch naar gebouwen en chauffeurs. In deze situatie wordt beleid zo dicht mogelijk gemaakt bij de plaats waar het effect moet sorteren; strategie en controle blijven in Den Haag. Basisvoorwaarde is veilige IT die ongedwongen interne communicatie mogelijk maakt, alsmede werkvormen zoals projectgroepen, die zich over de wereld kunnen uitstrekken. Beheer gaat uit van vertrouwen en maximale verantwoordelijkheid aan de voet, de beheersvoorschriften worden regelmatig kritisch bezien.

Voor de *interactie* adviseert de Commissie dat er een raad, gericht op het algemeen belang en door de minister voor te zitten, wordt opgericht, alsmede panels op deelgebieden om de dialoog met de omgeving systematisch vorm te geven. Daarnaast heeft Buitenlandse Zaken veel te winnen door de vele relevante informatie vanuit de hele wereld beter te ontsluiten voor de hele Rijksoverheid. Ook raadt de Commissie aan meer te doen met detacheringen over en weer, tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en instellingen. Zo wordt ervaring binnengehaald en de verbinding van netwerken gestimuleerd.

De eerste stappen zijn gezet, maar de weg is lang: zet door!

Inmiddels heeft minister Timmermans bij brief van 28 juni 2013 laten weten wat hij van het rapport vindt. De meeste suggesties zijn overgenomen; sommige, vooral wegens geldgebrek, niet.

Investeren in onze buitendienst, juist nu

Een goede, professionele en effectieve diplomatie is een belangrijk steuninstrument voor onze internationaal opererende bedrijven. Bezuinigingen moeten niet de dominante invalshoek zijn bij de modernisering van de diplomatie; dan lopen we het risico het Nederlandse verdienvermogen voor de toekomst aan te tasten.

Nederland verdient zijn geld in hoge mate in het buitenland: met export en import en met inkomende en uitgaande investeringen. Dat was reeds zo in meer 'normale' economische tijden, maar het geldt helemaal in de huidige crisis. Wat er momenteel aan economische groei is, komt uit het buitenland. We moeten daarom meer de schijnwerper richten op wat de beleidsmatige consequenties van dit feit moeten zijn. Veel van onze handelspartners – de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland – zijn heel gericht bezig te kijken welke versterkte rol van hun overheid nodig is om hun bedrijfsleven – onze concurrenten dus – te steunen bij hun internationale activiteiten. Nederland kan daarbij niet achterblijven. Ik heb nog niet de indruk dat dit besef bij iedereen in Den Haag voldoende aanwezig is.

Een belangrijk steuninstrument van de overheid voor de internationale activiteiten van onze bedrijven – of het nu om multinationals, het grootbedrijf of het MKB gaat – is een goede, professionele en effectieve diplomatie. En dat geldt voor een rijke schakering van situaties. De inzet van het ministerie van Buitenlandse Zaken om de Nederlandse diplomatie te moderniseren en in te richten op de eisen van de toekomst is daarom voor het bedrijfsleven van bijzonder belang. Vanuit deze achtergrond wil ik de volgende opmerkingen plaatsen bij het Tussenrapport van de Groep van Wijzen 'Modernisering van de Diplomatie'.

De bestaansreden en de *core business* van het ministerie van Buitenlandse Zaken is naar mijn mening om, op basis van de specifieke kennis en professionaliteit die dit ministerie eigen zijn, te zorgen voor een overkoepelende visie op de in-

ternationale ontwikkelingen en de positie en het beleid van Nederland daarbinnen. Een dergelijke visie moet ontwikkeld worden in dialoog met andere ministeries, de politiek en de samenleving. Het Tussenrapport stelt terecht dat we tegenwoordig leven in een fluïde netwerkwereld waarin de Nederlandse overheid gedesaggregeerd opereert in het buitenland. Maar juist in deze situatie is een overkoepelende visie nodig als een solide ijkpunt voor de diverse overheidsactoren in het buitenland. Zonder een dergelijk ijkpunt loopt het buitenlandbeleid het risico uiteen te vallen in een gedecentraliseerde, innerlijk tegenstrijdige anarchie. Ik mis in het Tussenrapport een voldoende accent op deze inhoudelijke kerntaak van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het is op zichzelf goed dat het Tussenrapport de dienstbaarheid en de maatschappijgerichtheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken hoge prioriteit geeft. Maar zonder de zojuist geschetste overkoepelende visie kunnen deze twee facetten het ministerie licht reduceren tot een facilitair bedrijf. Dat zou niet goed zijn.

Overigens zijn bedrijven zeer te spreken over de dienstbaarheid en de meerwaarde van de ambassades. De posten krijgen consistent hoge scores in de tweejaarlijkse enquête van VNO-NCW, MKB Nederland en Fenedex ten behoeve van de Ambassadeprijs. De onuitroeibare karikatuur van de diplomaat als belletjeswijn drinkende *qualified handshaker* wordt door ondernemers dan ook niet herkend.

In de genoemde overkoepelende visie van het ministerie van Buitenlandse Zaken moet de economische dimensie een vooraanstaande rol spe-

len. De in de *Terms of Reference* gevraagde focus op economische diplomatie komt echter in het Tussenrapport nog onvoldoende uit de verf. Het eindrapport moet daar dus nog een flinke slag maken. Bij de laatste kabinetsformatie is het Directoraat Buitenlandse Economische Betrekkingen verhuisd van EZ naar BuZa. Daarbij is het mandaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken verruimd met drie belangrijke beleidsterreinen voor het bedrijfsleven: internationale handels- en investeringspolitiek, internationaal ondernemen en internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Ik zie met belangstelling uit naar de antwoorden in het eindrapport op vragen als: welke definitie wordt gehanteerd voor economische diplomatie, wat is in de geglobaliseerde wereld een Nederlands bedrijf, welke opleidings- en kenniseisen moeten aan economische diplomaten gesteld worden en hoe worden resultaten van economische diplomatie gemeten? Verder is het wenselijk bij het ministerie ook een gekwalificeerde economische denktankfunctie te ontwikkelen om de nieuwe economische taken uit te kunnen voeren en om de economische dimensie dieper in het ministerie te laten doordringen.

Volle steun verdient het Tussenrapport waar het betreft de erkenning van de diplomatie als specifieke professe en het cruciale belang dat diplomaten fysiek aanwezig zijn in het land waar ze geplaatst zijn. Niet iedere gekwalificeerde ambtenaar uit de Algemene Bestuursdienst kan zomaar een diplomatieke functie op zich nemen. En elektronische communicatie kan de persoonlijke aanwezigheid van diplomaten wel versterken, maar niet vervangen. Ook de analyse van het rapport van de mogelijkheden en beperkingen van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) is juist. De stellige constatering dat handelsbevordering nooit een taak van de EDEO kan worden, is terecht. Bij handelsbevordering speelt het concurrentieaspect tussen lidstaten een zo prominente rol dat deze taak niet op Europees niveau kan worden getild. Naar mijn mening zal de EDEO wel nog een belangrijke meerwaarde kunnen bereiken bij het moderniseren en coördineren van ontwikkelingssamenwerking. Dit aspect noemt het Tussenrapport niet.

Ik ondersteun het idee om een 'diplomatieke academie' op te richten om te zorgen voor de professionaliteit van in het buitenland opererende Nederlanders, en deze ook open te stellen voor maatschappelijke organisaties en bedrijven. Ten behoeve van het effectief opereren van Nederland in Brussel in de Europese besluitvorming zou een

'Europa-academie' onderdeel moeten uitmaken van deze diplomatieke academie.

De knellende realiteit dat er in Nederland bezuinigingen moeten plaatsvinden ontgaat niemand in Den Haag. Maar die bezuinigingen moeten niet het Nederlandse verdienvermogen voor de toekomst aantasten. Ons diplomatieke posten-net is de 'buitendienst' van ons land en wordt een steeds belangrijker instrument bij internationaal zakendoen. Geen enkel bedrijf bezuinigt in crisistijd op zijn buitendienst. Bezuinigingen moeten daarom niet de overheersende invalshoek zijn als we ons buigen over modernisering van de diplomatie.

Geen enkel
bedrijf bezuinigt in
crisistijd op
zijn buitendienst



De haven van Rotterdam. Nederland verdient zijn geld in hoge mate in het buitenland: met export en import, alsmede met inkomende en uitgaande investeringen. Foto Radio Nederland Wereldomroep.

Het Tussenrapport stelt klip en klaar dat een goed moderniseringsprogramma voor de diplomatie noodzakelijkerwijs ook een investering vraagt. Nederland kan het zich niet veroorloven deze investering niet te doen.

Hoe modern is het Tussenrapport eigenlijk?

Het Tussenrapport is een pleidooi voor economische diplomatie en netwerkdiplomatie. Daar moet onze diplomatieke dienst zich op richten. Maar de aanbevelingen zijn niet gebaseerd op een solide analyse van de ontwikkelingen in de wereldeconomie en de wereldpolitiek en van de Nederlandse positie daarin.

De centrale doelstelling van het Tussenrapport *Modernisering van de Diplomatie* is “een zo effectief en excellent mogelijke behartiging van de nationale belangen in de internationale context”. Daarbij gaat het vooral om de behartiging van economische belangen. Net als oud-minister Uri Rosenthal concludeert de in maart 2012 ingestelde ‘Groep van Wijzen’ dat het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse diplomaten deze taak niet adequaat vervullen. Omdat er ook nog flink moet worden bezuinigd, is er dus alle aanleiding het ministerie van Buitenlandse Zaken eens goed tegen het licht te houden.

Het Tussenrapport doet diverse voorstellen om het ministerie, en met name de posten in het buitenland, efficiënter te laten werken. De belangrijkste aanbeveling is dat Buitenlandse Zaken een open en flexibel georganiseerde ‘netwerkorganisatie’ moet worden, die naast ‘klassieke’ diplomatie tevens actief ‘netwerkdiplomatie’ moet gaan bedrijven. In de tweede plaats moet het geheel van diplomatieke vertegenwoordigingen meer gedecentraliseerd gaan functioneren, met regionale aansturing door bepaalde (grotere) ambassades. Het ministerie moet bovendien kleiner worden en de diplomatieke dienst groter. Ten slotte pleit het rapport voor verdere professionalisering (meer aandacht voor de opleiding) en specialisatie.

Dat lijken nuttige aanbevelingen. Buitenlandse Zaken moet natuurlijk met zijn tijd meegaan en zo effectief mogelijk gebruik maken van de heden-

daagse communicatiemiddelen. Wellicht is ook een zekere mate van regionalisering verstandig. Betere opleiding en passende bijscholing zijn altijd van belang.

Het Tussenrapport heeft echter een sterk ‘bedrijfskundig’ karakter. Het is merkwaardig dat de aanbevelingen van de commissie niet zijn gebaseerd op een solide analyse van de ontwikkelingen in de wereldeconomie en – politiek, alsmede van de Nederlandse positie daarin. Uit sommige passages wordt duidelijk dat de commissie naar alle waarschijnlijkheid niet optimistisch is. De internationale machtsverhoudingen zijn aan het schuiven, vooral door de opkomst van de zogeheten BRICS. Onder deze steeds moeilijker omstandigheden slaagt Europa er zelden in met één stem te spreken. De commissie oordeelt in het bijzonder sceptisch over de toekomst van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Daar komt nog eens bij dat de financiële crisis alle westerse landen dwingt tot bezuinigingen en heroverweging van hun buitenlandspolitieke en militaire ambities.

De commissie trekt uit deze observaties, zo lijkt, vooral de conclusie dat de ‘BV Nederland’ (om een term te gebruiken die wel past in de sfeer van het Tussenrapport) actiever en zakelijker voor zijn eigen belangen moet opkomen. De tijd van de grote strategieën en rooskleurige idealen is voorbij, en dat geldt niet in de laatste plaats voor ontwikkelingssamenwerking. Buitenlandse Zaken moet vooral economische diplomatie bedrijven.

Duco Hellema is als hoogleraar in de Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen verbonden aan de Universiteit Utrecht.

Het Tussenrapport benadrukt dat economische diplomatie een 'breed' begrip is. Het omvat ook zaken als 'beeldvorming' ('Holland Branding'). Bovendien is economische belangenbehartiging geen gemakkelijke opgave: er moet 'maatwerk' worden geleverd; landenkeuze moet weloverwogen zijn; economische missies moeten 'slim' zijn. Dat klinkt goed, maar er wordt eigenlijk nauwelijks iets gezegd over de vraag welke economische belangen nu precies in het geding zijn, welke mogelijkheden er zijn die te bevorderen, laat staan over de vraag welke tegenspraken er in de Nederlandse positie besloten kunnen liggen, welke keuzes soms moeten worden gemaakt (en door wie).

Het Tussenrapport besteedt veel aandacht aan wat 'netwerkdiplomatie' wordt genoemd. De wereld is steeds meer georganiseerd in informele, vluchtige en niet aan plaats of tijd gebonden netwerken, zo wordt betoogd (dit in navol-

ging van de internet-guru Manuel Castells). Maar de voorbeelden die worden genoemd van deze 'vervluchtiging' zijn niet echt overtuigend. Het Tussenrapport wijst op het feit dat multinationale bedrijven en financiële instellingen volledig 'ontrecht' zijn geraakt van hun 'fysieke plaats'. Even afgezien van de vraag in hoeverre dat helemaal juist is, is het geen nieuwe trend, maar een ontwikkeling die al decennia gaande is. Het tweede voorbeeld dat het Tussenrapport noemt is terrorisme. Terroristen organiseren zich meestal in decentrale netwerken. Dat zal zo zijn, maar wat heeft dat met Nederlandse diplomatie te maken?

Hoe dan ook: de wereld van de internationale betrekkingen is 'hybride' geworden, zo concludeert het Tussenrapport, en bestaat enerzijds uit een "fysieke wereld gedicteerd door de klassieke wetmatigheden van de internationale relaties", ofwel de oude "geopolitieke verhoudingen", en anderzijds uit een nieuwe "netwerkhelft". Ambities

Koningin Maxima met VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon in New York op 7 mei 2013. Het Tussenrapport besteedt nauwelijks aandacht aan de positie die Nederland in diverse internationale en multilaterale verbanden inneemt. Foto UN Photo/Rick Najornas





Het Tussenrapport ademt een welhaast ouderwetse geest

die “kunnen worden uitgedrukt in resultaten uit de geopolitieke helft van de wereld” zijn onder meer: “veilige grenzen, veilige instituties, veilige Nederlanders, en veilige welvaart”. Resultaten die behaald kunnen worden in de netwerkwereld zijn onder meer “kennis, standaarden (zowel industriële zowel als immateriële waarden), cyber security, mensenrechten, voedselzekerheid, klimaatbeheersing”. Vooral de laatste opsomming is merkwaardig en roept de vraag op wat de commissie precies onder netwerkdiplomatie en vooral onder “resultaten in de netwerkwereld” (bijvoorbeeld inzake klimaatbeheersing) verstaat. Overigens is ook de aanduiding van de “oude” helft van de internationale betrekkingen als “eheerst door klassieke wetmatigheden”, en in het bijzonder door “geopolitieke verhoudingen”, aanvechtbaar. Is veiligheid (veilige grenzen) heden ten dage een zaak van “geopolitieke verhoudingen”?

Het Tussenrapport lijkt vooral gericht op een zo optimaal mogelijke belangenbehartiging in de opkomende regio’s van de wereldeconomie. “De Commissie heeft de indruk dat de toegevoegde waarde van posten eerder buiten Europa dan binnen Europa te vinden is”, zo staat er letterlijk. Er kan dus vooral op het Europese postennetwerk

worden bezuinigd. Opmerkelijk; Europa vormt immers in vele opzichten nog steeds veruit de belangrijkste regio voor de Nederlandse economie.

De Commissie van Wijzen roept in een opvallend korte passage de vraag op hoe Nederland zijn “internationale functie” wil organiseren. “Wil je succesvol onderhandelen in multilaterale fora (EU, VN), dan zal je daar een goede veelomvattende strategie en regie op moeten voeren.” Daar blijft het bij. Het Tussenrapport besteedt nauwelijks aandacht aan de positie die Nederland in diverse internationale organisaties en multilaterale verbanden inneemt. Over de Europese Unie, en in het bijzonder de EDEO, wordt weinig positiefs gezegd; over de NAVO, instellingen als de WTO en het IMF, wordt gezwegen. Zijn die niet van belang voor de behartiging van de Nederlandse belangen?

Ondanks alle pleidooien voor digitalisering, *virtual communities* en netwerkdiplomatie ademt het Tussenrapport een welhaast ouderwetse geest, met zijn geringe aandacht voor de Nederlandse positie binnen internationale organisaties, zijn verwijzingen naar “klassieke wetmatigheden” en het oude begrip geopolitiek, en met zijn traditioneel machtsrealistische nadruk op het, ten onrechte nauwelijks geproblematiseerde, begrip nationaal belang. Wat zijn nationale belangen eigenlijk in de hedendaagse door het Tussenrapport als “ontrecht”, “vluchtig” en “fluïde” beschouwde wereld?

Werk voor de top van het departement

De diplomatieke dienst moet geprofessionaliseerd worden, zo stelt het Tussenrapport. Dat vraagt vooral om inspanningen van de top. Het werkelijke probleem van BZ zit bij het departement in Den Haag en niet bij de posten in het buitenland. Die laatste vervullen juist een belangrijke functie voor ons land.

“De uitdaging wordt om fors te bezuinigen en tegelijkertijd te vernieuwen”, schrijft minister Timmermans van Buitenlandse Zaken in zijn notitie ‘Voor Nederland, wereldwijd’ die hij kort vóór het zomerreces naar de Tweede Kamer stuurde. Eerlijk is hij daarmee wel. Normaliter is de bekende bezweringsformule bij reorganisaties dat het weliswaar minder wordt, maar tegelijk ook beter. Dat doet Timmermans niet. “Het diplomatieke netwerk zal niet meer aan alle verwachtingen kunnen voldoen,” stelt hij.

Het door het regeerakkoord voorgeschreven voornemen om de komende jaren 100 miljoen euro op de diplomatieke dienst te besparen is een schoolvoorbeeld van pro-cyclisch bezuinigen. Nederland moet het voor zijn economisch herstel hebben van het buitenland, maar tegelijk wordt de diplomatieke aanwezigheid beperkt. Is dit met elkaar te rijmen? Nee. Om werkgeversvoorzitter Wientjes te citeren: geen enkel bedrijf in crisis moet bezuinigen op zijn buitendienst.

Nu weet minister Timmermans in zijn plan de schade ogenschijnlijk te beperken. Direct na het regeerakkoord van VVD en PvdA waarin de bezuinigingsopdracht stond, liet hij weten op “een list” te zinnen. De gevreesde sluiting van een groot aantal posten, om vervolgens de verlaten landen vanuit regionale diplomatieke ‘hubs’ te bedienen, gaat niet door. Aanwezigheid ter plekke is voor een land als Nederland juist van het grootste belang. Al was het maar omdat het Nederlandse bankwezen, een andere voor het bedrijfsleven belangrijke steunpilaar in het buitenland, als gevolg van de crisis in eigen huis lang niet meer zo prominent aanwezig is over de grens.

Er wordt overigens nog wel een aantal posten in Afrika en Zuid-Amerika gesloten. Het vorige kabinet had hiertoe al besloten en Timmermans brengt hierin geen verandering. Het blijft vreemd dat een uitgesproken handelsland als Nederland zich uit deze groeiregio’s terugtrekt. Geldt het ‘penny wise pound foolish’ waarover de minister het in zijn nota heeft, soms niet voor deze landen?

Vanzelfsprekend is het nuttig dat kritisch gekeken wordt naar een grote uitgavenpost als de diplomatieke dienst. Elke organisatie weet dat een voorgeschreven bezuiniging wel degelijk heilzaam kan werken: het dwingt tot nadenken over het maken van scherpe keuzes en vaak tot anders werken. Niet voor niets is het in het bedrijfsleven niet ongebruikelijk om afdelingen, los van de vraag of het al dan niet goed gaat, met een kostenreductie te confronteren. In de tijd gegroeide vanzelfsprekendheden worden op deze manier ter discussie gesteld.

Zo was het de Tweede Kamer die eind 2009 – toen er van draconische bezuinigingsplannen nog geen sprake was - bij de behandeling van de begroting van het departement van Buitenlandse Zaken in een door alle grote partijen ondertekende motie van de VVD’er Nicolai de regering vroeg om een “selectiever en effectiever” postennetwerk. De overweging was toen dat Nederlandse ambassades en consulaten “onvoldoende” waren ingericht op veranderende omstandigheden. Daarbij moest onder andere gedacht worden aan de verschuiving van de macht naar het Oosten, de oprichting van de Europese diplomatieke dienst (EEDO), het gegeven dat het bilaterale werk minder belangrijk

Mark Kranenburg

is redacteur van NRC Handelsblad en NRC.next. Deze bijdrage is deels gebaseerd op artikelen over het zelfde onderwerp die hij voor NRC Handelsblad schreef.

Het periodiek
rouleren van mensen
lijkt belangrijker dan het
gebruik maken van en
investeren in kennis
van mensen

werd en het multilaterale werk belangrijker, en de toename van de digitale mogelijkheden.

De bezuinigingsronde van het vorige kabinet was een uitvloeisel van deze wens. Maar getuige het Tussenrapport van de Groep van Wijzen onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen heeft deze niet geleid tot aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden, zoals de Tweede Kamer had gevraagd. Het beeld van Buitenlandse Zaken over de wereld waarin zij opereert was nog altijd gebaseerd op verouderde structuren, daar kwam de conclusie van de Wijzen op neer. Het Rapport: "Buitenlandse Zaken heeft daarvoor de aansluiting met de opkomst van de netwerkwereld gemist. Het publieke en maatschappelijke belang van die wereld is de laatste 15 jaar exponentieel toegenomen. Indien Buitenlandse Zaken ervoor zou kiezen om de lage prioriteit die men nu aan die wereld toekent te continueren, dan praten we nu nog over marginalisering, maar dan zullen we binnenkort praten over atrofieëring en dientengevolge fundamenteel functieverlies."

Het werkelijke probleem van Buitenlandse Zaken zit dan ook niet op de posten in het buitenland maar bij het departement in Den Haag. In 2010 kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met het alomtorend rapport 'Aan het buitenland gehecht' waarin het Nederlandse buitenlandbeleid kritisch onder de loupe werd genomen. "Het Nederlandse buitenlands beleid bestaat uit een brede waaier van aspiraties, standpunten en activiteiten en in het midden van die waaier zit weinig dat de verschillende bestanddelen met elkaar verbindt." De WRR schetste het uit de Verenigde Staten ge-

leende beeld van een donut: veel perifere belangen maar niet iets dat centraal staat. "Wij doen van alles een beetje", aldus de WRR drie jaar geleden.

De heldere keuzes, de onderwerpen waarmee een klein land als Nederland zich kan onderscheiden van de rest, blijven onduidelijk. Het is nog altijd van alles een beetje. Met één verschil: de herkenbare voorhoedefunctie die Nederland had op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is na de nieuwe bezuiniging van één miljard die het regeerakkoord voorschrijft, definitief weg.

Zeker, Nederland doet straks volop aan economische diplomatie. Dat deed het altijd al, maar nu wordt het haast uitgeschreeuwd. Diplomaten moeten bewegen op de maat van het Nederlands belang, heet het. Het orderboek mag voor iedereen zichtbaar mee op reis. De voet moet tussen de deur van de zich openende markten. En ondertussen moeten die ingekrompen ambassades zich ook nog bezighouden met zaken als mensenrechten in de breedste zin van het woord en bijdragen aan "een eerlijke en duurzame wereld met kansen voor iedereen", zoals minister Timmermans schrijft.

Het vergt inderdaad professionalisering van het apparaat zoals de commissie-Docters van Leeuwen adviseerde. Kan een organisatie die, aldus dezelfde commissie, wordt beheerst door "verkoking" en "parafencultuur" dat? Een organisatie ook waar het periodiek rouleren van mensen belangrijker lijkt dan het gebruik maken en investeren in kennis van mensen.

Het is dan ook niet voor niets dat de commissie schrijft dat voor de gevergdere veranderingen een "langdurige en intense inspanning" nodig is die "veel zal vergen van alle medewerkers". Maar "vooral van de top", voegt de commissie er veelbetekenend aan toe. Het zal nog lang onrustig blijven op de Apenrots.

De moderne diplomaat: duizenddingendoekje of effectieve duizendpoot?

De enige manier om als klein land werkelijk toegevoegde waarde te hebben en aan tafel te komen met de grotere mogendheden, is door de beste diplomaten naar posten te sturen. Geen generalisten, maar juist diegenen die diepgaande kennis hebben van de regio en de taal, en die door regelmatig terug te keren naar die regio er langdurige diepere netwerken kunnen opbouwen.

Voor de zomer 2013 vatte Frans Timmermans zijn motivatie als minister van Buitenlandse Zaken op een opvallend bescheiden manier samen. In een uitzending van *Nieuwsuur* over zijn rondreis in de Arabische regio zei hij dat hij hoopt na afloop van zijn ambts-termijn “de wereld een beetje beter te hebben gemaakt”. Natuurlijk weet Timmermans dat hij dit niet in zijn eentje kan bereiken. Waar hij dat kan, zoals bijvoorbeeld op zijn Facebook-fanpagina, laat hij zien dat hij voor het verwezenlijken van zijn ambities afhankelijk is van de vele Nederlandse diplomaten en lokale medewerkers op ambassades. Als voormalig diplomaat en Tweede Kamerwoordvoerder Buitenlandse Zaken voor de PvdA weet Timmermans dan ook als de beste dat diplomatie echt een vak is en niet een “rustiek tijdverdrijf”, zoals zijn voorganger Rosenthal het minzaam noemde bij zijn aantreden. Sterker nog, Timmermans weigert zich neer te leggen bij het slechte imago van het ministerie in Den Haag en wil dat Nederland in 2016 de meest moderne diplomatieke dienst van de wereld heeft.

Dat is een gezonde ambitie voor ons land, zeker nu we alles moeten gebruiken dat ons uit de crisis kan halen. Nederland heeft heel veel buitenland, een belangrijk deel van ons nationale inkomen komt direct of indirect uit het buitenland en het is dus verstandig op zoveel mogelijk plekken vertegenwoordigd te zijn. Daarom pleit Docters van Leeuwen in het Tussenrapport van de Groep van Wijzen over de modernisering van de diplomatie juist voor het beschikbaar stellen van meer in plaats van minder middelen. Wientjes van VNO-NCW onderschrijft die visie, zoals hij zegt, “geen enkel bedrijf in crisis moet bezuinigen op zijn buitendienst”. Het tussenrapport benadrukt op diverse plaatsen dat er dan wel erkend moet worden dat diplomatie een vak is dat voortdurend onderhoud nodig heeft via training en uitbreiding van expertise van diplomaten – bij het begin van hun carrière, maar ook later als ze in de top van het ministerie zitten. Bovendien stelt het rapport dat Buitenlandse Zaken echt aan meerwaarde kan winnen door het idee los te laten dat medewerkers ‘generalist’ moeten zijn. Juist door mensen een thematische of regionale expertise te laten ontwikkelen, kan het ministerie binnen en buiten Nederland veel meer meerwaarde hebben.

Minister
Timmermans
wil dat Nederland in
2016 de meest moderne
diplomatieke dienst van
de wereld heeft

Petra Stienen is publiciste en voormalig diplomaat. Dit artikel is een licht bewerkte en aangevulde versie van het artikel dat op 9 juli jl. verscheen op de opiniepagina van *NRC Handelsblad*.



Minister Frans Timmermans op bezoek bij zijn Britse ambtgenoot William Hague in Londen, 28 november 2012. Foto Foreign and Commonwealth Office

De realiteit is anders. Het kabinet-Rutte 2 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst enorme bezuinigingen van zo'n 100 miljoen euro opgelegd, dat is 25% minder ten opzichte van het operationele budget van 2011, waarbij de 55 miljoen bezuinigingen van Rutte-1 nog niet helemaal zijn doorgevoerd. Een enorme aderlating dus. Het was vast pijnlijk voor Timmermans om hiermee in te stemmen toen hij zijn ambt als minister aanvaardde.

Toch laat hij zich hierdoor niet afremmen in zijn tomeloze ambitie. Integendeel. Hij legt de lat voor zichzelf en zijn diplomaten erg hoog. Het siert hem dat hij zoveel vertrouwen heeft in zijn mensen. Alleen dreigen diplomaten door uitbreiding van hun takenpakketten zonder bijbehorende middelen een duizenddingendoekje te worden dat overal en nergens een beetje stof moet doen laten opdwarrelen. Want dat zou je wel kunnen afleiden uit de vele nota's en brieven die de afgelopen tijd naar de Tweede Kamer gingen, waarin diplomaten een centrale rol spelen. Denk aan de brief over het Midden-Oosten, de Staat van de Unie, het Topsectorenbeleid, de Groene Groei, de nota 'Wat de wereld verdient' over hulp, handel en investeringen, de Mensenrechtenbrief en de Internationale Veiligheidsstrategie. Op al deze terreinen moeten zijn diplomaten de Nederlandse

voetafdruk in de wereld verstevigen en waar mogelijk vergroten. Tel daar nog eens bij op dat veel ambassades consulaire diensten moeten verlenen aan Nederlandse burgers, diplomaten zich moeten inzetten voor culturele diplomatie en steeds meer actief moeten worden op sociale media, en in nieuwe netwerken buiten de traditionele onderhandelingsdiplomatie om. En tijdens hun verlof in Nederland moeten ze de boer op om aan Nederlandse media, vrouwen-netwerken en studenten vol vrolijkheid te vertellen over hun werkterrein. Daar is inderdaad weinig 'rustieks' aan.

Juist in tijden van bezuinigingen zou inzet op het vergroten van de kracht van diplomaten de hoogste prioriteit moeten hebben. En daarin stelt de recente nota van Timmermans over het posten-netwerk behoorlijk teleur. Hij gaat hierin ook voorbij aan de aanbevelingen van het Tussenrapport van de Groep van Wijzen. Timmermans hanteert vooral de kaasschaaf, hij sluit enkele posten en consulaten en doet alsof éénmansposten van laptopdiplomaten het ultieme antwoord zijn in de moderne tijd. Het zou beter zijn geweest als Timmermans een keuze had durven maken voor een aantal beperkte thema's waar Nederland goed in is, zoals watermanagement en mensenrechten, een aantal regio's dat voor Nederland

van belang is, zoals Europa, de Arabische regio en enkele opkomende economieën, alsmede enkele VN- en andere internationale organisaties. Door deze keuze had Timmermans beter focus kunnen aanbrengen in de benodigde expertise van zijn diplomaten. Want nu blijft hij slechts vaag over de professionaliteit van de diplomaten. Hij geeft daarnaast geen antwoord op de vraag hoe diplomaten juist in deze tijden van minder middelen effectieve duizendpoten kunnen worden. Hoe kunnen zij hun talent zo goed mogelijk inzetten voor Nederland en die betere wereld, zonder dat een deel van die duizendpoten vooral bezig is met bestuurlijke drukte, de BZ-parafencultuur en het zeker stellen van een vervolgplaatsing?

De harde werkelijkheid van de moderne diplomatie is dat Nederland als klein land lang niet meer automatisch overal wordt uitgenodigd. Assertieve diplomatieke naties als India, China, Brazilië en Turkije zijn in veel landen in Azië, het Midden-Oosten en Afrika veel interessantere gesprekspartners voor overheden en netwerken in het bedrijfsleven, onderwijs en culturele organisaties. Zelfs als EU-land is Nederland lang niet meer

overal relevant, en nu er 28 lidstaten zijn, komt het roulerend EU-voorzitterschap nog zelden in Den Haag terecht. Kortom, de enige manier om daadwerkelijk toegevoegde waarde te hebben en aan tafel te komen, is door de beste diplomaten naar posten te sturen. Mensen die diepgaande kennis hebben van de regio, de taal, van thema's als mensenrechten of maatschappelijk verantwoord ondernemen, en die door regelmatig terug te keren naar die regio langdurige diepere netwerken kunnen opbouwen. Helaas is tot nog toe het standaard beleid dat alle diplomaten generalisten zijn, die elke vier jaar weer ergens anders heen vertrekken. Hierdoor treedt veel kapitaalverlies op, iets dat in tijden van schaarse middelen echt onacceptabel is. Daar moet minister Timmermans nu keuzes in maken. Alleen dan zal zijn droom van de meest moderne diplomatie ter wereld uitkomen: als hij zijn mensen in staat stelt meer te zijn dan een duizendingendoekje. Alleen dan kan hij bij zijn afscheid zeggen: de moderne diplomaat is dankzij mijn beleid een effectieve duizendpoot geworden die de wereld echt een beetje beter heeft kunnen maken.

Rutte en Cameron delen de diagnose, maar niet de remedie

De Britse premier David Cameron is op zoek naar bondgenoten om zijn Europese hervormingsagenda te verwezenlijken. Londen wil bevoegdheden terughalen uit Brussel en de voorwaarden van het Britse EU-lidmaatschap heronderhandelen. Cameron heeft zijn pijlen onder andere op Nederland gericht. In plaats van mee te gaan met Cameron, kan Nederland zich beter opstellen als bruggenbouwer tussen het Europese vasteland en het Britse eiland.

In zijn speech van januari jl. riep Cameron op tot heronderhandeling van Europese bevoegdheden en kondigde – als de Tories de verkiezingen winnen – een referendum in 2017 aan over de vraag of het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie moet blijven. Hierdoor ligt een mogelijke ‘Brexit’ in het verschiet.

De speech had eigenlijk in Amsterdam gehouden moeten worden, maar werd op het laatste moment toch verplaatst naar Londen. Wél haalde Cameron premier Mark Rutte aan. Hij verwees naar het Nederlandse regeerakkoord en zei dat grondig onderzocht moet worden wat de EU wel en vooral niet moet doen. Op 21 juni presenteerde het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken de uitkomsten van de zogeheten subsidiariteitsexercitie. Dit document noemt 54 onderwerpen waarvan Nederland vindt dat er geen – of een minder grote – rol voor de EU zou moeten zijn. Camerons plan voor heronderhandeling van EU-bevoegdheden is in Europa met scepsis ontvangen. Des te meer ziet hij de Nederlandse exercitie als een steuntje in de rug. Cameron denkt dat Rutte hem zal helpen een stok te steken tussen de spaken van een steeds verdergaand Europees integratieproces.

De Nederlandse en Britse discussies over de EU vertonen gelijkenissen. De minister van Buitenlandse Zaken, Frans Timmermans, schrijft dat de “tijd van een ‘ever closer union’ op alle mogelijke beleidsterreinen” voorbij is. De subsidiariteitsexercitie verzet zich tegen een grotere rol voor de Europese Commissie op beleidsterreinen als sociale zekerheid, pensioenstelsels, strafrecht en mediabeleid. Nederland is verder tegen een onafhankelijk budget voor de eurozone en EU-belastingen. De regering-Rutte pleit ook voor een Europese Commissie die een koers uitzet in plaats van zich bekommert om de wijze waarop lidstaten daar invulling aan geven.

In het Verenigd Koninkrijk wordt hard gewerkt aan de *Balance of Competences Review*. Deze overheidsbrede exercitie heeft tot doel het Britse EU-lidmaatschap te evalueren: wat levert het op en waar schort het aan. Hoewel Camerons wensenlijstje voor Europese hervormingen nog onduidelijk is, zijn de belangrijkste zorgpunten voor de Tories immigratie, Europese arbeidsrichtlijnen, regelgeving over de financiële sector (vooral met het oog op de City) en justitiële samenwerking.

Net als Camerons referendumstrategie is de Nederlandse subsidiariteitsexercitie bedoeld om te reageren op de toenemende binnenlandse europscepsis; Cameron maakt zich zorgen om de *UK Independence Party*, Rutte om de PVV. Nederland en het Verenigd Koninkrijk delen daarnaast de doelstelling van een sterke, geliberaliseerde interne markt, en betwijfelen of de as Berlijn-Parijs – dan wel een sterke Commissie – altijd hun nationale belang zal verdedigen. Nederland was een van de belangrijkste pleitbezorgers van het Britse EU-lidmaatschap in de jaren zeventig, juist omdat het gelooft in een balans tussen de drie belangrijkste Europese landen. Een ‘Brexit’ kan voor Nederland grote gevolgen hebben.

Rem Korteweg is als *senior research fellow* verbonden aan het Centre for European Reform in Londen. Hij houdt zich daar bezig met Europese veiligheidsvraagstukken en buitenlands beleid.

Maar hier houdt de Brits-Nederlandse vergelijking op. De politieke machtsbalans in Londen is anders dan die in Den Haag. Rutte heeft rekening te houden met de pro-Europese PvdA (een coalitiepartner van bijna gelijke grootte), terwijl Camerons conservatieven de Britse agenda bepalen (de Liberal-Democrats van Nick Clegg hebben slechts 9% van de zetels in het Lagerhuis). De Tories kunnen daardoor een stevig standpunt innemen, terwijl Rutte compromissen moet zoeken. Daar komt bij dat Timmermans, de minister verantwoordelijk voor de subsidiariteitsexercitie, een fervent Europeaan is, en Nederland – als leider van de eurogroep – maar moeilijk een zeer euro-kritische toon kan aannemen. Terwijl Nederland geopolitiek en economisch belang heeft bij een sterk Europa, is dat voor de Britten niet altijd evident.

De voorstellen in de Nederlandse subsidiariteitsexercitie zijn daarom niet zo vérgaand als Cameron gehoopt zal hebben. Nederland wil onder andere dat de salarisstijging van EU-ambtenaren gecorrigeerd wordt en dat de Commissie zich niet bezighoudt met onderwerpen als gezinshereniging, een Europees bossenverdrag, handelsnormen voor olijfolie of schoolmelk. Dit zijn niet de grote hervormingen waar Cameron aan denkt. Verder wil Nederland juist meer Europese samenwerking op het gebied van defensie, klimaatbeleid, energie, migratie en de aanpak van transnationale criminaliteit. Ook pleit het voor het versterken van de interne markt en het vergroten van de efficiëntie en legitimiteit van besluitvorming in de eurozone.

Rutte en Cameron delen de diagnose wat er mis is met de EU, maar zijn het oneens over de remedie. Cameron pleit voor 'opt-outs' of voor het terughevelen van bevoegdheden naar het nationale niveau. Rutte wijst dat af en zegt dat een verdragswijziging (die nodig is om bevoegdheden opnieuw te verdeelen) niet wenselijk of haalbaar is. Rutte heeft een Commissie die als bemoeizuchtig ervaren wordt in het vizier; vandaar de focus op subsidiariteit. Het naleven van dit principe – dat stelt dat besluitvorming alleen Europees dient plaats te vinden als nationale besluitvorming tot een minder resultaat zou leiden – is daarbij cruciaal.

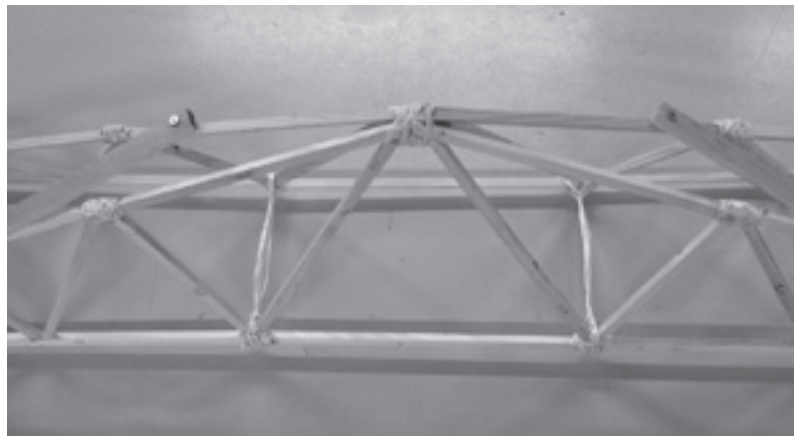
Voor veel landen gaan Camerons plannen te ver, maar de subsidiariteitstoets lijkt steun te krijgen in bijvoorbeeld Duitsland, Finland, Oostenrijk en Zweden. In een radio-interview in augustus zei bondskanselier Merkel dat sommige activiteiten terug zouden moeten kunnen vloeien naar de lidstaten. Tot de Duitse verkiezingen zou zij zich echter op de vlakte houden.

Veel zal ook afhangen van de economische ontwikkelingen in de eurozone. Europese leiders suggereren dat het ergste van de crisis achter de rug is. Hierdoor neemt de druk voor verdere Europese integratie af en wordt het mogelijk te praten over subsidiariteitsexercities of de verhouding tussen het Europese en het nationale niveau. Maar wanneer Griekenland, Portugal, Cyprus, Italië of Spanje een nieuwe economische tegenslag zouden ervaren, kan de roep voor een bankenunie, of anderszins Europese integratie, weer toenemen. Er is dan een risico dat Cameron alleen komt te staan.

Nederland heeft belang bij een efficiënte Europese Unie en een Britse bondgenoot binnen de Unie, maar niet ten koste van alles. Juist Nederland kan de rol van bruggenbouwer spelen; Rutte heeft het oor van Cameron, en Nederland bekleedt een aantal sleutelposities in Europa. Nederland wordt ook serieuzer in Europa genomen, nadat het slechte Europese imago van het vorige kabinet enigszins is hersteld.

Welke concrete hervormingen kan Nederland voorstellen die acceptabel zouden zijn voor zowel Cameron als andere EU-lidstaten? Nederland steunt een sterkere subsidiariteitstoets, daarbij hoort een sterkere rol voor de nationale parlementen. De gele-kaartprocedure (waarbij nationale parlementen de Europese Commissie kunnen vragen een voorstel te herzien) zou uitgebreid kunnen worden met een rode-kaartprocedure (waarbij voorstellen van de Commissie moeten worden ingetrokken). Ook kan de hoeveelheid commissarissen verkleind worden, waardoor het aantal initiatieven van de Commissie af zal nemen. Hoewel een kleinere Commissie vastgelegd is in het Verdrag van Lissabon, houdt de Unie nog vast aan de regel '1 land, 1 commissaris'. In 2014 zullen ook 28 nieuwe commissarissen aantreden; een tussenstap zou zijn om met de vorming van de nieuwe Commissie senior en junior commissarissen aan te stellen.

Met een focus op subsidiariteit heeft Nederland een belangrijk signaal aan Cameron afgegeven: grote EU-hervormingen zijn niet haalbaar, maar het indammen van de Europese Commissie misschien wel. Premier Rutte kan dit kracht bijzetten door zich resoluut uit te spreken tegen een 'Brexit'. Misschien moet hij overwegen ook een Europa-speech te houden, maar dan in Londen.



Nederland als bruggenbouwer tussen het Verenigd Koninkrijk en het Europese vaste land; een nog onzekere verbinding. Foto Pleuntje

Een eeuw Vredespaleis

Begin vorige eeuw verklaarde de Amerikaan Andrew Carnegie openlijk dat de oorlog kon worden uitgebannen net zoals in de Verenigde Staten een halve eeuw daarvóór de slavernij was afgeschaft. Het was voor hem de aanleiding 1,5 miljoen dollar te doneren voor de bouw van een 'Temple of Peace' in Den Haag, het Paleis dat in 1913 met veel ceremonieel vertoon zou worden geopend. Dit jaar wordt het honderdjarig bestaan van het Vredespaleis gevierd.

Op 28 augustus jl. vond de officiële viering van '100 jaar Vredespaleis' plaats, met toespraken van onder meer VN-secretaris-generaal Ban Ki-moon, burgemeester van Den Haag Jozias van Aartsen en premier Mark Rutte; Bernard Bot, de voorzitter van de Carnegie Stichting, presenteerde het boek over 100 jaar Vredespaleis, *Bouwen aan Vrede*. Een eeuw van vreedzame geschillenbeslechting in Den Haag, getypeerd door de woorden 'Vrede door Recht' ligt achter ons. Het Vredespaleis is immers in de eerste plaats een justitiepaleis, het hoofdkwartier van het Internationaal Gerechtshof van de VN (*International Court of Justice*, 1946) en van het Permanent Hof van Arbitrage (*Permanent Court of Arbitration*, 1899). Ook herbergt het Vredespaleis de Haagse Academie voor Internationaal Recht, die elk jaar zo'n 600 studenten uit alle delen van de wereld aantrekt voor de bekende post-academische zomercursussen. Deze Academie bestaat al sinds 1923, en maakt veel gebruik van de befaamde Bibliotheek, die vanaf de eerste dag in het Vredespaleis heeft bestaan.

Soms wordt mij gevraagd welke oorlogen nu door het werk van het Vredespaleis zijn voorkómen? Die vraag is moeilijk te beantwoorden, zeker omdat de aanleidingen tot de Eerste Wereldoorlog noch die tot de Tweede Wereldoorlog in enige vorm zijn besproken in het Vredespaleis. En later de aanleidingen tot de oorlog in Vietnam of de inval in Irak evenmin. De Russische tsaar Nicholas heeft vlak voor de Eerste Wereldoorlog nog een vertwijfelde poging gedaan – en Servië ook – maar de militaire overwegingen waren eenvoudigweg veel sterker in de landen die deze wereldbrand hebben veroorzaakt. Ook bij de aanvang van de Tweede Wereldoorlog speelde respect voor het recht geen enkele rol. Toch zijn er sinds 1946 zo'n 150 conflicten door het Internationaal Gerechtshof beslecht, en dat is een prestatie van formaat.

In deze 'eerste eeuw' heeft Den Haag een geweldige ontwikkeling doorgemaakt als internationale stad van het recht. Ten tijde van de opening van het Vredespaleis heerste een grote verwachting dat de aan de vredesconferenties deelnemende landen oorlog zouden kunnen uitbannen via internationale overeenkomsten. Dat was ook de leidende gedachte van financier Andrew Carnegie, die openlijk beweerde dat de oorlog kon worden beëindigd net zoals in de Verenigde Staten de slavernij was afgeschaft. Het was voor hem de aanleiding 1,5 miljoen dollar te doneren voor de bouw van een 'Temple of Peace' in Den Haag. Het moest het hoofdkwartier worden van het toen nieuwe Hof van Arbitrage, alsmede van een Bibliotheek van Internationaal Recht. Toen in 1922 de Volkenbond werd opgericht – een initiatief van de Amerikaanse president Woodrow Wilson, volgend op de Eerste Wereldoorlog – werd het juridische orgaan van deze Bond ook in het Vredespaleis ondergebracht. Dat was de aanleiding om het Internationaal Gerechtshof later ook in het Vredespaleis te huisvesten.

Den Haag heeft zich ontwikkeld van een nette stad, met een Vredespaleis naar de erkende aanduiding van *Legal Capital of the World*, waar oud-VN-secretaris-generaal Boutros Boutros Ghali ooit begonnen is; en zoals de huidige VN-chef Ban Ki-moon bij herhaling zei tijdens de recente viering, "the Hague is the epicentre of justice and accountability". Dit beeld wordt in belangrijke mate bepaald door de komst naar Den Haag van diverse andere rechtscolleges, zoals: het Iran/US Claims Tribunal, het VN-tribunaal voor voormalig Joegoslavië (ICTY), het Internationaal Strafhof (ICC), het VN-tribunaal voor Libanon, enz.

Het is overigens opvallend te zien hoezeer het Vredespaleis ook voor iets anders staat dan alleen de juridische beslechting van geschillen. Het Paleis is in de wereld erg bekend, en de bezoekers

dichten het een vredebrengende rol toe. Velen willen het Paleis van binnen zien; het verhaal horen van de landen die destijds geschenken hebben gegeven, de speciale sfeer ondergaan die in dit huis van de vrede heerst. Het stelt ons als Carnegie Stichting vaak voor een probleem, omdat publieke bezoeken niet samengaan met een werkpaleis in actie. En een werkpaleis is het. Zowel het Hof van Arbitrage als het Internationaal Gerechtshof heeft drukke agenda's en de zaken kunnen meerdere weken duren. Daarom zijn we blij met de recente totstandkoming van het Bezoekerscentrum, waar het verhaal over het Paleis en de instellingen in een audiotour wordt verteld.

Ik hoop dat de juridische beslechting van internationale geschillen zal doorgaan, en dat de landen het Vredespaleis zullen weten te vinden. Voorts hoop ik dat de komende jaren ook andere manieren om conflicten vreedzaam te beëindigen in Den Haag zullen worden ontwikkeld. In het bijzonder denk ik aan rechtstreekse onderhandelingen tussen partijen en aan de principes van bemiddeling (*mediation*) – in feite het arsenaal aan mogelijkheden, zoals vastgelegd in art 33 van het VN-handvest. Den Haag heeft daarin helaas geen traditie, zoals Genève die wél heeft. Het zou toch de moeite waard zijn deze mogelijkheid te verkennen. Dit gebeurde overigens al tijdens de ministeriële bijeenkomst in de middag van de 28ste augustus in het Vredespaleis. Ik denk dat Den Haag nog meer glans kan geven aan de enorme ontwikkeling van de laatste jaren. Het vereist uiteraard wel dat de Nederlandse regering zich achter dit streven stelt.

Helaas hebben te veel landen de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof nog steeds niet erkend. Dit is een van de speerpunten uit de *Rule of Law*-agenda van de VN-secretaris-generaal. Slechts een kleine 70 landen hebben die rechtsmacht via een verklaring onderschreven; daar horen de meeste lidstaten van de EU bij. Frankrijk echter niet; dit land trok zich terug wat betreft de toezichthoudende rol van het Hof toen het dreigde te verliezen in een rechtszaak over de nucleaire proeven in de Stille Zuidzee, een zaak die door Nieuw-Zeeland en Australië was geïnitieerd. Zo hebben de Verenigde Staten zich teruggetrokken na een voor dit land ongemakkelijke bevinding van het Hof in relatie tot Nicaragua, een zaak die tot aan de Veiligheidsraad is gegaan. De grote landen (de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad) hebben altijd een rechter in het Internationaal Gerechtshof, maar ze willen zich om reden van soevereiniteit niet op voorhand binden aan de uitspraken van dit rechterlijk college. Wel zijn er diverse internationale verdragen gesloten die een scheidsrechterlijke rol toeken-

nen aan het Permanent Hof van Arbitrage of aan het Internationaal Gerechtshof. Via die ingang komen de meeste zaken bij het Internationaal Gerechtshof.

Het Hof geeft ook adviezen (*advisory opinions*), op verzoek van organen van de VN. Heel bekend werd het advies over het afscheidingshek dat Israël om veiligheidsredenen op bezet gebied bouwde. Dat kon een bezettende macht onder het internationaal recht niet doen, zo oordeelde het Hof. Ook gaf het Hof een advies over de legaliteit van de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo, een omstreden materie. Het Hof stelde dat het internationaal recht zich niet tegen deze verklaring verzette. Thans werkt het Hof aan een uitspraak over de maritieme afbakening tussen Peru en Chili, een zaak die aanleiding geeft tot veel emoties in die regio, net als het geschil tussen Argentinië en Uruguay over het gebruik van een gemeenschappelijke rivier.



Foto Roel Wijnants

Ook het Permanente Hof van Arbitrage heeft zijn naam aan grote zaken verbonden. Zo bepaalde het Hof de lange grenslijn tussen Ethiopië en Eritrea. En de afbakening van de *Abey region* in de Sudan leidde tot een uitspraak van dit Hof, na een grote hoorzitting. Nederland en België kregen een bindende uitleg van de juridische aspecten van de IJzeren Rijn. India en Pakistan legden een belangrijk watergeschied aan het Arbitragehof voor, onder een in het kader van de Wereldbank gesloten verdrag over hydraulische werken in een van de zijrivieren van de rivier de Indus. En zo zijn er meer voorbeelden, te veel voor dit korte bestek. We moeten altijd blijven werken aan vreedzame oplossingen, ook als het in de wereld moeilijk is, zoals nu met de crisis in Syrië. Daar spelen het Vredespaleis en haar instellingen een niet te miskennen rol in. Die boodschap werd bij de 100-jaarsviering duidelijk uitgesproken.

Het nieuwe Zuid-Afrika

Stakende mijnwerkers. Protest van landarbeiders. De oprichting van een nieuwe beweging van 'economic freedom fighters'. Landbezettingen. Berichten over sociale en politieke onrust domineren het nieuws uit Zuid-Afrika – tekenen dat het met het land de goede kant op gaat.

In het najaar van 2012 kreeg de Zuid-Afrikaanse regering steun uit onverwachte hoek. In een toespraak voor het verbond van lokale overheden had president Zuma de zegeningen van bijna twintig jaar ANC-bewind geteld. “Geen land ter wereld bracht zoveel dienstverlening tot stand in zo’n korte tijd”, aldus Zuma, die met de uitspraak het hoongelach van de oppositie over zich afriep. Toch noemde het *South African Institute of Race Relations* (SAIRR) de bewering ‘quite correct’. En juist dat instituut kan zich erop voorstaan de Zuid-Afrikaanse machthebbers nooit naar de mond te hebben gepraat. Met zijn vuistdikke jaarlijkse onderzoeken naar de demografische ontwikkelingen en de staat van de mensenrechten in Zuid-Afrika weerlegde het SAIRR tientallen jaren de propaganda die het land en de wereld het succes van de apartheidspolitiek wilde verkopen. Toen, bijna twintig jaar geleden, de eerste democratisch verkozen regering aantrad, stond het instituut klaar om deze met scherpe verklaringen te wijzen op de onhaalbaarheid van talloze beloften die haar politici in de campagne aan het zwarte electoraat hadden gedaan of op de ongewenste effecten van een te vérgaand beleid van ‘positieve discriminatie’, of *regstellende aksie*, een term die meer recht doet aan de bedoelingen erachter. Over één ding waren de oude machthebbers van de Nationale Partij en de nieuwe van het ANC het roerend eens: dat SAIRR werd bevolkt door een stelletje ‘liberals’.

elf miljoen. Het aantal huishoudens met toegang tot elektriciteit steeg zelfs met zo’n 130% tot bijna twaalf miljoen. En kraanwater bereikte inmiddels bijna dertien miljoen huishoudens, bijna 80% meer dan in 1994. En zo zijn er, volgens Cronje, nóg twaalf indicatoren die zijn stelling, en die van Zuma, onderschrijven. Bovendien is een sociaal vangnet gespannen dat inmiddels meer dan vijftien miljoen mensen ten goede komt. Het resultaat van dit alles is dat het aantal Zuid-Afrikanen dat onder de armoedegrens van twee dollar per dag leeft daalde van 12 naar 5%.

In een interview naar aanleiding van het persbericht ging Cronje nog wat dieper in op de positie van blanken in het nieuwe Zuid-Afrika. Van hen moest 2% het in 1994 doen met minder dan twee dollar per dag. In 2012 was dat aantal gehalveerd, mede vanwege het multiraciale vangnet. Het aantal blanke kinderen dat naar de universiteit gaat nam toe van 10 tot 60% van het totaal (bij zwarte jongeren was een stijging tot 14% te zien, waardoor deze in absolute getallen nu het aantal blanke studenten overtreffen). Opmerkelijk is dat driekwart van de blanke populatie in 1994 in dienst was van de overheid of van een bedrijf. Maar in 2009 runt eenzelfde percentage een eigen bedrijf of opereert als zelfstandig consultant of agent. De ‘positieve discriminatie’ waarvoor het SAIRR in de beginjaren van de regering-Mandela waarschuwde, heeft zeker nogal wat blanken hun baan gekost, en vooral bij overheidsdiensten ging de nodige expertise verloren, maar het heeft de ondernemingszin onder blanken een geweldige impuls gegeven. Dusdanig dat zij er in het nieuwe Zuid-Afrika in veel opzichten het meeste op vooruit zijn gegaan. Tel daarbij op een wereld zonder reisbeperkingen, een redelijk stabiele munt en de internationale sportarena’s die nu ook toegankelijk zijn voor blanke rugbyspelers en *Blade Runners*, en al gauw doemt het beeld op van een competitie waarbij de mensen die hun raciale privileges verloren er met de medail-

Bart Luirink is journalist. Hij werkte tussen 1990 en 2010 als correspondent in Johannesburg. Luirink is hoofdredacteur van The ZAM Chronicle, een online platform van Afrikaanse (onderzoeks) journalistiek, kunst en opinie. Voor meer informatie: www.zammagazine.com

De zegeningen van twee decennia ANC-bewind

Maar nu noemde adjunct-directeur Frans Cronje de beschuldiging dat de ANC-regeringen gefaald hadden in dienstverlening ‘een mythe’. Waarna hij zijn woorden met een indrukwekkende opsomming kracht bijzette. Het aantal huishoudens dat een ‘formeel’ huis bewoonde (in tegenstelling tot de bewoners in de ‘informele’ daklozenkampen en sloppenwijken) was met 90% toegenomen tot



les vandoor gaan. Maar ook nogal wat winnaars, afkomstig uit een tijdens de apartheid rechteloze zwarte meerderheid, beschikken inmiddels over een indrukwekkende prijzenkast. Bijna vijf miljoen zwarte Zuid-Afrikanen, zo'n 15% van het totaal, worden vandaag tot de middenklasse gerekend.

En dan zijn er nog de zegeningen die alle kleurgrenzen overschrijden. Het land heeft na zes jaar onderhandelen in 1996 een van de meest voorbeeldige grondwetten ter wereld geadopteerd, compleet met gelijke rechten voor vrouwen en seksuele minderheden. Een onafhankelijk hof ziet toe op de naleving van de constitutie en heeft de ANC-regeringen meerdere malen op de vingers getikt, bijvoorbeeld op het gebied van de aidsbestrijding. Nadat president Mbeki in 2008 door het ANC aan de kant werd gezet – een unicum in postkoloniaal Afrika, waar nogal wat leiders met het pluche vergroeid raakten – bracht zijn opvolger Zuma een aanpak van de pandemie op gang, die in juli dit jaar door de VN werd geprezen als “een van de succesvolste ter wereld”. De helft van alle seropositieven in Zuid-Afrika slikt inmiddels aidsremmers, en iedereen die ze nodig heeft kan ze krijgen. Terwijl de internationale donaties

voor bestrijding van de ziekte dramatisch daalden, investeert de Zuid-Afrikaanse regering zelf ruim anderhalf miljard euro per jaar in behandeling en preventie. Dat geld is er mede vanwege een uiterst slagvaardige belastingdienst, die vanaf 1994 telkens weer miljarden meer wist op te halen dan begroot. De post internationale steun op de Zuid-Afrikaanse begroting bedraagt dan ook minder dan 1%. Zuid-Afrika kent vrije media, een actief maatschappelijk middenveld en een bruisend cultureel leven dat de afgelopen jaren ook steeds meer de aandacht van de internationale artistieke podia, zoals het Nederlandse IDFA-documentaire-festival of de Biennale in Venetië, trekt. Ten slotte: een conflict tussen de Inkatha-beweging en het ANC dat eind jaren tachtig woedde, opgestookt door een geheimzinnige ‘derde macht’ van (voormalige) leden van het apartheidleger en de politie, met naar schatting 20.000 doden tot gevolg, is tot rust gekomen.

Toch pakt de beoordeling van post-Apartheid Zuid-Afrika in veel ‘recensies’ niet onverminderd positief uit. En dat is nog voorzichtig uitgedrukt. In een reportage die de gerenommeerde BBC-correspondent John Simpson onlangs maakte,

Het centrum van Johannesburg. In de jaren negentig tot *no go* area uitgegroeid, is de stad er zonder twijfel sterk op vooruit gegaan en beleeft met een stijgend aanbod aan felbegeerde lofts en de terugkeer van hotels en bedrijven een renaissance. Foto Evan Bench/austinevan

Zuid-Afrika staat nummer 1 op de ranglijst van meest ongelijke landen in de wereld

was sprake van een 'blanke exodus', die het gevolg zou zijn van de om zich heen grijpende werkloosheid onder dat deel van de bevolking, de omvangrijke misdaad en de corruptie. De werkloosheid onder blanken is inderdaad enigszins toegenomen, van 3% naar 5,7%. Wie het aanzienlijke aantal blanke Zuid-Afrikanen dat enkele jaren het geboorteland verlaat om elders in Afrika of de rest van de wereld te werken niet meetelt, ontdekt dat het met de exodus wel meevalt. De crisis in de westerse wereld doet nogal wat Zuid-Afrikanen besluiten hun heil niet elders te zoeken of om juist terug te keren uit hun zelfverkozen ballingschap. De misdaad daalt, ook al zijn de deskundigen het niet eens over de omvang daarvan. Met cijfers over moorden kan echter moeilijk gesjoemeld worden: 15.000 vorig jaar tegen zo'n 35.000 in 1994. Nog altijd een zeer aanzienlijk aantal. Het centrum van Johannesburg, in de jaren negentig tot *no go area* uitgegroeid, is er zonder twijfel sterk op vooruitgegaan en beleefd met een stijgend aanbod aan felbegeerde *lofts* en de terugkeer van hotels en bedrijven een renaissance. Natuurlijk valt in de statistieken het onrustbarende hoge aantal verkrachtingen op, al doen de op weinig wetenschappelijke data gebaseerde schattingen van 40, 56 of 31 per minuut nogal smakeloos aan. Wat vast staat is dat het aantal aangiften sterk is toegenomen na de instelling van speciaal door politievrouwen bemande meldpunten.

Moeten we uit bovenstaande nuanceringsen nu opmaken dat het goed gaat met Zuid-Afrika? Nee. De corruptie tiert welig. Tal van onderwijsinstellingen verkeren al jaren in crisis, een groot deel van het personeel is ongemotiveerd en slecht gekwalificeerd. Een deel van het justitiële apparaat functioneert slecht. Weliswaar is de *roll out* van aidsremmers een groot succes, met de gezondheidszorg in het algemeen is het droevig gesteld. Klinieken zonder artsen of geneesmiddelen, een schrijnend verschil in kwaliteit tussen wat staats- en private ziekenhuizen aanbieden. Door pijlsnelle verstedelijking staat de infrastructuur in de grote steden van het land zwaar onder druk. De stroom valt regelmatig uit. De vuilophaal is niet toereikend. 'Hate crime' gericht tegen lesbische vrouwen die zich door de nieuwe grondwet voelen aangemoedigd om uit de kast te komen, eiste dit jaar al vijf dodelijke slachtoffers en vele gewonden. Maar ook heteroseksuele vrouwen lopen een grote kans het slachtoffer van geweld te worden. In sommige sloppenwijken vertaalt de frustratie over de in de afgelopen jaren weer toegenomen werkloosheid zich in geweld tegen de alom aanwezige *amakwerekwere*, zoals bui-

tenlandse gelukszoekers en vluchtelingen vaak worden genoemd naar de klank van de vreemde talen die ze spreken. De herverdeling van ooit aan zwarte Zuid-Afrikanen ontnomen land – na overlegging van uitvoerige documentatie, veel wikken en wegen en na het bieden van marktgerelateerde afkoopsommen aan de eigenaren – gaat dermate traag dat de kwalificatie stroperig als een eufemisme tekort schiet. Bovenal is de afstand tussen rijk en arm alleen maar groter geworden.

Dat is geen typisch Zuid-Afrikaans fenomeen maar wel uniek is de eerste plaats die het land inmiddels inneemt op de ranglijst van meest ongelijke landen in de wereld. De Sudanese zakenman Mo Ebrahim, die zijn vermogen vergaarde in de mobiele telefonie, hekelde half augustus die topscore. In een toespraak tijdens een bijeenkomst op uitnodiging van de Nelson Mandela Foundation, riep hij op tot onderzoek naar de redenen voor deze ongelijkheid. Ebrahim vermoedt dat deze onder meer veroorzaakt wordt door een gebrek aan daadkracht bij de herverdeling van land en een teveel aan daadkracht bij de implementatie van een politiek van 'black economic empowerment'. Ebrahim: "Die politiek was er toch op gericht om de kloof tussen arm en rijk te verkleinen? Is dat het geval en, zo ja, waarom staat Zuid-Afrika dan bovenaan de lijst van meest ongelijke landen?" Het vermogen, ten slotte, om op tal van andere terreinen het beleid te implementeren en de daad bij het woord te voegen, is nog niet op alle niveaus tot volle wasdom gekomen. Geen schande voor mensen die decennia lang een (ondergrondse) strijd tegen een onmenselijk systeem voerden en niet van de ene op de andere dag voldoende talent en professionaliteit tevoorschijn konden toveren. Storend echter is de arrogantie waarmee kritiek vaak wordt afgedaan, toegeschreven aan "door blanken gedomineerde media" of "contra-revolutionaire krachten". Overigens kunnen niet-uitgevoerde plannen en programma's doorgaans niet aan een tekort aan middelen worden toegeschreven. Geld is er genoeg, nogal wat ministeries hebben de grootste moeite om het uit te geven. En dan is er nog een president die bij tijd en wijle verrast met een nieuwe bruiloft, waar hij getrouw de traditie in luipaardvel een zoveelste bruid het hof maakt. Inmiddels wonen er drie wettige echtgenoten in Nkandla, de stede die Jacob Zuma op kosten van de staat liet aanleggen. Er gaan geruchten over een nieuwe aanwinst.

Gaat het bergafwaarts met Zuid-Afrika?

De vraag is dan ook gerechtvaardigd of Zuid-Afrika bergafwaarts gaat? Ligt er een nieuw Zimbabwe in het verschiet? Nee. Er gaat veel goed, er gaat veel fout. Twee passen voorwaarts, een pas achterwaarts. Soms drie. Op het ene moment dat luipaardvel dat een dag later weer aan de wilgen hangt omdat de president het parlement toespreekt of op staatsbezoek is. Soms een welgemeende liefdesbetuiging aan vermeende Zoeloe-tradities, die optelsom van veelwijverij, naastenliefde en krijgstaal. Dan weer de verzekering dat Zuid-Afrika geregeerd wordt op basis van een moderne grondwet, met een strikte scheiding van kerk en staat en het primaat van de democratie boven het gezag van de stamoudsten. In de bijna twintig jaar dat het ANC aan de macht is, heeft het, ondanks alle voorspellingen, geen enkele poging ondernomen om de grondwet te wijzigen terwijl de partij meestentijds over een tweederde meerderheid beschikte.

Waar komt dan al die onvrede vandaan die je vrijwel overal op de goedgevulde terrassen van Johannesburg, de verzamelplek van een nieuwe *beau monde*, kunt optekenen? Wat drijft vooralsnog kansloze jonge mensen in de armen van de uit de beweging gestoten ANC-jeugdleider Julius Malema? Waarom dan een wekenlange staking van mijnwerkers, of seizoenarbeiders op de wijnboerderijen rond Kaapstad? En tientallen (!) protestmarsen per dag, tot in alle hoeken en gaten van het land? Wat verklaart de uiterst kritische toon in hoofdcommentaren en beschouwingen in nagenoeg alle kranten, in blogs in de sociale media en in het werk van nieuwe generaties schrijvers, film- en theatermakers?

Wie de complexe Zuid-Afrikaanse werkelijkheid wil doorgronden, moet niet de fout maken voor de breed levende onvrede over het ANC-beleid één oorzaak of één voedingsbodem aan te wijzen. Evenmin mag uit de onvrede worden afgeleid dat deze grote delen van het ANC-electoraat vanzelfsprekend in de armen van de oppositiepartijen jaagt. Wie onvrede als een uitdrukking van achteruitgang verstaat raakt al snel verdwaald in een gangenstelsel van uiteenlopende, soms tegenstrijdige, stemmingen en ontwikkelingen. Niet langer bepaalt de zwart-wit-tegenstelling het dominante vizier waardoor Zuid-Afrika begrepen kan worden.

Neem nu de nieuwe zwarte middenklasse. In de beeldvorming wil deze groep nogal eens geportretteerd worden als inhalig en wars van de ge-

meenschapszin die in een nogal romantische opvatting zo sterk met 'de' Afrikaanse cultuur samenhangt. Voorbeelden van hebberigheid en ongebreideld consumentisme zijn er te over, maar in het algemeen echter bestaat deze middenklasse uit mensen die hard werken, hun kinderen het beste onderwijs gunnen en bijdragen aan de kosten van levensonderhoud en onderwijs van diegenen binnen de uitgebreide familie die nog achterblijven. De eisen die de leden van deze nieuwe klasse aan de overheid stellen zijn hoog, en groeien naarmate de welstand toeneemt. Ze betalen belasting en verwachten kwalitatief hoogwaardige dienstverlening en transparantie. Meer en meer stellen ze zich op het standpunt dat de politici hun steun moeten verdienen.

De achterblijvers, woonachtig in rurale gebieden of inwonend bij naar de stad uitgeweken 'voortrekkers', zien, mede dankzij de tot een in alle

De zwart-wit tegenstelling bepaalt niet langer het dominante vizier waardoor Zuid-Afrika begrepen kan worden

Verkiezingsposters voor de parlementsverkiezingen van 2009. De Democratische Alliantie (DA) blijft door het voor een overwinning benodigde zwarte electoraat gezien worden als een behartiger van blanke belangen. Foto Jeff Attaway



hoeken en gaten van het land doorgedrongen informatietechnologie, een nieuwe werkelijkheid opdoemen, één van mogelijkheden en kansen. Terwijl het gevoel van onvrede dat daaruit voortvloeit vaak wordt gemobiliseerd met aanklachten tegen een “voortlevend feodalisme” of “negentiende eeuwse arbeidsverhoudingen”, is het juist de ondergang van deze systemen die het verlangen naar een beter leven voedt. De slogan *A better life for all*, waarmee het ANC achtereenvolgende verkiezingsoverwinningen boekte, refereert aan dit verlangen. De onvrede is dus juist het resultaat van de vooruitgang die het land doormaakt, de stijging van inkomen, de veranderde levensomstandigheden, van verbeteringen stap voor stap. Er kán blijkbaar veranderd en verbeterd worden. Er is ruimte en er zijn kansen, en er is een regering die met regelmaat toegeeft. Ook omdat er straks weer verkiezingen zijn. Want in al zijn uitzonderlijkheid is Zuid-Afrika een heel normaal land geworden.

Hoewel, misschien niet helemaal. Want opmerkelijk genoeg zijn ingrijpende kenteringen in het ANC-beleid tot op heden telkens weer afgedwongen ... door ANC-ers. Met Mbeki's fatale ontkenning van aids werd afgerekend door een brede beweging van ANC-activisten en sympathiserende leden van de vakbeweging en de communistische partij, formaties die met het ANC een alliantie vormden. Plannen om uit de apartheidstijd stammende 'informatiewetgeving' te vervangen door voor de media al even beperkende bepalingen werden grotendeels uitgekleed door een vergelijkbare coalitie van activisten. Hoewel verscheidene oppositiepartijen volgens opiniepeilers voorzichtig aan invloed winnen, moet de kans op een machtsovername op korte termijn bijzonder klein worden geacht. Anders dan in buurland Zimbabwe hoeft het ANC daartoe geenszins de verkiezingen te manipuleren en het speelveld voor oppositiekrachten te beperken.

De Democratische Alliantie, voortgekomen uit de vroegere liberale partij van Helen Suzman en Van Zyl Slabbert en gefuseerd met de restanten van de oude Nationale Partij, blijft door het voor een overwinning benodigde zwarte electoraat gezien worden als een behartiger van blanke belangen. De nieuwe *Economic Freedom Fighters* van oud-ANC-jeugdleider Malema spreekt mogelijk een deel van de ontevreden jeugd tot de verbeelding, maar de schaamteloze zelfverrijking waaraan Malema zich schuldig maakte, ondermijnt zijn geloofwaardigheid. En dan is onlangs Agang ('opbouwen'), een partijpolitieke formatie, opgericht door professor Mamphela Ramphele, de voormalige vriendin van de in 1977 vermoorde anti-apartheidsactivist Steve Biko. Ramphele, oud-medewerkster van de Wereldbank en zakenvrouw, is weliswaar nog onbekend bij een groot deel van het electoraat, maar zij lijkt een deel van de stedelijke middenklasse aan te spreken. Om werkelijk een verschil te maken, moet de politica er echter in slagen ook de onvrede bij de achterblijvers te mobiliseren. En hun belangen laten zich niet altijd combineren met die van de middenklassers. Het vermogen om die schier onmogelijke connectie te maken lijkt vooralsnog voorbehouden aan het inmiddels 101 jaar oude ANC.

Met dat ANC voelden veel Nederlanders in de jaren vóór de afschaffing van de apartheid een sterke sympathie. Die is inmiddels sterk geërodeerd. Tijdens een gedachtenwisseling tussen oud-activisten op het Afrika Studie Centrum in Leiden in juni jl. viel veel teleurstelling te horen. Het gesprek vond plaats ter gelegenheid van het afscheid van medewerker dr. Ineke van Kessel. Zij wierp de vraag op in hoeverre de teleurstelling het resultaat is van 'onze' al te grote verwachtingen. Dachten we dan werkelijk dat het ANC het paradijs op aarde zou stichten? Cynici zullen zeggen dat ze "het recht hebben om er een zootje van te maken". Maar zo'n zootje is het nu ook weer niet.

Het democratisch tekort van de Europese Unie

Ook zonder 'politieke vergezichten' valt aan het democratisch tekort van de Europese Unie wat te doen. Namelijk door de parlementen van EU-lidstaten structureel te verankeren in Brusselse besluitvormingsprocessen over begrotingsdiscipline en correctie van macro-economische on-evenwichtigheden, die in de toekomst voor elke lidstaat bindend zullen zijn op grond van recent aanvaarde Europese regelgeving, de zogenaamde 'Sixpack'. Deze verankering moet ook bijdragen aan een meer Europees georiënteerde 'mind set' van de gemiddelde parlementariër in de EU-landen.

Het 'Sixpack'

Eurocritici beklagen zich erover dat we steeds verder Europa worden ingezogen, zonder dat dit democratisch besloten wordt en ook zonder dat democratische besluitvorming geborgd is binnen het nieuwe Brusselse regiem dat de EMU overeind moet houden. Nu moet worden geconstateerd dat weliswaar de nieuwe Europese steunfondsen parlementaire goedkeuring hebben gekregen, maar dat de minstens zo belangrijke 'Sixpack'-verordeningen – die ervoor moeten zorgen dat begrotingstekorten van EU-landen aan grenzen gebonden blijven en hun economieën meer gaan convergeren – niet de parlementaire aandacht hebben gekregen die deze zo ingrijpende Brusselse wetgeving verdiend had. Zij zijn als een *fait accompli* ter tafel gekomen. Premier Rutte dacht aanvankelijk dat ze slechts voor de Zuidelijke EMU-landen betekenis hadden!

Het 'Sixpack' is de verzamelnaam voor zes Europese wetgevende maatregelen, die het eerder overeengekomen Stabiliteits- en Groeipact en het nieuwe macro-economische toezichtsproces moeten onderbouwen. Het regelt onder meer de bevoegdheid van de Europese Commissie om de vereisten voor de begrotingspolitieke ramen van de lidstaten vast te stellen en effectief toezicht op de nationale begrotingen te houden. Het preci-

seert ook de procedures in geval van buitensporige tekorten; onderdeel daarvan is een schema voor het opleggen van sancties in geval van aanhoudende tekorten.

Het 'Sixpack' houdt derhalve een omvangrijke uitbreiding van supranationale bevoegdheden van 'Brussel' in. Dit overigens als volstrekt onvermijdelijk complement van de monetaire unie, waarin het monetair beleid is gecentraliseerd, maar het budgettair beleid aan de afzonderlijke lidstaten is overgelaten. Het 'Sixpack' is formeel door het Europees Parlement goedgekeurd en daarna ook in nationale parlementen behandeld, maar meer als een vaststaand feit. De inbreuk van het 'Sixpack' op het nationale budgetrecht is, onder de druk van de crisis die ingrepen noodzakelijk maakt, niet hoog opgespeeld; de impliciete overdracht van nationale soevereiniteit aan Brussel is, ongetwijfeld wegens het delicate karakter van deze aanduiding, zoveel mogelijk "omspeeld". Het 'Sixpack' is er dus nu, evenals de Bankenuie, waarbij aan de Europese Centrale Bank het toezicht op de Europese banken is opgedragen, en straks een Europese Resolutieautoriteit vérgaande beslissingsmacht zal krijgen over Europese banken die in moeilijkheden verkeren. Van groot belang is nu dat binnen deze vaststaande nieuwe kaders de uitoefening van de nieuw verworven

Dick van Wensveen is oud-bankier en oud-voorzitter van het bestuur van MeesPierson N.V. Hij dankt prof. dr. A. van Staden en mr. F. Korthals Altes voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

bevoegdheden zo democratisch mogelijk, lees parlementair, gevolgd kan worden.

Europees Parlement

De meest voor de hand liggende weg daarvoor is uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement (EP), waardoor ook dit parlement dicht bij de burger gebracht kan worden. A. van Staden heeft hiervoor ideeën aangedragen in een recent artikel in de *Internationale Spectator*.¹ Dit lijkt echter niet voldoende. De afstand tussen het EP en de gemiddelde Europese kiezer is groot. Dat blijkt telkenmale uit de lage opkomst bij Europese verkiezingen. De kiezer blijft nationaal denken, zeker als het om zijn belastinggeld gaat. Daarom blijft het geboden de legitieme nationale belangen van de EU-lidstaten zo goed mogelijk te verankeren in een Europa dat binnen afzienbare tijd geen federatief verband zal aangaan, geen 'Verenigde Staten van Europa' zal worden, maar een unie zal blijven van landen die enerzijds hun gemeenschappelijke economi-

sche belangen samenvoegen, maar anderzijds hun historische, sociaal-culturele verschillen willen behouden en koesteren. Het concept van een 'Europe des Nations' is onmiskenbaar de onuitgesproken gemeenschappelijke noemer van de nieuwe instituties die sinds de recente Europese crisis zijn ingesteld of aan belang hebben gewonnen. Het belang van de Europese Raad, als toporgaan van intergouvernementeel beraad en besluitvorming in de EU, is toegenomen ten koste van de Europese Commissie, hoezeer ook de Commissie zich daartegen heeft verzet.

Nu biedt een verenigd Europa, waarin de belangrijkste besluiten intergouvernementeel worden genomen, allerminst een garantie voor een sluitend democratisch besluitvormingsproces. Het EP een grotere rol te geven in het toezicht op de toepassing van het 'Sixpack' voldoet onvoldoende, omdat het 'Sixpack' zich in haar toepassing richt op individuele lidstaten en de afvaardiging in het EP tot stand komt langs Europees-politieke, niet nationaal-politieke lijnen.

Ondertekening begrotingspact, 2 maart 2012. Foto Minister-president Rutte



Preconsultatie nationale parlementen

Van belang is daarom de positie van de nationale parlementen van de EU-landen zoveel mogelijk te verankeren binnen het besluitvormingsproces over belangrijke aanwijzingen die de Europese Commissie, uit hoofde van haar nieuwe bevoegdheden krachtens 'Sixpack', EU-lidstaten wil opleggen. Als de Eurocommissaris voor Economische en Monetaire Zaken, krachtens de kersverse 'Richtlijn van de Europese Raad over de vereisten voor begrotingspolitieke ramen van de lidstaten', de specifieke vereisten voor de Nederlandse begroting voor het komende jaar vaststelt, zou bijvoorbeeld de Tweede Kamer c.q. de Kamercommissie zich *preconsultatief* over deze vereisten moeten kunnen uitspreken.

Volgens het nu vastgestelde 'Europees Semester' moeten de regeringen vóór eind april hun begrotingsvoornemens en hun nationale structurele hervormingsplannen indienen in Brussel, waarbij zij rekening dienen te houden met de door de Europese Raad tevoren vastgestelde 'Annual Growth Survey' (AGS), die de beleidsoriëntaties, prioriteiten en doelstellingen op budgettair en economisch terrein voor de EU als geheel omschrijft. De Nederlandse regering zal over wat zij indient ongetwijfeld eerst de Tweede Kamer consulteren. Op basis van het AGS evalueert de Europese Commissie de nationale programma's en stelt zij voor eind mei de 'landenspecifieke aanbevelingen' op.² Deze 'aanbevelingen' krijgen voortaan een dwingende betekenis. Het is hoogst wenselijk dat de Tweede Kamer zich over de voor Nederland geldende 'landspecifieke aanbeveling' kan uitspreken voordat deze door de Commissie definitief wordt vastgesteld. Voor de bespreking in de Kamer (of de Kamercommissie) zou de verantwoordelijke Eurocommissaris (of zijn/haar plaatsvervanger) uitgenodigd moeten worden om, in aanwezigheid van de minister van Financiën, toelichting te geven. Het beraad zou door de Eurocommissaris als een uitgelezen gelegenheid moeten worden aangegrepen om de Kamer te overtuigen van de juistheid van de 'landspecifieke aanbeveling' en door de Kamer om haar zienswijze rechtstreeks ter kennis van de Commissie te brengen.³

Natuurlijk wordt de ruimte voor afwijkende meningen van de Kamer beperkt door het vastliggende kader van maximaal 3% begrotingstekort en 60% staatsschuld. Maar daarbinnen valt te discussiëren over het tijdstip van het bereiken van de 3%, mede tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het structurele *versus* conjuncturele

begrotingstekort, de mix van belastingverhoging en uitgavenbeperking bij de beperking van het begrotingstekort, enz. Het consultatief beraad zou kunnen worden afgesloten met een motie, waarin de Kamer zich uitspreekt over de voorgestelde 'landspecifieke aanbeveling' en mogelijk de Commissie oproept onderdelen daarvan in heroverweging te nemen.⁴ De uitkomst van deze heroverweging zou aan de Europese Raad, de regering en de Tweede Kamer bekend gemaakt moeten worden, alvorens de Europese Commissie de 'landspecifieke aanbeveling' definitief vaststelt. De Kamer zou bij de behandeling ook ingelicht moeten worden over de begrotingspolitieke kaders die voor de belangrijkste andere lidstaten zullen gelden; de vertegenwoordiger van de Europese Commissie zou hierover ook bevestigd moeten kunnen worden. Commissievoorstellen die betrekking hebben op de structuur van de arbeidsmarkt, de woningmarkt, het pensioenstelsel, de betalingsbalans, enz. zouden op dezelfde manier in het Nederlandse parlement behandeld moeten worden.

De essentie van de in te lassen preconsultatieve ronde is 'Brussel' dichter bij de nationale parlementen te brengen door Brusselse besluitvorming te 'zwaluwstaarten' met nationaal parlementair advies. Zo kan 'Brussel' een stukje dichter bij de kiezer worden gebracht.

Mind set

Bovenstaand voorstel is procedureel van aard, maar zowel in principiële als praktische zin ingrijpend. Het onderwerpt Brusselse aanwijzingen voor individuele landen aan voorafgaand nationaal parlementair advies. Althans in lidstaten die dat willen; het zou niet voor alle landen verplicht behoeven te zijn. Maar het zou zeker in een eurosceptisch land als Nederland nuttig zijn. Het vereist een verandering van zowel de 'Brusselse' als de nationaal parlementaire 'mind set'. Een besluit dat de Europese Raad of de Europese Commissie met betrekking tot een individueel land voorbereidt, zal steeds onder voorbehoud van nationaal parlementair advies moeten worden gepresenteerd. Ook zal er, en meestal intensief, bilateraal overleg met de nationale regering no-



De kiezer blijft
nationaal denken,
zeker als het om zijn
belastinggeld gaat

dig zijn, alvorens een voorgenomen 'aanbeveling' aan het nationale parlement wordt voorgelegd. Dat vergt een andere houding van de Brusselse EU-diensten én van de nationale regeringen ten opzichte van elkaar. Ook een 'contract' tussen de Europese Commissie en een regering van een EMU-land inzake hervormingen in ruil voor financieële ondersteuning,

zoals Van Rompuy dat heeft voorgesteld, zal op vergelijkbare wijze parlementaire behandeling, maar in dit geval ook goedkeuring, behoeven.

De voorgestelde werkwijze vereist óók een mentale aanpassing van de nationale parlementariërs. Zij moeten bij alles wat krachtens 'Sixpack'-verordeningen wordt voorgesteld, beseffen dat hun land deel uitmaakt van Europa. Dat geldt voor Nederland nog sterker, omdat wij zo'n open economie hebben, met een relatief grote impact op Europa. Het is irreëel te veronderstellen dat het 'SixPack' alleen bedoeld is voor de Zuidelijke eurolanden. Ook in Nederland is het een en ander structureel uit het lood geslagen, met direct of indirect negatieve invloed op Europa. De woningmarkt is hiervan het duidelijkste voorbeeld,

maar ook de betalingsbalans, met haar langdurig veel te groot overschot op de lopende rekening, is zo'n voorbeeld. Sinds de invoering van de euro is de Nederlandse betalingsbalans een vergeten hoofdstuk in ons economisch beleid. Ten onrechte want de (negatieve) impact van ons overschot op de rest van Europa is groot. Ook op andere beleidsterreinen is verdere structurele correctie nodig, zoals de arbeidsmarkt en het bankwezen en de zorgwekkend achterblijvende investeringen in onderwijs en onderzoek.

Wij moeten erkennen dat op al deze beleidsterreinen een Brusselse stok achter de deur nuttig is. De parlementen moeten zich daarom mentaal openstellen voor voorstellen uit Brussel op deze gebieden, óók als de 'aanbevelingen' uiteindelijk een dwingend karakter zullen hebben. Het traditionele wij-zij denken als het om 'Brussel' gaat moet eruit; de nationale parlementariërs zal als 'Europeaan' moeten leren denken en oordelen.

Aan bovenstaand voorstel zou nog kunnen worden toegevoegd dat nationale parlementen het recht van interpellatie moeten krijgen met betrekking tot Brussels beleid buiten het 'SixPack'-domein, bijvoorbeeld het mededingingsbeleid. De vragen hierover zouden uiteraard tot het beleid in het eigen land beperkt moeten blijven. Het zou goed zijn geweest als Brussel inzake de steunvoorwaarden die aan ABN AMRO en ING opgelegd zijn, in het Nederlandse parlement verantwoording had afgelegd.

De nationale
parlementariërs zal als
'Europeaan' moeten leren
denken en oordelen

NOTEN

- 1 A. van Staden, 'De democratische verankering van de Europese begrotingsregels', *Internationale Spectator*, november 2012, blz. 534-537.
- 2 Voor een nadere beschouwing en gedetailleerd overzicht van de verscherpte regels die door de EU zijn vastgesteld, zij verwezen naar het 'Antwoord van de afdeling Algemene Zaken van de Raad van State op het verzoek van de Voorzitter van de Eerste Kamer om voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis', d.d. 18 januari 2013.
- 3 De informele bezoeken van eurocommissaris Rehn aan Nederland en zijn contact met Nederlandse parlementsleden, laatstelijk in juni jl., gaan al enigszins in de richting van het door mij voorgestelde. Strekking van mijn voorstel is de consultatie een vaste plaats te geven in het Brusselse oordeel over de begroting en wederzijds te formaliseren.
- 4 Deze voorgestelde procedure staat los van de speciale procedure die van toepassing zal zijn op lidstaten met een buitensporig tekort dan wel een buitensporige macro-economische onevenwichtigheid waarvoor de Commissie een sanctie oplegt. Deze kan worden verworpen door het nationale parlement, met een gekwalificeerde meerderheid.

Het Europees aanhoudingsbevel als katalysator in het Britse Europadebat

Het Europees aanhoudingsbevel (EAB) viert in 2014 zijn tienjarig bestaan. Ondanks implementatieproblemen wijzen velen op het succes en de noodzaak van het EAB. Van alle EU-lidstaten ontvangt het Verenigd Koninkrijk jaarlijks de meeste EAB's. Maar juist daar is een felle discussie losgebarsten over het aanhoudingsbevel. Zullen de Britten het EAB verlaten?

“**W**e have deep concerns about the operation of the European Arrest Warrant for our citizens,” schreven ruim 100 Britse Conservatieve parlementsleden in februari 2012 in een brief aan de Britse regering.¹ Terwijl het Verenigd Koninkrijk oorspronkelijk een van de aanjagers van versterkte samenwerking aangaande uitleveringsprocedures was,² is er anno 2013 sprake van een omslag. Het Europees aanhoudingsbevel (EAB) staat centraal in de discussie over een Britse opt-out ten aanzien van justitiële samenwerking. Vóór mei 2014 moet het Verenigd Koninkrijk de beslissing nemen of het afziet van verdere Europese samenwerking met betrekking tot 133 pre-Lissabon tot stand gekomen maatregelen op het gebied van justitiële en politieke samenwerking. Een opt-out die de Britten bij de onderhandelingen over het Verdrag van Lissabon wisten te bedingen. De vijfjarige transitieperiode ten aanzien van justitiële samenwerking onder het Verdrag van Lissabon komt in december 2014 ten einde. Het Europees Hof van Justitie krijgt dan de bevoegdheid uitspraken te doen over afspraken onder de voormalige derde pijler. Het Verenigd Koninkrijk staat voor de keuze alle 133 maatregelen te aanvaarden, dan wel voor de opt-out te kiezen en daarmee uit alle 133 maatregelen te stappen. In het laatste geval kan het Verenigd Koninkrijk voor elke individuele maatregel een nieuw opt-in-verzoek richten aan de overige EU-lidstaten. Een dergelijk verzoek moet zowel door

de Europese Commissie als door de lidstaten worden goedgekeurd. Op deze manier kunnen de Britten Europese samenwerking op een aantal zeer specifieke terreinen behouden.

Hoewel het in feite gaat om een totaalpakket van 133 maatregelen, neemt het EAB een centrale plaats in bij de discussie omtrent de Britse opt-out. Minister van Binnenlandse Zaken Theresa May liet in oktober 2012 weten dat de Britse regering voorstander is van het gebruik van de opt-out-mogelijkheid.³ Hierop volgde de vraag voor welke maatregelen het Verenigd Koninkrijk in dat geval een opt-in-verzoek zou doen. De discussie over de opt-out veranderde in de media tot een debat dat hoofdzakelijk om het eventuele behoud van het EAB draaide; een kwestie die tot spanningen binnen de coalitie leidde. De *Conservatives* uitten zich zeer kritisch over het aanhoudingsbevel en beschouwden terugtrekking als een reële mogelijkheid. De *Liberal Democrats* daarentegen brachten vooral de voordelen van Europese uitleveringsprocedures onder de aandacht. Zij zagen het arrestatiebevel als een belangrijk middel in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit.

De recente discussie in Groot-Brittannië omtrent de Britse opt-out en de rol van het EAB in deze discussie is vanuit meerdere perspectieven interessant. Ten eerste is het opmerkelijk dat de Britse discussie samenvalt met de viering van

Anjo G. Harryvan doceert internationale betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen en Nienke Onnen is afgestudeerd in internationale betrekkingen.



Herdenking van de slachtoffers van de bomaanslagen in Londen bij het station King's Cross. Op grond van een Europees Arrestatiebevel is één van de daders van de aanslagen uitgeleverd door Italië aan de Britse autoriteiten. Foto: jaimelondonboy

tien jaar EAB. Het Britse debat is als zodanig een goede aanleiding voor een evaluatie van de maatregel. Ten tweede is de aard van het Britse debat interessant. Voor het eerst sinds de start van het Europese integratieproject ziet een lidstaat de noodzaak concrete bevoegdheden uit Brussel terug te halen en over het resultaat een volksraadpleging te beleggen. Een beslissing die een belangrijke precedentwerking kan hebben voor andere lidstaten en die wel degelijk verschilt van eerdere besluiten van het Verenigd Koninkrijk, maar onder andere ook van Denemarken, om niet deel te nemen aan specifieke vormen van integratie

Het EAB en het Britse Europeadebat

Toegegeven moet worden dat er de afgelopen tien jaar enkele wezenlijke problemen omtrent het EAB aan het licht zijn gekomen. Het Verenigd Koninkrijk ontvangt jaarlijks het meeste aantal EAB's van alle EU-lidstaten. Het aantal ontvangen arrestatiebevelen lag daarbij vele malen hoger dan het aantal uitgevaardigde bevelen.⁴ De afgelopen jaren heeft Groot-Brittannië de meeste aanhoudingsverzoeken van Polen ontvangen, de lidstaat die het afgelopen decennium veruit de meeste uitleveringsverzoeken uitgevaardigde.⁵ Niet alleen de hoeveelheid EAB's, maar ook het soort delicten waarvoor deze lidstaat arrestatiebevelen uitgevaardigde, leidde in menig lidstaat tot verontwaardiging. Zo werd het Verenigd Koninkrijk

gevraagd personen uit te leveren die werden verdacht van het stelen van een kip, een varken of een keukenkastdeurtje.⁶ Ook in Nederland werden hierover Kamervragen gesteld.⁷ Meer in het algemeen is gebleken dat proportionaliteit van de maatregel een probleem was. Een kwestie die ook de aandacht van het Europees Parlement heeft gekregen.⁸ In principe zou de lidstaat die een EAB uitgevaardigt de proportionaliteit van het uitleveringsverzoek moeten toetsen, maar in de praktijk gebeurt dit niet altijd. Bij de presentatie van het evaluatierapport van de Europese Commissie in 2011 benadrukte Eurocommissaris voor Justitie en Burgerrechten Reding dan ook dat het EAB niet bedoeld is voor fietsendieven.⁹

Ook in bredere zin vormt de rechtsbescherming van verdachten een punt van aandacht. Hoewel het EAB uitgaat van het bestaan van een gedeelde minimale rechtsbescherming binnen de Europese Unie, die burgers een zekere bescherming tegen ongerechtvaardigde uitlevering naar een andere lidstaat zou moeten bieden, blijkt uit diverse rapporten van onder andere *Fair Trials International* dat een dergelijke minimale bescherming in de praktijk te wensen over laat.¹⁰ Hierbij gaat het bijvoorbeeld om berechting voor feiten waarover al eerder een juridisch proces heeft plaatsgevonden, een langdurig voorarrest in zeer slechte gevangenisomstandigheden en het niet intrekken van een uitleveringsverzoek nadat een EAB rechtmatig is geweigerd, waardoor een verdachte langdurig het eigen land respectievelijk het land waarin hij op dat moment verblijft niet kan verlaten. Kwesties waar ook Nederlandse verdachten mee te maken hebben gekregen, zoals onder andere blijkt uit uitzendingen van *Netwerk*.¹¹ In recente jaren zijn er echter, onder andere door druk vanuit het Europees Parlement, stappen gezet om de positie van verdachten te verbeteren.

Hoewel bovengenoemde implementatieproblemen worden erkend, wijzen velen op het succes en de noodzaak van het EAB. Een voorbeeld dat in de Britse discussie vaak wordt genoemd, is de uitlevering van één van de daders van de bomaanslagen in Londen in 2005 op grond van een EAB door Italië aan de Britse autoriteiten. Dat ook gewone burgers die slachtoffer worden van een misdaad, gerechtigheid vinden door het gebruik van de Europese maatregel, blijkt uit de voorbeelden van de Britten Robert Hughes en Megan Stammers. Hughes liep permanente hersenschade op toen hij in Griekenland in elkaar werd geslagen. De daders werden vervolgens gearresteerd met behulp van een EAB. Ook de wiskundeleraar die samen met de minderjarige scholiere Megan

Stammers naar Frankrijk vluchtte werd aangehouden op basis van een Europees bevel. Sinds de invoering van het EAB zijn de intra-Europese uitleveringsprocedures vereenvoudigd en drastisch verkort: van zo'n negen maanden naar een tijdsduur die tussen de tien tot vijftig dagen ligt.¹² Bovendien zijn er minder gronden waarop uitlevering kan worden geweigerd. Daar waar het EAB initieel werd gepresenteerd als maatregel in het kader van terrorismebestrijding, vormt de totstandkoming van het Europees arrestatiebevel een logisch gevolg op de instelling van het vrije verkeer van personen binnen de Unie. Als gevolg van het EAB kunnen criminelen niet langer misbruik maken van het recht op vrij personenverkeer, door zich in de ene lidstaat te verschuilen om vervolging in een andere lidstaat te voorkomen.

Vanuit Europees perspectief gezien geldt een dergelijke opt-in als zeer wenselijk. Het behoud van de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk onder het EAB is, gezien het grote aantal arrestatiebevelen dat aan het land gericht wordt, ook in het belang van de overige lidstaten. Waar in termen van mobiliteit nationale landsgrenzen vervagen, is het niet meer dan logisch dat er middelen worden ontwikkeld om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. Toegenomen economische mobiliteit zal daarbij hand in hand moeten gaan met samenwerking tussen juridische instanties in de lidstaten. Een zekere mate van inperking van nationale beleidsvrijheid is daarmee onlosmakelijk verbonden. Bovendien is het EAB een kernvoorbeeld van Europese samenwerking, waarbij bevoegdheden in zeer grote mate op nationaal niveau bewaard blijven. Een eventueel vertrek van het Verenigd Koninkrijk zou daarnaast niet alleen de effectiviteit maar ook het imago van het EAB schaden.

Maar waarom neemt uitgerekend het Europees aanhoudingsbevel zo'n voorname positie in binnen de Britse opt-out-discussie? Allereerst gezien de spanning die het besluit over de maatregel tussen de *Conservatives* en *Liberal Democrats* veroorzaakte. Maandenlange onderhandelingen waren noodzakelijk, met het uiteindelijke resultaat dat het arrestatiebevel deel uitmaakt van een lijst van 35 maatregelen waarvoor de Britten een opt-in-verzoek zullen indienen.¹³ Bovendien spreekt het EAB, in tegenstelling tot veel van de overige van de 133 maatregelen, tot de verbeelding. Onder de overige maatregelen bevinden zich veel regelingen die zich richten op het delen van informatie tussen de verschillende instanties in EU-lidstaten; maatregelen die voor de meeste burgers nietszeggend zijn. Een tot de verbeelding

Het Europees Arrestatiebevel

Het Europees Arrestatiebevel, kortweg ook wel aangeduid als EAB, is een gerechtelijke beslissing waarbij een andere lidstaat wordt verzocht een verdachte uit te leveren. Het EAB maakt het voor EU-lidstaten gemakkelijker om verdachten onderling uit te leveren omdat het aantal gronden waarop uitlevering kan worden geweigerd beperkt is. Bovendien worden onder deze maatregel ook eigen onderdanen uitgeleverd. Het Kaderbesluit kwam in de directe nadagen van de aanslagen van 11 september 2001 tot stand en was de eerste op wederzijdse erkenning gebaseerde maatregel met betrekking tot justitiële samenwerking. Hoewel de maatregel in eerste instantie in het licht van terrorismebestrijding werd gepresenteerd, vindt deze vooral toepassing voor de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.

sprekende maatregel als het EAB biedt politici een aanknopingspunt om burgers aan te spreken en zo een diepere discussie bij hen aan de orde te stellen. Het Europees arrestatiebevel werkte zo als katalysator in het Britse Europadebat.

De Britse opt-out-discussie

Kijkend vanuit een breder perspectief kan de vraag gesteld worden hoe de Britse opt-out-discussie *politiek* moet worden geduid. In hoeverre zou minister-president Cameron door tegemoet te komen aan de kritiek van de steeds groter wordende groep van eurosceptici in het Verenigd Koninkrijk een referendum over het Britse EU-lidmaatschap proberen te voorkomen?¹⁴ Het gaat de *Conservatives* immers niet alleen om uittreding wat betreft de genoemde 133 maatregelen, maar ook om een bredere erkenning dat bevoegdheden in principe op het nationale niveau behouden dienen te worden en zo nodig teruggehaald. Het brandpunt van hun Europa-campagne betreft de EU-bevoegdheden die het Britse rechtstelsel en daarmee de kern van het Verenigd Koninkrijk als staat raken. In de bovenvermelde brief van de conservatieve parlementsleden schreven deze: *"We do not wish to subordinate UK authorities to a pan-European public prosecutor. We do not want to see British police forces subjected to mandatory demands by European police under the European Investigation Order. We have deep concerns about the operation of the European Arrest Warrant for our citizens. We want the UK supreme court to have the last word on UK crime and policing, not the European court of justice"*,¹⁵ Het behoud van nationale bevoegdheden is daarmee een wens die niet ophoudt bij het terughalen van de zeggenschap over 133 specifieke beleidsgebieden.

De afgelopen jaren hebben de Britten de meeste aanhoudingsverzoeken ontvangen van Polen

Na ettelijke maanden speculatie beantwoordde Cameron zijn critici in zijn Bloomberg-speech van 23 januari 2013. Hij committeerde zich aan heronderhandelingen over het Britse EU-lidmaatschap met de Europese partners, met als beoogd resultaat de terugkeer van Europa naar Westminster van bevoegdheden op de terreinen sociaal beleid, strafrecht en natuur & milieu. Dit vernieuwde Britse lidmaatschap zou na de nationale verkiezingen (verwacht in 2015, doch voor het eind van 2017) de inzet vormen van een referendum over de vraag of de Britten hun lidmaatschap van de EU dienen voort te zetten dan wel dienen uit te treden. Cameron vermeed het om concrete EU-

de eurosceptische vleugel van zijn conservatieve partij tegemoet te komen en tijd te winnen door de kwestie over de verkiezingen heen te tillen. Tegelijkertijd was juist dat uitstel die eurosceptische vleugel een doorn in het oog. Opgejaagd door de overwinningen van de *United Kingdom Independence Party* (UKIP) bij plaatselijke verkiezingen begin mei, eisten deze conservatieven vervroeging van het referendum en dienden daartoe een ontwerpwet in, zonder steun van de regering, maar met die van de minister-president persoonlijk. De pressie om de anti-Europese Uniepartij UKIP de wind uit de zeilen te nemen, bleef en blijft onverminderd groot. Opiniepeilingen wijzen



Een campagneteam van de eurosceptische *United Kingdom Independence Party* (UKIP). Premier Cameron's aankondiging van een referendum over EU-lidmaatschap wordt veelal uitgelegd als reactie op deze partij. De pressie om de anti-Europese Uniepartij UKIP wind uit de zeilen te nemen, bleef en blijft onverminderd groot. Foto Euro Realist Newsletter

bevoegdheden ter heronderhandeling te noemen. Wel verwees hij indirect naar de Europese werktijdenrichtlijn en de daarin neergelegde begrenzing van de werkweek: "Het is juist noch noodzakelijk te pretenderen dat het goed functioneren van de gemeenschappelijke markt, of een volwaardig lidmaatschap van de Europese Unie ertoe noodzaken dat over de werktijden van Britse ziekenhuisartsen beslist wordt in Brussel, zonder oog voor de opvattingen van Britse parlementariërs en medisch specialisten."¹⁶

Met dit perspectief van een referendum over EU-lidmaatschap op termijn slaagde Cameron erin om met behoud van zijn regeringscoalitie

op een landelijke steun van 15% en meer van de kiezers voor de partij van Nigel Farage, een percentage dat als het zou beklijven een conservatieve verkiezingsoverwinning onmogelijk maakt.¹⁷

Behalve deze binnenlands-politieke averij stuitte Cameron's Bloomberg-initiatief ook in breder Europees verband op bezwaren. Het was niet aan de Britten unilateraal hun lidmaatschapstermen te wijzigen, zo had de minister-president al aangegeven, daar zou over onderhandeld moeten worden. In de overige 26 (thans 27) lidstaten was de animo voor dergelijke onderhandelingen gering of volstrekt afwezig, in het bijzonder als deze zouden leiden tot wijziging van de Europese ver-

dragen, met nieuwe druk om nationale referenda te beleggen als gevolg. Londen was altijd welkom om te komen praten, aldus de beleefde respons van, onder meer, de Europese Commissie, maar – zo luidde het informele vervolg – lag het niet meer voor de hand dat de Britten onderling tot een besluit kwamen al of niet een beroep te doen op artikel 50 EU-verdrag: het uittredingsartikel?¹⁸

Dit samengaan van binnenlandse en Europese bezwaren bij de pogingen tot uitvoering van het Bloomberg-scenario leek in eerste instantie uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit het EAB voor Cameron juist aantrekkelijker te maken: hier lag een beleidsoptie tot hernationalisatie van bevoegdheden op een belangrijk en gevoelig terrein waar géén heronderhandelingen met de Europese partners noch een referendum voor nodig waren.

Maar het Britse parlement, zijn Europa-gezinde meerderheid in het *House of Lords* in het bijzonder, gooide roet in het eten. De Europese Unie Commissie van het Huis bracht in april 2013 een rapport over het mogelijke gevolg en de wenselijkheid van een opt-out per 2014. Haar advies was negatief. Met uittreding zouden de Britten bovenal zichzelf in de voet schieten: “On the basis of the evidence we have received we do not consider that the Government have made a convincing case for exercising the opt-out.”¹⁹ Dit gold *a fortiori* voor het EAB-vraagstuk: “Opting out of the police and criminal justice measures would have significant adverse negative repercussions for the internal security of the United Kingdom and the administration of criminal justice in the United Kingdom.”²⁰

Begin juli rapporteerde minister Theresa May aan het Lagerhuis de beslissing van de regering-Cameron over de opt-out en een herintredingsverzoek onder andere met betrekking tot het EAB (geroep: ‘schande, schande’ door conservatieve parlementariërs). De EAB-aanvraag zou gepaard gaan met additionele wettelijke voorzieningen om te voorkomen dat Britse burgers uitgeleverd zouden worden voor relatief geringe vergrijpen.²¹ De Labour-oppositie betichtte minister May van draaien. Was nu het EAB nu opeens in het Britse nationale belang, terwijl ze tot dan toe het omgekeerde had betoogd? Waarom, vroeg Labour MP Yvette Cooper, had het de minister drie jaar gekost te beseffen dat we niet terug willen naar de ‘Costa del Crime’ waar Britse criminelen ongestraft naar Spanje vluchtten en continentale criminelen in het Verenigd Koninkrijk vrijplaats vonden? De regering, aldus Cooper, had een politiek

spelletje met het EAB gespeeld. De minister had zich in de Union Jack gehuld, “parading powers that she is repatriating from Brussels, but where is the substance?” Voor de liberaal-democraten was de notie uit het EAB te stappen van begin af aan ‘gekkenwerk’ geweest.²²

Hoewel dezer dagen in een groot aantal lidstaten in toenemende mate eurosceptische sentimenten waarneembaar zijn, wordt het Europadebat het meest prominent gevoerd in Groot-Brittannië. Bovendien neemt het debat aldaar meer concrete vormen aan dan het debat in andere lidstaten. Ook in Nederland speelde ten tijde van het politieke debat over het Verdrag van Lissabon een discussie over het organiseren van een referendum over de verdere overdracht van bevoegdheden naar Brussel.²³ Daar waar deze discussie in Nederland weer naar de achtergrond verdwenen is, lijkt ze nog volop levend in het Verenigd Koninkrijk. Enerzijds kan dit betekenen dat eurosceptische gevoelens daar sterker zijn dan in andere lidstaten. Anderzijds nemen de Britten een speciale positie in door de keuzemogelijkheid die ze destijds bij het Verdrag van Lissabon hebben bedongen. De keuze voor het al dan niet behouden van de 133 maatregelen geeft een concrete en praktische basis om een discussie te voeren over de noodzaak en mate van Europese integratie. Een concrete aanleiding om een dergelijk debat te voeren bestaat er in andere lidstaten niet of in veel mindere mate. Vanuit democratisch perspectief is het echter goed te zien hoe in het Verenigd Koninkrijk voor- en tegenstanders op de praktijk gerichte argumenten aandragen en het Europadebat op die manier niet blijft hangen in oppervlakkige sentimenten, al te verheven idealen en vaagheden. Het debat richt zich op de vraag voor welke problemen samenwerking is gewenst en welke kwesties beter nationaal kunnen worden geregeld. De discussie komt daarmee dicht bij de leefwereld van de burger, hetgeen niet alleen goed is voor het Europadebat, maar ook in bredere zin de publieke bewustwording over Europese integratie bevordert.

Het Europadebat in Nederland

Een dergelijk debat kan in theorie ook in Nederland worden gevoerd. Eind juni sprak de Nederlandse ministerraad over een lijst van 54 Europese maatregelen waarvan Nederland de bevoegdheden terug naar de nationale zeggenschap wil halen.²⁴ Op die lijst evenwel zal men tevergeefs een aangelegenheid zoeken met het politieke gewicht van het EAB. Er staan onschuldige verlangens om verdere Europese bemoeienis op

Met uittreding zouden de Britten bovenal zichzelf in de voeten schieten

tal van terreinen een halt toe te roepen, zoals verlenging van het zwangerschapsverlof en regels voor bosbeheer, alsmede exotica als het bevorderen van het verstrekken van schoolmelk en schoolfruit. Met instemming verwijst de regering naar het intrekken door de Europese Commissie van een conceptrichtlijn die op hygiënische gronden het gebruik van hervulbare olijfoliekannetjes in de horeca zou verbieden. Daarnaast evenwel onderkende de regering-Rutte in de notitie een sterke noodzaak tot verdergaande Europese samenwerking op belangrijke beleidsterreinen als bestrijding van de economische en financiële crisis, defensie en asiel- en migratievraagstukken. Over het geheel genomen lijkt de Nederlandse regering zo nogal te spreken over haar bevoegdhedenverdeling met de EU.²⁵ Daarenboven, zou schoolfruit kunnen dienen als de katalysator van

het Nederlandse nationale Europadebat? Het is niet aannemelijk.

In weerwil van de grote verschillen tussen de Britse en Nederlandse Europadebatten laten ze ook een overeenkomst zien: hernationalisering van Europese bevoegdheden kan aantrekkelijk lijken, op grond van overwegingen van subsidiariteit en proportionaliteit, of omwille van electoraal gewin of electorale schadebeperking. In de praktijk blijkt de marge voor hernationalisering van bevoegdheden evenwel gering, althans minder dan de politieke retoriek erover aan verwachtingen opwekt. De spagaat tussen wat politici zeggen te zullen doen in Brussel en wat ze er daadwerkelijk van terecht brengen, wordt erdoor vergroot.²⁶ Dat ondermijnt het vertrouwen van de burger in het nationale zowel als het Europese bestuur.

NOTEN

- 1 'Megan Stammers case: police urge PM to keep EU crime co-operation,' *The Observer*, 29 september 2012 (<http://www.guardian.co.uk/uk/2012/sep/29/megan-stammers-case-police>).
- 2 Zelfs al vóór de aanslagen van 11 september 2001. Zie, Britse Delegatie, *wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen in strafzaken*, Raad van de Europese Unie, doc. 7090, Brussel 29 maart 1999.
- 3 'Theresa May tells MPs UK government wants EU law opt-out', *BBC*, 15 oktober 2012 (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-19944072>).
- 4 European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between member states*. COM(2011)175, Brussel, 11 april 2011. Zie ook, Scott Baker, *A review of the United Kingdom's extradition arrangements*, Londen, 2011.
- 5 European Commission. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between member states*. COM(2011)175, biz 7-8.
- 6 'Extraditions to Poland: Wanted, for chicken rustling', *The Economist*, 30 december 2009. Zie ook Presidency of the Council of the European Union, *Proposed subject for discussion at the experts' meeting on the application of the Framework Decision on the European arrest warrant on 17 July - the proportionality principle*, 10975/07 Copen 98 (9 July 2007), 3.
- 7 Handelingen Tweede Kamer der Staten Generaal, Vragen van de leden Gesthuizen, Recourt, en Van der Steur aan de staatssecretaris van veiligheid en justitie over het Europees arrestatiebevel in relatief kleine strafzaken, 2011Z20846, 25 oktober 2011.
- 8 European Parliament, European arrest warrant debate, Strasbourg 8 juni 2011 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110608+ITEM-012+DOC+XML+V0//EN>).
- 9 'Eurocommissaris Reding: Europees aanhoudingsbevel niet voor kleine criminaliteit', Europa.nu, 12 april 2012 (http://www.europa-nu.nl/id/viofgz8foyzw/nieuws/eurocommissaris_reding_justitie_europees?ctx=vhaffazabhr&start_tab0=114).
- 10 Fair Trials International, *The European arrest warrant seven years on - the case for reform*, Londen, 2011.
- 11 Netwerk, 'Keerzijde van het Europees aanhoudingsbevel', 12 juli 2007; Netwerk, 'Gevangen in eigen land door onterecht Europees arrestatiebevel', 17 december 2007.
- 12 Europese Commissie, *Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering sinds 2007 van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten*, COM(2011) 175 definitief, Brussel 11 april 2011.
- 13 'Theresa May says UK to keep European Arrest Warrant', *BBC*, 9 juli 2013 (<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-23224306>).
- 14 Toby Helm, 'Nick Clegg blocks Tory bid to opt out of European policing measures', *The Observer*, 13 oktober 2012 (<http://www.guardian.co.uk/uk/2012/oct/13/clegg-blocks-tory-eu-police>).
- 15 Megan Stammers case, a.w. noot 1.
- 16 Benjamin Fox, 'UK looks to 2017 for EU membership vote', *EUobserver*, 23 januari 2013 (<http://euobserver.com/political/118817>).
- 17 Benjamin Fox, 'Cameron's Conservatives table EU referendum bill', *EUobserver*, 15 mei 2013 (<http://euobserver.com/political/120108>).
- 18 'Cameron referendum speech: EU reaction', *BBC*, 23 January 2013 (<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21159365>); 'Reacties speech Cameron: Timmermans wil geen referendum in Nederland', *De Volkskrant*, 23 januari 2013 (<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2800/Europese-Unie/article/detail/3381633/2013/01/23/Reacties-speech-Cameron-Timmermans-wil-geen-referendum-in-Nederland.dhtml>); 'Van Rompuy to Cameron: "We have an exit clause"', *EurActiv*, 1 maart 2013 (<http://www.euractiv.com/uk-europe/van-rompuy-cameron-exit-clause-news-518163>).
- 19 House of Lords, European Union Committee, Thirteenth Report, 'EU police and criminal justice measures: the UK's 2014 opt-out decision'. 16 april 2013, no. 318.
- 20 Ibid..
- 21 'Theresa May says UK to keep European Arrest Warrant', a.w. noot 13..
- 22 Ibid.
- 23 A.G. Harryvan & J. van der Harst (red.), *Verloren consensus. Europa in het parlementair-politieke debat, 1945-2013*, Amsterdam: Boom, 2013, blz. 261-265.
- 24 Natalie Righton, 'Kabinet verzet zich tegen bemoeizucht EU,' *de Volkskrant*, 22 juni 2013.
- 25 'Kabinet: 54 zaken liever niet in Brussel regelen', *NRC Handelsblad*, 22 juni 2013 (<http://archieff.nrc.nl/index.php/2013/Juni/22/Overig/nhnl01006/Kabinet%3A+54+zaken+liever+niet+in+Brussel+regel+en/check=Y>); Andrew Rettman, 'Netherlands attacks "creeping" EU powers', *EUobserver*, 22 juni 2013 (<http://euobserver.com/institutional/120602>).
- 26 A. van Staden, 'Nederlands Europa-beleid: de kloof tussen retoriek en werkelijkheid', *Internationale Spectator*, februari 2011, blz. 115-119.

Russische spionagepraktijken in de 21ste eeuw: de zaak-Raymond P.

De armen van de Russische inlichtingendienst (SVR) reiken ver. Ook Nederland geniet belangstelling van de dienst. Afgelopen voorjaar werd de Nederlander Raymond P. veroordeeld wegens spionage voor de Russen. Toeval, of toch niet? En wat leert deze zaak ons over de *modus operandi* van de SVR?

In april 2013 werd de voormalige medewerker van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, Raymond P. (1951), door de Haagse rechtbank wegens spionage voor Rusland veroordeeld tot twaalf jaar gevangenisstraf. Voor Nederlandse begrippen was dat een zware straf. P. was in maart 2012 op Schiphol gearresteerd met enkele usb-sticks met gevoelige informatie in zijn bezit. Hij was op weg naar Bangkok via een tussenlanding in Wenen. Zijn zaak is interessant omdat hij zijn informatie aan de Russische inlichtingendienst SVR (*Sloezjba Vnesnej Razvedki*) toespeelde via zijn verbinding met een in Duitsland woonachtig echtpaar dat als officieren van de Russische inlichtingendienst actief was onder de namen van Andreas en Heidrun Anschlag. Zij opereerden met een valse identiteit in het Westen – beiden waren ogenschijnlijk Oostenrijkse staatsburgers – en waren in oktober 2011 in Duitsland gearresteerd. Dit artikel beoogt op grond van de informatie die beschikbaar is over de zaken van Raymond P. en het echtpaar Anschlag tot observaties te komen over de *modus operandi* van de SVR.

Het echtpaar Anschlag werd op 2 juli 2013 door de rechtbank in Stuttgart veroordeeld, de man tot zes jaar en zes maanden gevangenisstraf en de vrouw tot vijf jaar en zes maanden.¹ Het echtpaar had tijdens het proces gebruik gemaakt van het zwijgrecht en de rechtbank had mede daardoor hun ware identiteit niet kunnen vaststellen.

Bekend is wel dat zij zich in hun berichtenverkeer met de Centrale van de SVR in Moskou bedienden van de codenamen 'Pit' en 'Tina'. Door de rechtbank werden zij omschreven als "een vermoedelijk Russisch echtpaar met onbekende identiteit", met een geschatte leeftijd van begin of midden vijftig. Het gaat bij het echtpaar Anschlag om 'illegalen', Russische inlichtingsofficieren, met andere woorden personeelsleden van de SVR in vaste dienst, die onder *deep cover* in het buitenland opereren.²

Echte Oostenrijkse paspoorten

Een belangrijke stap voor de dekmantel van het echtpaar Anschlag werd in 1984 gezet in de Oostenrijkse provincie Stiermarken, toen twee ambtenaren van de burgerlijke stand op verschillende locaties en onafhankelijk van elkaar, na te zijn omgekocht of om een andere reden, twee paspoorten uitgaven. Het ene stond op naam van Andreas Anschlag, geboren in Argentinië, en het andere op naam van Heidrun Freud, geboren in Peru. Volgens de Stuttgarter rechtbank kwamen beiden in 1988 of 1990 met hun Oostenrijkse paspoorten vanuit Latijns-Amerika naar Duitsland. In september 1990 traden zij in de badplaats Altaussee in het Oostenrijkse Salzkammergut in het huwelijk en werd Heidrun Freud Heidrun Anschlag.³

Ben de Jong is gastonderzoeker bij de Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam. De auteur is drs. W.P.J. Keller uit Overijse (België) erkentelijk voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

De KGB had altijd, net als tegenwoordig ongetwijfeld de SVR, een scherp oog voor mogelijkheden om bijvoorbeeld via een agent die is gerekruteerd bij een bureau van de burgerlijke stand in een westers land, aan officieel afgegeven paspoorten te komen, die vervolgens door illegalen konden worden gebruikt. In dit verband is het opvallend dat een leidende functionaris van de AIVD onlangs in het blad *Binnenlands Bestuur* liet weten dat de SVR ook in Nederland geïnteresseerd is in het verkrijgen van officiële documentatie, zoals geboorte- en overlijdensakten.⁴ Die leveren informatie die kan dienen als bouwsteen voor het opzetten van een nieuwe identiteit, die bij voorkeur is gebaseerd op echte, niet op valse documenten. In sommige westerse landen kan met behulp van een geboortebewijs een paspoort worden aangevraagd voor iemand die in feite al overleden is. Het inreizen naar Duitsland door het echtpaar Anschlag na een verblijf van enkele jaren in Latijns-Amerika is ook typerend. Voordat men in het operatiegebied arriveert, in dit geval Duitsland, wordt op een ander continent een legende opgebouwd, een nieuw en deels fictief bestaan. De details daarvan zijn door de nieuwe kennissenkring en officiële instanties in Duitsland minder gemakkelijk te controleren dan wanneer men een bestaan uitsluitend in Duitsland had geleid.

Andreas Anschlag volgde na aankomst in Duitsland een technische opleiding en had tot het moment van zijn arrestatie diversde banen, voornamelijk in de Duitse auto-industrie. Opvallend was dat Anschlag in het kader van zijn werk vele buitenlandse reizen maakte, onder andere naar

Latijns-Amerika. Die reizen waren ongetwijfeld een goede dekmantel voor ontmoetingen met agenten van de SVR of collega's van die dienst. Het echtpaar kreeg in Duitsland een dochter, waarna Heidrun Anschlag voornamelijk de opvoeding en het huishouden deed. Het echtpaar leidde kortom een onopvallend bestaan.

Communicatie met Moskou

Toen Heidrun Anschlag in de vroege ochtend van dinsdag 18 oktober 2011 in Marburg an der Lahn door een team van de Duitse anti-terreureenheid GSG 9 werd gearresteerd, zat zij juist aan de kortegolfontvanger en de pc om de door de Centrale in Moskou uitgezonden informatie op te vangen en te verwerken. Vrijwel gelijktijdig werd Andreas Anschlag in de tweede woning van het echtpaar bij Stuttgart opgepakt. Dat Frau Anschlag tijdens het opvangen van de berichten uit Moskou werd gearresteerd, was ongetwijfeld geen toeval. De Duitse justitie volgde het paar zeker al geruime tijd op de voet: de telefoon, het internet en andere verbindingen van het echtpaar werden afgeluisterd en hetzelfde gold voor wat er binnenshuis door het echtpaar gezegd werd. Het was justitie ook ongetwijfeld bekend dat Heidrun Anschlag elke dinsdagochtend vroeg via de korte golf berichten uit Moskou in ontvangst nam. Bij haar arrestatie werd zij dus als het ware op heterdaad betrapt, wat voor de bewijsvoering bij het proces gunstig was.

De wijze van communicatie van het echtpaar Anschlag met de Centrale laat een combinatie van moderne en traditionele methoden zien. De *one-way voice link* (OWVL), een vorm van eenrichtingsverkeer dus, waarmee Frau Anschlag op het moment van haar arrestatie bezig was, waarbij gecodeerde berichten in de vorm van getallen worden voorgelezen op een korte-golffrequentie, is een traditioneel onderdeel van de werkwijze van de Centrale. Het echtpaar stuurde op zijn beurt berichten aan Moskou door het plaatsen van materiaal in zogeheten 'dode brievenbussen', van tevoren afgesproken geheime bergplaatsen, in het Engels ook wel *dead drops* genoemd. Die werden waarschijnlijk meestal geleegd door 'legale' inlichtingenofficieren van de Russische ambassade in Berlijn, die daar met diplomatieke onschendbaarheid waren gestationeerd. Het echtpaar verstuurde ook tekstberichten via een satellietverbinding naar Moskou en plaatste korte filmpjes op YouTube met als gebruikersnaam 'Alpenkuh 1'. Moskou plaatste op zijn beurt filmpjes gericht aan de Anschlags onder de naam 'Cristianofotballer'. Door beide zijden werden de onschuldige ogende

Een USB-ingang die uit een muur steekt als moderne *dead drop*. Het echtpaar Anschlag stuurde berichten aan Moskou door het plaatsen van materiaal in zogeheten 'dode brievenbussen', van tevoren afgesproken geheime bergplaatsen, in het Engels ook wel *dead drops* genoemd. Foto HarcoRutgers



filmpjes voorzien van verborgen boodschappen, een manier van communiceren die wordt aangeduid met de term steganografie.

Volgens *Die Welt* hadden Andreas en Heidrun Anschlag in opdracht van de SVR al voorbereidingen getroffen om Duitsland te verlaten en zich in Rusland in veiligheid te brengen, omdat men vreesde dat arrestatie dreigde.⁶ De aanstaande verkoop van hun huis en het feit dat Andreas Anschlag ontslag nam op zijn werk hebben waarschijnlijk voor de Duitse justitie in hoge mate het tijdstip van de arrestatie bepaald. Het echtpaar had in augustus 2011, ongeveer twee maanden voor zijn arrestatie, een ontmoeting met een SVR-officier in de Servische hoofdstad Belgrado, die ongetwijfeld door een Duits team is geobserveerd.

Agent 'BR'

De belangrijkste agent met wie het echtpaar Anschlag in verbinding stond, was wellicht Raymond P., die van de SVR de codenaam 'BR' had meegekregen. De Haagse rechtbank die Raymond P. in april 2013 veroordeelde, concludeerde dat hij en BR een en dezelfde persoon waren.⁷ De rechtbank stelde dat P. honderden vertrouwelijke documenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan het echtpaar Anschlag had doorgespeeld. P. deed er tijdens het vooronderzoek en het proces weliswaar het zwijgen toe, maar de rechtbank baseerde zijn conclusie naast het feit dat hij bij zijn arrestatie usb-sticks met gevoelige informatie bij zich had, vooral op een groot aantal in het Russisch gestelde tekstfragmenten die door de Duitse justitie waren gevonden op informatiedragers van de Anschlags. De fragmenten maakten deel uit van de correspondentie die zij over BR hadden gevoerd met de Centrale in Moskou. Verder werden er bij een huiszoeking in de woning van P. na zijn arrestatie nog eens 227 geheime documenten aangetroffen. Op een laptop van Andreas en Heidrun Anschlag werden door de Duitse justitie verder 33 documenten gevonden van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Vanwege de data op achttien van die documenten concludeerde de rechtbank dat BR, dat wil zeggen P., die aan Andreas Anschlag had gegeven bij een persoonlijke ontmoeting op 13 augustus 2011. P. heeft voorts volgens de rechtbank gebruik gemaakt van steganografiesoftware bij het opstellen van berichten voor het echtpaar Anschlag en heeft ook samenvattingen in het Engels voor hen gemaakt van vertrouwelijke documenten van zijn ministerie. Belangrijke aanwijzing voor het feit dat BR en Raymond P. een en dezelfde persoon zijn,

Spionneruil

In diverse westerse media is aangenomen dat de arrestatie van de Anschlags samenhangt met de zaak van de tien gearresteerde Russen die in de zomer van 2010 de Verenigde Staten zijn uitgezet en zijn uitgewisseld tegen vier personen die in Rusland gevangen zaten. Westerse diensten, de Amerikanen voorop, zijn er inderdaad kennelijk in geslaagd een of meer bronnen te rekruteren bij Directoraat S van de SVR, dat bij die dienst net als vroeger bij de KGB verantwoordelijk is voor operaties met illegalen.⁵ De waarschijnlijke samenhang van de zaak van het echtpaar Anschlag met die van de tien Russen illustreert een ander belangrijk principe uit de wereld van spionage: een spionagezaak staat zelden op zichzelf, er zijn meestal connecties met andere zaken.

was voor de rechtbank ook het feit dat in een van de herstelde bestanden op een informatiedrager van de Anschlags de codenaam BR aan de echte naam van Raymond P. was gekoppeld. Tevens werden daarbij de geboortedatum van P. en diens mobiele telefoonnummer vermeld.

Duidelijk wordt uit diverse van de genoemde tekstfragmenten dat de motivatie van Raymond P. voor de SVR als agent te gaan werken primair financieel was. Bij P. geen spoor van enige ideologische motivatie.⁸ Het feit dat hij schulden had was bij de Centrale bekend en men buitte dat ten volle uit. In een van de tekstfragmenten instrueert Moskou de Anschlags BR geld te geven in drie tranches, in totaal 22.000 euro, waarmee hij zijn schulden vóór eind 2009 zou kunnen afbetalen. De rechtbank stelde in het vonnis dat P. in de periode van maart 2009 tot en met augustus 2011 in totaal minstens 72.200 euro van de SVR ontving.

Een van de tekstfragmenten bevatte ook een verslag van een trainingssessie met agent BR van een uur waarbij hij op de laptop van 'Pit' (Andreas Anschlag) en in zijn aanwezigheid een gedicht moest coderen en decoderen. Ook probeerde Anschlag BR het gebruik van steganografiesoftware bij te brengen. Het is gebruikelijk bij inlichtingen- en veiligheidsdiensten agenten te scholen in onderdelen van het spionagehandwerk, zoals het coderen en decoderen van berichten. Raymond P. leverde de Russen volgens de rechtbank verder tal van documenten die betrekking hadden op het door de EU en de NAVO gevolgde beleid ten opzichte van Rusland. Moskou liet BR

De SVR
toont zich speciaal
geïnteresseerd in plannen
van de EU aangaande
biometrie



Bronnen dichtbij westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben de laatste jaren herhaaldelijk gezegd dat de Russische spionage tegenwoordig weer op hetzelfde niveau is als ten tijde van de Koude Oorlog. Foto Tony Bowden / tm-tm

via Pit en Tina bij gelegenheid weten zeer tevreden te zijn over documenten die hij had geleverd. De SVR beseft kennelijk heel goed hoe belangrijk het is een agent van tijd tot tijd te laten weten dat hij goed werk doet: psychologische ondersteuning voor een spion kan van vitaal belang zijn.

Visa en biometrie

Raymond P. hield zich bij zijn ministerie vooral bezig met de dossiers vreemdelingenzaken en visumverstrekking en als uitvloeisel daarvan ook met biometrie. Dat waren allemaal zaken waarvoor men in Moskou grote belangstelling had, zo stelt de Haagse rechtbank in zijn vonnis. De Centrale toonde zich speciaal geïnteresseerd in de plannen aangaande biometrie van de Europese Unie. Een van de tekstfragmenten was een oorspronkelijk door Moskou in het Engels gesteld document, gericht aan Pit en Tina, waarin expliciete vragen werden geformuleerd die aan BR dienden te worden gesteld. Die hadden onder andere betrekking op mogelijke samenwerking van de EU op het terrein van biometrie met andere landen, waaronder de Verenigde Staten en Canada. De grote belangstelling van de SVR voor het gebruik van biometrie door westerse landen en de EU heeft ongetwijfeld te maken met de eventuele barrières die het gebruik van die nieuwe techniek opwerpt voor zijn operaties met illegalen in het buitenland. Biometrische paspoorten registreren immers unieke fysieke karakteristieken van een persoon, zoals kenmerken van iemands iris of netvlies, vingerafdrukken en de vorm van aders in handen of vingers. Ook voor legale inlichtingsofficieren, verbonden aan een Russische ambassade, zal het moeilijk worden van identiteit te wisselen, als de unieke karakteristieken van een persoon zich in een database bevinden die aan de grens gemakkelijk kan worden geraadpleegd. De casus van Raymond P. is er een voorbeeld van, hoe een goed geplaatste agent ook

informatie kan leveren die door derde landen of instellingen als de EU en de NAVO met zijn eigen overheid wordt gedeeld. De waarde van bijvoorbeeld Nederland als doelwit voor spionage wordt dus niet alleen bepaald door strikt Nederlandse geheimen die mogelijk voorhanden zijn.

Volgens een van de tekstfragmenten was de Centrale ook geïnteresseerd in het soort dingen waar inlichtingendiensten overal ter wereld grote belangstelling voor hebben, namelijk de manier waarop bij de werkgever van P. documenten werden geclassificeerd, wie er toegang toe had en welke procedures daarbij werden gevolgd. De SVR ontving verder graag van BR een organigram van de organisatie waar hij werkte, met een gedetailleerde beschrijving van elke eenheid daarbinnen en de plaats van BR zelf in het geheel. Verder: wie is de chef van elke eenheid en wat is de informatie waarover elke eenheid beschikt? De Centrale beklagde zich over een eerder door BR geleverd schema van zijn organisatie: het was onduidelijk en hetzelfde gold voor de door hem daarbij gebruikte afkortingen. De SVR vroeg BR ook om de levering van een exemplaar van de interne telefoongids van zijn organisatie. BR heeft ook, zo stelt de rechtbank in zijn vonnis op basis van de getraceerde correspondentie tussen het echtpaar Anschlag en de Centrale, aan de SVR informatie geleverd van vertrouwelijke en zeer persoonlijke aard over zeven collega's. De belangstelling van de Centrale voor al dit soort onderwerpen is niet ongewoon. Men probeert een organisatie die een belangrijk doelwit vormt, zoveel mogelijk in kaart te brengen om na te gaan waar zich daarbinnen welke informatie bevindt en waar de kwetsbare plekken zijn. Via een reeds functionerende agent, in dit geval BR, probeert men vervolgens persoonlijke informatie te bemachtigen over andere potentiële rekruten binnen de organisatie. Zo zal de Centrale bijvoorbeeld zeker geïnteresseerd zijn geweest in de vraag wie van deze personen op te grote voet leefde en mogelijk schulden had. Of wie van hen ontevreden was over zijn carrièremogelijkheden of zijn behandeling door superieuren.

Vooral omdat zowel Raymond P. als het echtpaar Anschlag bij het proces en het vooronderzoek grotendeels hebben gezwegen, zijn er nog veel details duister aan deze zaak. Onduidelijk is bijvoorbeeld door wie en waar precies P. is gerekruteerd. Vrijwel zeker niet door Pit, maar door een legale SVR-officier. Illegalen rekruteren meestal niet zelf, omdat de rekruteringspoging altijd mis kan gaan en de SVR een illegaal dat risico niet wil laten lopen. Of Raymond P. de enige agent was die door

In de jaarverslagen van de AIVD wordt regelmatig melding gemaakt van Russische spionageactiviteiten in Nederland

de Anschlag werd gerund, is een andere onbeantwoorde vraag. Het lijkt niet waarschijnlijk. Onduidelijk is verder waarheen P. op weg was toen hij op Schiphol met zijn usb-sticks vol vertrouwelijke informatie werd gearresteerd. Hij moet immers uit de media geweten hebben dat de Anschlag al enkele maanden eerder in Duitsland waren opgepakt. Waarschijnlijk had de SVR een noodprocedure in werking gesteld voor een speciale ontmoeting en hem verzekerd dat er voor de Duitse justitie geen sporen via het echtpaar naar hem zouden leiden. Dat bleek voor P. een pijnlijke misrekening.

Bronnen dichtbij westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten hebben de laatste jaren herhaaldelijk gezegd dat de Russische spionage tegenwoordig weer op hetzelfde niveau is als ten tijde van de Koude Oorlog.⁹ De SVR maakt daarbij dankbaar gebruik van de vele Russen die vandaag de dag legaal in het Westen verblijven, al speelde dat aspect van de werkwijze van die dienst in de zaak van Raymond P. voor zover bekend geen rol.¹⁰ Ook in de jaarverslagen van de Nederlandse AIVD wordt regelmatig melding gemaakt van Russische spionageactiviteiten, al dan niet digitaal, in Nederland, al worden details daarbij zelden vermeld.¹¹ Er lijkt geen reden te veronderstellen dat Nederland een speciale prioriteit is voor de SVR op het punt van inlichtingenvergaring. Alle westerse landen, de Verenigde Staten voorop, zijn per definitie voor de Russen interessant. Elke inlichtingendienst en dus ook de SVR is altijd op zoek naar personen met toegang tot geheime informatie, zeker als zij ook nog financiële problemen hebben, zoals Raymond P. In dit geval leverde dat de SVR niet alleen toegang tot Nederlandse vertrouwelijke informatie op, maar ook tot geheimen van de NAVO en de EU.

Raymond P. is tot een zware straf veroordeeld in het kader van waarschijnlijk de grootste spionagezaak in Nederland sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Pit en Tina kwamen er met aanzienlijk minder van af. Moskou zal er zeker in geïnteresseerd zijn het echtpaar redelijk snel uit de gevangenis te krijgen. De Anschlag hebben er tot nu toe blijkbaar het zwijgen toe gedaan en geen operationele details prijsgegeven, maar een garantie dat zij jarenlang in een Duitse gevangenis hun mond zullen blijven houden is er natuurlijk niet. Berichten over een mogelijke uitwisseling tegen westerse agenten die in Rusland gevangen zitten, circuleren al enige tijd. De kans lijkt daarom groot dat Raymond P. nog vele jaren in de gevangenis zal moeten doorbrengen, terwijl Andreas en Heidrun Anschlag over niet al te lange tijd in Rusland van een welverdiende rust kunnen genieten. De dochter van het echtpaar is in Duitsland opgegroeid en wist blijkbaar niets van het spionagewerk van haar ouders. Dat zij zich in het Rusland van Vladimir Poetin thuis zal voelen, lijkt onwaarschijnlijk.

NOTEN

- 1 *Urteil des Staatsschutzsenats in der Strafsache gegen zwei russische Spione wegen geheimdienstlicher Agententätigkeit nach § 99 Strafgesetzbuch.* <http://www.olg-stuttgart.de/servlet/PB/menu/1285105/index.html?ROOT=1182029&ARCHIV=127350>. Geraadpleegd op 16 juli 2013. Dit is een persbericht, uitgebracht door de rechtbank.
- 2 Voor illegalen zie ook Ben de Jong, "‘Verraders eindigen in de goot’: Russische spionage aan het begin van de 21^{ste} eeuw," *Internationale Spectator*, jrg. 66, nr. 1, januari 2012, pp. 30-34; Vladimir Kuzichkin, *Inside the KGB: Myth and Reality*. London: André Deutsch (1990), hoofdstuk 4.
- 3 Voor deze en andere achtergronden van deze zaak zie: Uwe Müller en Lars-Marten Nagel, "Agententhiller von historischer Dimension," *Die Welt*, 21.10.12, <http://www.welt.de/110072578>. Geraadpleegd op 1 juli 2013.
- 4 *Binnenlands Bestuur*, 5 juli 2013, nr. 14, p. 5. Tijdens de Koude Oorlog was de DDR voor KGB-illegalen het ideale land om aan echte documenten te komen voor het opbouwen van een nieuwe identiteit. Die documenten konden vaak relatief gemakkelijk in West-Duitsland en de overige westerse wereld worden gebruikt. Kuzichkin (1990), p. 79 (zie noot 2).
- 5 Zie De Jong, a.w. (noot 2) en Edward Lucas, *Deception: Spies, Lies and How Russia Dupes the West*. London etc.: Bloomsbury (2012), pp. 129, 307-308.
- 6 *Die Welt* (2012) (noot 3).
- 7 Voor het vonnis van de Haagse rechtbank inzake Raymond P. zie <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ8217>. Geraadpleegd op 25 april 2013.
- 8 Vele westerse agenten van de KGB werkten tijdens de Koude Oorlog voor die dienst uit sympathie voor het Sovjet communisme.
- 9 Zie bijvoorbeeld <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/9190536/Number-of-Russian-spies-in-the-UK-back-to-Cold-War-levels-say-security-services.html>. Geraadpleegd op 7 augustus 2013.
- 10 Lucas, a.w. (noot 5), pp. 102-103 en passim; Ben de Jong, a.w. (noot 2).
- 11 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Jaarverslag 2012, p. 36. <https://www.aivd.nl/@2988/jaarverslag-2012/>. Geraadpleegd op 7 augustus 2013.

Alternatieve richting voor onderzoek naar China en de EU

Jan Wouters, Tanguy de Wilde, Pierre Defraigne, Jean-Christophe Defraigne (red.)

China, The European Union And Global Governance (Leuven Global Governance Series)

Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012; 384 blz.; £ 90,-; ISBN: 978-1-78100-426-5 (hb)

Zorgvuldige en doorwrochte analyses van de relatie tussen China en de EU zijn uitermate schaars. De bundel *China, The European Union and Global Governance* zou in deze lacune kunnen voorzien, maar slaagt daar slechts deels in.

China en de Europese Unie stellen de analisten van de wereldpolitiek voor tamelijk nieuwe uitdagingen. China vanwege zijn uitzonderlijke prestaties wat betreft economische groei en modernisering; de Europese Unie door haar voortdurende (doch langzame) pogingen de samenwerking op het gebied van buitenland- en veiligheidsbeleid te verbeteren, een uniek streven voor een regionale organisatie. Niettemin lopen wetenschappelijk onderzoekers die deze twee fenomenen met elkaar proberen te verbinden, vaak tegen het probleem aan dat, hoewel de bilaterale betrekkingen in hoge mate retorische waarde hebben, zorgvuldige en doorwrochte analyses van de relatie tussen China en de EU uitermate schaars zijn.

Het idee om die twee verschijnselen te beschouwen in de context van grotere thema's zoals *global governance*, is dan ook een veelbelovende alternatieve richting voor onderzoek naar China en de EU. De bundel *China, The European Union and Global Governance* probeert precies dat te doen – met zeer gemengde resultaten. Enerzijds biedt de bundel enige zeer inzichtelijke discussies over de invloed van de opkomst van China op sleutelgebieden van *global governance*, waarbij nu en dan wordt verwezen naar de rol van de EU in deze context. Anderzijds zijn alle gebruikelijke tekortkomingen van conferentiebundels helaas ook op deze bundel (naar aanleiding van de in mei 2012 in Brussel gehouden conferentie 'China, the EU and the Restructuring of Global Governance') van toepassing, met name een gebrek aan focus en coherentie.

Een aantal van de bijdragen is het vermelden waard. In het eerste hoofdstuk geeft Jean-Christophe Defraigne een zeer inzichtelijke historisch-economische beschouwing van China's opkomst tegen de achtergrond van China's rol in de wereldeconomie sinds het begin van de moderne tijd. Hij vergelijkt die vervolgens met Duitsland als uitdager van de Britse economische dominantie van eind 19de eeuw en wijst op de belangrijkste verschillen, vooral de hoge mate van interdependentie in de huidige mondiale productienetwerken en de belangrijke technologiekloof. Stuart Flemming behandelt in hoofdstuk 3 de beperkingen die inherent zijn aan de multilaterale economische beleidscoördinatie en -samenwerking in de G20, en die voornamelijk worden veroorzaakt door uiteenlopende belangen. Hij brengt ze in verband met de zeer bescheiden prestaties van de voorgangers van de G20, in het bijzonder de G7/8.

In hoofdstuk 4 bieden Jan Wouters en Matthieu Burnay nieuwe inzichten in de complexe handelsbetrekkingen tussen China en de EU door deze te analyseren in de context van het multilaterale handelsregime van de WTO; zij richten zich daarbij vooral op het gebruik van China en

de EU van het geschillenbeslechtsmechanisme. Chien-huei Wu vergelijkt in hoofdstuk 6 zeer nauwkeurig het EU-beleid versus het Chinese beleid ten opzichte van Afrika, en verheldert zodoende voor de lezer de spanningen tussen China en de EU met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking.

Het gedeelte over monetaire en financiële zaken bevat enige van de meest interessante bijdragen aan de bundel, vooral de nauw met elkaar verbonden hoofdstukken 7, 8 en 9 (van Pierre Defraigne, Michel Aglietta resp. Sylvain Plasschaert). Zowel Defraigne als Aglietta voert de huidige mondiale economische crisis en de internationale onevenwichtigheden terug op het op de dollar gebaseerde internationale monetaire systeem en voorspelt voor de toekomst de ontwikkeling van een polycentrisch systeem, met naast de dollar regionale munteenheden als de Chinese RMB en de euro. Wil dit polycentrisme kunnen functioneren, zo beargumenteert Defraigne, dan dienen de Verenigde Staten door belastingverhoging hun 'debt-to-GDP ratio' te verminderen, dient de eurozone fiscale integratie te versterken en zal China zijn financiële systeem moeten verbeteren en volledige convertibiliteit van de RMB moeten invoeren. Aglietta benadrukt dat het polycentrische systeem van de toekomst zijn voordeel zou kunnen doen met een aantal van de ideeën die Keynes naar voren bracht tijdens de Bretton Woods-onderhandelingen, en dan vooral een grotere symmetrie van obligaties tussen landen met een overschot en landen met een tekort, alsmede meer vertrouwen in internationaal ongedekt papiergeld, zoals de *Special Drawing Rights* (SDR). Plasschaert richt zich op de huidige onevenwichtigheden op de betalingsbalans tussen China en de Verenigde Staten. Hij stelt dat de vaak besproken opwaardering van de RMB ten opzichte van de dollar op zich zelf niet tot een significante verandering zal leiden en dat een evenwichtiger bilaterale economische relatie zal afhangen van een toename van bezuinigingen in de Verenigde Staten en van consumptie in China.

In het gedeelte over klimaatverandering en energie geven David Belis en Simon Schunz (hoofdstuk 11) een overzicht van de Chinese en Europese benaderingen van de problematiek rond klimaatverandering; zij wijzen op de tegenstrijdigheid tussen de bevordering van formele reductiedoelstellingen in de EU enerzijds en haar toegenomen "kooldioxidevoetafdruk", d.w.z. de uitstoot gerelateerd aan in de EU verbruikte producten, anderzijds. Pei-fei Cheng, David Belis en Hans Bruyninckx (hoofdstuk 14) analyseren de samenwerking tussen de EU en China betreffende het *Clean Development Mechanism* (CDM) in het kader van het Kyoto-protocol. Dat leidt tot kritische conclusies wat betreft het CDM-regime: terwijl de milieueffecten van vele van de projecten twijfelachtig zijn, staan ze de Europese industrie tot op zekere hoogte toe met de vervuiling binnen Europa door te gaan. In hoofdstuk 16 stellen Bram Buijs en

Voor Europese
bedrijven in
de duurzame
energiesector is
China als markt
cruciaal



Lucia van Geuns dat voor Europese bedrijven in de duurzame-energiesector China als markt cruciaal is. Maar een goede samenwerking is niet echt van de grond gekomen en fricties zijn gegroeid over toegang tot markten, over opgelegde overdrachten van technologie en Chinese concurrenten.

Ten slotte vergelijkt Tanguy de Wilde Estmael de Europese en Chinese visies op internationale veiligheid en stabiliteit. Hij stelt een innovatieve benadering van het wapenembargo van de EU tegen China voor, op basis van een strikte typologie van de doelstellingen en effecten van internationale sancties.

Helaas ontbreekt de 'rode draad' die men zich in een dergelijk samengesteld werk zou wensen. Eerst en vooral is de focus niet altijd helder, aangezien vele hoofdstukken niet voldoen aan de verwachtingen die door de titel worden geschepd. Nog niet de helft van de hoofdstukken besteedt min of meer gelijke aandacht aan China en de EU, in de zin van een comparatief onderzoek dan wel door naar de bilaterale betrekkingen te kijken. Vele hoofdstukken zijn duidelijk gebaseerd op onderzoek dat zich richt op de opkomst van China in de context van een door de Verenigde Staten gedomineerd systeem van *global governance*, aangevuld met enkele paragrafen om het een 'EU-wending' te geven (zoals de hoofdstukken van Jean-Christophe Defraigne, Fleming, Xiaodong Wang en Atanassova-Cornelis) óf er werd

überhaupt nauwelijks aandacht aan de EU besteed (bijv. de hoofdstukken van Aglietta, Plasschaert, Bo en Cooper). Een ander punt is het grote verschil tussen de hoofdstukken qua omvang en analytische diepgang. Sommige auteurs hebben kennelijk niet veel meer geleverd dan een uitdraai van hun conferentie-aantekeningen, daar waar anderen meerwaarde boden door ofwel uitgebreide artikelen bij te dragen, of daarin origineel onderzoek te verwerken.

Uiteraard staat omvang niet noodzakelijk gelijk aan kwaliteit. Zo wisten sommige kortere hoofdstukken het gebrek aan diepgang en detail te compenseren door heldere analyse of innovatieve ideeën (zoals de hoofdstukken van Yiwei Wang, Xiaodong Wang en Cooper). Samen met de rijkere en meer substantiële bijdragen die hierboven werden besproken, dragen zij bij tot een waardevolle bundel voor eenieder die geïnteresseerd is in de mondiale effecten van de opkomst van China, de betrekkingen tussen China en de Europese Unie en in onderwerpen die verband houden met *global governance*.

Frank Gaenssmantel is als universitair hoofddocent

verbonden aan de Leerstoelgroep Geschiedenis en Theorie van Europese integratie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Vertaling van deze recensie uit het Engels door Hester Holtland.

Hoe Oost-Europa achter het IJzeren Gordijn verdween

Anne Applebaum

Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe 1944-1956.

Londen: Allen Lane, 2012; 614 blz.; €21,99; ISBN: 978-1-846-14662-6.

Ted Hopf

Reconstructing the Cold War. The Early Years, 1945-1958.

Oxford: Oxford University Press, 2012; 305 blz.; €33,99; ISBN: 978-0-19-985848-4.

Na de Tweede Wereldoorlog zwaaiden de Sovjets voor tientallen jaren de scepter in Oost-Europa. Hoe vestigde Stalin zijn macht in dit gebied? Ging het om een proces dat jaren in beslag nam of was er sprake van een plotselinge overname? Journaliste Anne Applebaum en historicus Ted Hopf lijken het daarover niet eens te zijn.

Na de onvoorwaardelijke overgave van nazi-Duitsland in mei 1945, verdween Oost-Europa geleidelijk achter het IJzeren Gordijn. Het Rode Leger had het gebied in het laatste oorlogsjaar binnen de invloed van de Sovjetunie gebracht, of – volgens velen ter plaatse – de ene dictatuur vervangen door de andere. Hoe slaagde Moskou er in de periode 1944-1956 in, zijn wil op te leggen aan een bevolking die de Russen in principe vijandig gezind was, zeker in een land als Polen? Hoe ging dat proces in zijn werk?

Over die intrigerende vragen schreef de bekende Amerikaanse journaliste Anne Applebaum het boek *Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe 1944-1956*. De auteur, die eerder naam maakte met het lovend ontvangen en in 2004 met de Pulitzer Prize bekroonde *Gulag. A History* richt zich daarbij op

het Stalinisme in Polen, de DDR en Hongarije, landen die vanuit het Russische perspectief veruit het lastigst waren en het meest vijandig stonden tegenover de Sovjetunie. Volgens Applebaum dachten de Sovjets uiterst ideologisch; hun denken was er volgens de auteur zelf van doordrenkt. Het Kremlin was van mening dat er in lijn met de ideologie bepaalde dingen gebeuren. Als dat in de praktijk niet werkte, bijvoorbeeld in het geval van de nationalisatie van landbouwgrond, dan verbaasde dat de Russen zeer. Daarvoor werden dan verklaringen en oplossingen gezocht, en dat leidde er bijna steeds toe dat de teugels niet wat losser werden gehouden, maar integendeel juist strakker werden aangehaald.

Aanvankelijk was het beleid van Moskou en de commandant ter plaatse er in de Sovjetbezettingszone van Duitsland vooral op gericht zoveel mogelijk goederen weg



Nog jaren na
de oorlog bleven
in Polen voormalige
partizanengroepen
actief

te slepen. Vanuit economisch oogpunt was dat bepaald niet verstandig – de latere DDR liep er meteen een enorme achterstand door op – maar gezien de enorme schade die er door de *Wehrmacht* in de westelijke helft van de Sovjetunie was aangericht en die het best omschreven kan worden als één groot rampgebied, wel begrijpelijk. Zoals Applebaum met veel oog voor detail laat zien, ging het daarbij niet alleen om hele fabrieksinstallaties, om treinstellen en industriële goederen, maar confisceerde het Rode Leger in oktober 1945 ook al het voedsel dat bestemd was voor de beesten in de dierentuin van Leipzig (blz. 37).

Applebaum betoogt dat de communisten zich in Oost-Europa vanaf het begin op een aantal aspecten van het uitoefenen van macht en controle concentreerden: de geheime politie (in veel gevallen al gevormd voordat het Rode Leger een land binnenviel), de radio, etnische zuiveringen en ten slotte de *civil society*. Daarbij lag de nadruk niet zozeer op politieke partijen, maar meer op jeugdgroepen en sportclubs. Geweld werd daarbij niet geschuwd, maar was volgens Applebaum vooral gericht tegen bepaalde groepen en niet massaal zoals tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het geweld kwam overigens niet alleen van de Russen; nog jaren na de oorlog bleven, bijvoorbeeld in Polen, nog allerlei voormalige partizanengroepen actief: “Some remained true to the ideals of the old underground. Others came to rely on theft to stay alive, and degenerated into semi-criminal gangs” (blz. 108). Tussen Poolse en Oekraïense groepen braken geregeld hevige gevechten uit. Het na de oorlog nog steeds wijdverbreid in Oost-Europa aanwezige antisemitisme maakte eveneens de nodige slachtoffers. Volgens de auteur werd dat antisemitisme uiteindelijk “just another tool, another weapon in the party’s arsenal [...] In their quest for popularity, communist parties were willing to pump up hatred of Germans, hatred of Hungarians, hatred of Ukrainians, and, even in the region most devastated by the Holocaust, hatred of Jews” (blz. 156-157).

Vooraf op economisch gebied probeerden de communisten spoedig greep te krijgen op Oost-Europa. De grootscheepse nationalisering van vrijwel alle sectoren van de economie leidde echter tot veel verzet. De reactie van de communistische partijen van Europa daarop was niet minder, maar juist meer controle: dat zou een einde maken aan de stakingen en tekorten, en de levensstandaard op het niveau van het Westen brengen. Daarom werden door de Oost-Europese regeringen naar analogie van de Sovjetunie centraal geplande meerjarenplannen opgesteld. Die zorgden weliswaar voor een sterke economische groei, maar niet voor het creëren van een moderne consumptiemaatschappij, wat op de lange termijn één van de oorzaken van de val van het communisme in Oost-Europa zou blijken te zijn.

Waar de communisten in Oost-Europa wél in slaagden, was het opleggen van een dictatuur in de landen achter het IJzeren Gordijn. Het is de grote verdienste van Applebaum, dat ze de geschiedenis daarvan toegankelijk en inzichtelijk maakt en zo een zeker voor Amerikanen maar ook voor West-Europeanen grotendeels onbekende geschiedenis aan de vergetelheid onttrekt. Er is weliswaar veel literatuur over de Koude Oorlog verschenen en daarin is vanzelfsprekend ook aandacht besteed aan de dictatuur en Sovjetoverheersing in Oost-Europa.

Die werken werden echter veelal geschreven vanuit een westers oogpunt, en bovendien verdween Oost-Europa in het Westen al snel, letterlijk, uit het zicht, wat bijvoorbeeld ook lange tijd gold voor de geschiedschrijving van de Holocaust, zoals die zich die in dit deel van Europa had voltrokken. Applebaum baseert zicht echter vooral op Poolse, Hongaarse en Oost-Duitse bronnen, en rapportages in de Sovjetunie, die een heel andere blik op de zaak werpen. Zo toont ze aan dat het allesbehalve eenrichtingsverkeer was vanuit Moskou naar de Oost-Europese landen, maar dat de communisten daar zélf ook allerlei initiatieven ontplooiden. Applebaum heeft een uitstekende pen en schrijft op uiterst toegankelijke wijze, met veel oog voor detail en overduidelijk veel kennis van zaken. Storend is wel dat haar anticommunisme geregeld van de bladzijden afdruipt. Over het communisme is inderdaad weinig goeds te zeggen, maar Applebaum hamert er soms tot vervelens toe op.

Een punt dat Applebaum bestrijdt, is dat er in 1948 een plotselinge overname door de communisten plaatsvond. Volgens haar ging die machtsovername veel geleidelijker en werd dit proces al in 1944 ingezet. De Amerikaanse historicus Ted Hopf kent in zijn boek *Reconstructing the Cold War. The Early Years, 1945-1958* wél een centrale rol toe aan het jaar 1948. In dat jaar sloeg het enigszins milde beleid van de Sovjetunie ten opzichte van het buitenland om in een veel agressievere politiek. Op basis van een indrukwekkend aantal bronnen, maar op veel minder toegankelijke wijze dan Applebaum, richt Hopf zich op de vraag in hoeverre binnenlandse ontwikkelingen in de Sovjetunie van invloed waren op diens optreden naar buiten toe.

Hopf gaat daarbij uit van de manier waarop in de Sovjetunie de Russische identiteit werd gezien en wat als het grootste gevaar daarvoor werd beschouwd. Dat had op zijn beurt weer gevolgen voor de manier waarop Moskou zich opstelde in zijn buitenlandbeleid. Volgens Hopf was het door de Amerikanen geïnitieerde Marshallplan een belangrijk keerpunt. Tot juni 1947, toen de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken George C. Marshall tijdens zijn beroemde rede voor het eerst sprak over zo’n hulplan voor Europa, was het buitenlandbeleid van de Sovjetunie volgens Hopf terughoudend.

Dat veranderde echter na juni 1947. Toen werden de Verenigde Staten en West-Europa opeens een grote bedreiging, al was het maar omdat de ook aan Oost-Europese landen aangeboden Marshallhulp landen in de invloedssfeer van het Kremlin kon verleiden af te wijken van de socialistische lijn. Om grotere gehoorzaamheid van zijn Oost-Europese bondgenoten te verzekeren, werd daarom de Stalinisering van het gebied in volle vaart ingezet, in de vorm van een “wholesale replication of the Soviet political and

economic system, replete with arrests, purges, show trials, collectivization and expropriation of property owners” (blz. 3). Kortom, het proces dat door Applebaum zo deskundig wordt beschreven. Vanaf 1947, en sterker vanaf 1948, werd het kapitalistische Westen volgens Hopf meer als een existentiële bedreiging ervaren. De Verenigde Staten en West-Europa werden pas de totale vijand nadat in Rusland angst begon te ontstaan voor de veiligheid van het socialisme.

De gevolgen daarvan werden onmiddellijk gevoeld in Oost-Europa. Om geen gevaar te zijn voor de Sovjetidentiteit, moesten landen óf Sovjet zijn óf dat worden onder het strenge toezicht van Moskou. Alles wat van die orthodoxie afweek, werd automatisch een gevaar: “This implies that vast areas of the World are automatically consigned to enemy status, rather than simply neutral or meaningless” (blz. 70). De Verenigde Staten en West-Europa werden zo doodsvijanden. Zolang Stalin – die in de eerste twee jaar na de Tweede Wereldoorlog volgens Hopf vooral terughoudend was richting zijn medecommunisten in Oost-Europa en niet aandrang op radicale maatregelen – in de USSR de scepter zwaaide, zou het Westen beschouwd blijven worden als een levensgrote bedreiging.

Pas na zijn dood trad er weer een zekere ontspanning op in de buitenlandse politiek van het Kremlin. Die werd veroorzaakt door het feit dat er na Stalins dood op het gebied van de Russische buitenlandse politiek een revolutie plaatsvond. Een nieuw

Sovjetbeleid deed zijn intrede, waarin de erkenning centraal stond dat het socialisme ook geïnterpreteerd kon worden als een ideologie die verschillen toestaat en niet eiste dat strikt werd vastgehouden aan het Sovjetmodel van het socialisme (blz. 252). Toen er een einde kwam aan het discours van verschil, ontstonden er voor Moskou opeens allerlei nieuwe potentiële bondgenoten in de Derde Wereld: die landen waren weliswaar nog niet socialistisch, maar “waren wel op weg dat te worden – uiteindelijk” (blz. 260). Wél leidde dit afstappen van de orthodoxie tot een breuk met de in potentie belangrijkste Russische bondgenoot: China. Dat land sloeg onder Mao juist sterk de weg van het orthodoxe marxisme in.

Hopf betoogt op overtuigende wijze dat interne ontwikkelingen in de Sovjetunie grote invloed hadden op de buitenlandse politiek en op hoe de boze buitenwereld werd gezien. Andersom was de invloed van die boze buitenwereld op het Russische beleid natuurlijk ook aanzienlijk, al komt dat bij Hopf iets minder uit de verf. Dat het Russische buitenlandbeleid en de ideologie erachter grote en ingrijpende gevolgen hadden voor Oost-Europa, daarvan geeft zowel Hopf als Applebaum op indrukwekkende wijze getuigenis.

Martijn Lak is historicus en gespecialiseerd in de Nederlands-Duitse economische betrekkingen. Hij publiceert regelmatig in zowel Nederlandse als internationale vakbladen.

Een Belgische blik op Europa

Paul Magnette

De Omgekeerde Wereld

Antwerpen: De Bezige Bij, 2013; 154 blz.; € 18,00; ISBN: 978-90-8542-503-8

Paul Magnette betoogt in zijn boek *De Omgekeerde Wereld* het belang van zijn drie basisprincipes: meer Europa, nieuw federalisme en een nieuw maatschappelijk model.

Als jong veelbelovend politicoloog van Université Libre de Bruxelles begon Paul Magnette (1971) zijn politieke loopbaan bij de *Parti Socialiste* (PS) in 2007. Hij maakte razendsnel carrière en binnen een half jaar had hij het tot minister van energie binnen de federale regering geschopt. Dit bleef hij in de verschillende kabinetten die volgden, totdat hij begin 2013 burgemeester van Charleroi werd. Tijdens zijn ministerschap publiceerde Magnette een dertigtal columns in *De Standaard*, die nu zijn gebundeld voor dit boek.

De Omgekeerde Wereld is in twee delen opgesplitst. In het eerste deel, getiteld *Noord-Zuid*, dat zich toespitst op het politieke stelsel van België en de Belgische identiteit, verklaart Magnette vooral dat de scheiding tussen Vlamingen en Walen bij lange na niet zo strikt is als veel mensen willen doen vermoeden. Waar de Walen zich in de tijd van Magnette's vader nog afzetten tegen Vlaanderen, zoeken ze nu meer toenadering. Ook Walen herkennen zich immers in de Vlaamse literatuur

van Tom Lanoye en Dimitri Verhulst. Bovendien stellen mensen zich in het buitenland voor als Belg en niet als Vlaming of Waal.

Maar het prangendst komt de toenadering wellicht naar voren als Magnette de overwinning van de Nieuwe-Vlaamse Alliantie (N-VA) bij lokale verkiezingen van 2012 kenschetst. Zonder Bart de Wever (voorzitter van de N-VA) daadwerkelijk bij naam te noemen, beschrijft hij hoe deze rechtse Vlaming ook Waalse zielen voor zich wist te winnen door in vloeiend Frans problemen rond de Waalse afhankelijkheid van Vlaanderen aan te kaarten. Bepaalde sentimenten leven aan weerszijden van de taalgrens en daarom betoogt Magnette dat België toe is aan een *facelift* van zijn federale stelsel, gestoeld op het sluiten van compromissen, bijvoorbeeld door de creatie van federale politieke partijen.

In het tweede gedeelte, getiteld *Links-Rechts*, reflecteert Magnette op het sociaal-economische beleid binnen de EU. Hij verlangt naar een nieuw maatschappelijk model en bekritiseert de bezuinigingsdrang. Hij stelt bovendien dat armelui disproportioneel hard getroffen worden door de crisis ten opzichte van rijkelui, bijvoorbeeld doordat belastingdruk wordt gedragen door arbeid en consumptie in plaats van het kapitaal dat door vastgoed en dividend is verworven. Daarnaast wenst Magnette





Magnette
hekelte het gebrek
aan debat over
Europees beleid

meer Europa en hekelte hij het gebrek aan debat over Europees beleid, met name in België, maar ook in de rest van Europa waar “een ‘Brusselse consensus’ almaar zwaarder doorweegt. Er zou slechts één haalbaar economisch beleid bestaan en wie ervan afwijkt, zou onvermijdelijk ‘dom’ of ‘arrogant’ zijn, of allebei tegelijk.” (blz. 116).

Daarentegen viert het debat over Europa volgens Magnette wel hoogtij in Nederland, getuige de laatste parlementsverkiezingen. Hoewel het debat aangezwengeld werd door de eurosceptische PVV en SP, bejubelt hij de genuanceerdere stellingnames van de VVD: subsidiariteit en uitbreiding interne markt, en PvdA: meer controle op de financiële sector en minder sociaal beleid van de Europese Commissie. De belangrijkste les die hij zodoende uit de Nederlandse verkiezingen trekt, is dat “we de simplistische hersenschimmen van de eurosceptici het best [kunnen] bestrijden door te durven het debat te voeren over de richtingen die Europa kan kiezen” (blz. 125).

Daarin ligt eigenlijk de crux van zijn columns. Hij hekelte het ongenueerde eenzijdige perspectief en zegent de kracht van het debat. Zowel in het eerste gedeelte van het boek, waar hij diepgewortelde Belgische stereotypen van Walen en Vlamingen aan de kaak stelt, als in het tweede, waar hij verklaart dat rechts liberale opvattingen te veel zijn vastgeroest in Europese beleidsvorming. In beide gevallen pleit hij voor meer debat tussen de verschillende kampen.

De twee delen van het boek verschillen door hun invalshoek. In *Links-Rechts* drukt Magnette meer zijn politieke stempel op Europees beleid, terwijl hij in *Noord-Zuid* impliciet eigenlijk meer over het functioneren van de Europese Unie zegt. Zijn Belgische perspectief op federalisme en identiteit binnen zijn verdeelde land geeft immers ook te denken over bre-

dere Europese uitvoering van soortgelijke kwesties. Zo roemt hij het compromis in België, terwijl het daar in Europa toch vrijwel altijd op uitmondt. Derhalve bieden de columns van Magnette – hoewel ze inzoomen op specifieke onderwerpen en soms zelfs de waan van de dag – een boeiende Belgische blik op het hedendaagse Europa.

Die boeiende blik maakt de pretentieuze ondertitel van het boek echter niet geheel waar. “Hoe we uit de crisis zullen raken”, wordt in de inleiding al afgezwakt tot “geenszins een pasklaar antwoord” (blz. 16). In plaats daarvan verkondigt Magnette de hierboven genoemde principes van meer Europa, nieuw federalisme en een nieuw maatschappelijk model. Columns bieden simpelweg de ruimte niet om zijn principes ver uit te diepen. Dus blijft het bij utopisch aandoende zinspelingen op veranderingen in economie en samenleving. Zo zet hij vraagtekens bij toplopen en een economie die op winst door schaarste is gebaseerd en wil hij “evolueren naar een economie van gemeenschappelijke goederen, sociale cohesie en openbare diensten” (blz. 138). Het verbaast dan ook niet dat Magnette zichzelf bij de presentatie van zijn boek “een onverbetere optimist” noemt.

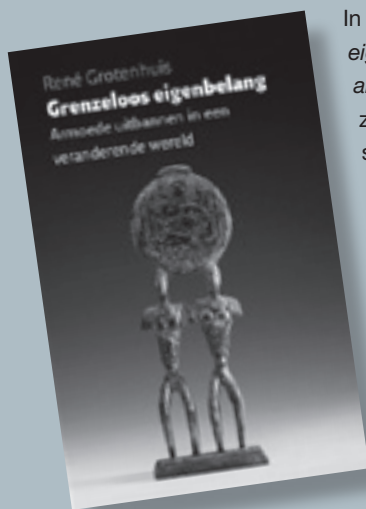
Mogelijkerwijs is Magnette ook te bestempelen als intellectuele idealist. Aanzienlijk meer dan politici dat doorgaans doen, strooit hij met het gedachtegoed van politieke denkers. Er valt veel te zeggen voor zijn ideeën en hij toont zich eerder een publicist dan een politicus. Want gek genoeg heeft Paul Magnette heel wat aan te merken op beleid dat hij zelf sterk kan beïnvloeden als onderdeel van de Belgische regering. Wie niet beter weet, denkt bij het lezen van zijn columns daarom eerder met iemand uit de oppositie van doen te hebben. Zodoende is de titel niet verschoont van enige ironie, want het lijkt toch echt de omgekeerde wereld.

Thijs Buirma behaalde zijn master Conflict Resolution and Governance aan de Universiteit van Amsterdam en is thans als stagiair verbonden aan Instituut Clingendael.

De verandering zal van het Zuiden en niet van het Noorden moeten komen

N.a.v. Lou Keune, 'Van schots naar schots: zoektocht naar richting in ontwikkelings-samenwerking', boekbespreking, Internationale Spectator, september 2013, blz. 80-82.

De stelling van Lou Keune dat we hiér in het Noorden moeten veranderen om problemen dáár, in het Zuiden, op te lossen, is een tekentafelredenering die voorbijgaat aan de geschiedenis van sociale verandering. Zijn tweede kritiekpunt: Is veel van wat er nu gebeurt door bedrijven en politici niet 'too little, too late' en soms ook niet meer dan *window dressing* en *lipservice*, snijdt meer hout.



In zijn bespreking van mijn boek *Grenzeloos eigenbelang: armoede uitbannen in een veranderende wereld* concentreert Lou Keune zich op twee kernvragen van internationale samenwerking. De eerste betreft de vraag waar verandering nodig is. "Ligt het echte probleem niet hier, in onze eigen westerse wereld?", zo vraagt Keune zich af. Ons veel te grote beslag op de grondstoffen en goederen, de nog steeds grote kapitaalstroom van Zuid naar Noord, zou ons primair moeten richten op onze eigen samenleving in plaats van die in het Zuiden. De tweede betreft de vraag hoe ingrijpend en radicaal verandering moet zijn. Veel van wat nu gebeurt, zoals de duurzaamheidsstrategie van Unilever, beschouwt Keune als behorend tot de categorie 'too little, too late'. Zo komen we er niet. Beide punten van kritiek raken het hart van het debat: is er nog wel toekomst voor internationale samenwerking en, zo ja, hoe dan?

Op het eerste punt ben ik het fundamenteel met Keune oneens. De stelling dat we hiér moeten veranderen om problemen dáár op te lossen, is wat mij betreft een tekentafelredenering die voorbijgaat aan de geschiedenis van sociale verandering. Nog nooit is sociale verandering tot stand gebracht doordat de bovenliggende klasse zijn

eigen bevoorrechte positie heeft afgegeven op basis van theoretische inzichten. Dat gold voor de slavernij, dat gold voor de arbeidersklasse en ook voor de strijd om vrouwenrechten. De theoretische analyse is slechts een beperkte factor. Veel belangrijker is de beweging van de gemarginaliseerde mensen zelf. Sociale verandering vraagt om 'agency', handelingskracht van de onderliggende partij. De gedachte dat wij hier de problemen moeten oplossen ten behoeve van het Zuiden, is in zekere zin het voortzetten van het oude paradigma: wij lossen de problemen elders in de wereld op. Vroeger met het sturen van geld, kennis en technologie, nu met het veranderen van onze samenleving.

Ten tweede gaat de stelling dat wij door verandering hier de belangrijkste troef in handen hebben om de wereld eerlijker en duurzamer te maken, uit van het traditionele beeld van het Noorden als dominante factor. Die wereld verdwijnt in rap tempo. De Zuid-Zuidhandel zal binnen afzienbare tijd de Noord-Zuidhandel overtreffen. China, India en Brazilië, maar ook Indonesië, Mexico en, in de toekomst, Bangladesh en Ghana worden steeds belangrijkere partners voor de armste landen.

Een derde factor is de 'grondstoffenvloek' van de armste landen. Twaalf nieuwe Afrikaanse landen (o.a. Ghana, Tanzania, Oeganda) gaan de komen-

René Grotenhuis is directeur van Cordaid.

de jaren een rol spelen als olie-exporteur. Wij zullen vanuit Europa maar beperkte invloed hebben op wat er met die rijkdommen gebeurt. Het verder dichten van kapitaalvlucht en belastingontwijking helpt, maar laten we niet de illusie hebben dat de globaliserende elites van deze landen zich zo gemakkelijk laten vangen.

Het tweede kritiekpunt van Keune snijdt meer hout. Is veel van wat er nu gebeurt door bedrijven en politici niet 'too little, too late' en soms ook niet meer dan *window dressing* en *lipservice*? Er is veel *greenwashing* en elk zichzelf respecterend bedrijf noemt zich

zelf duurzaam. Het gaat

echter langzaam. Veel

veranderingen proberen

pijnlijke gevolgen te vermijden,

wat terechte twijfel oproept

over de impact. Analyses laten

telkens zien dat we patronen van productie

en consumptie niet diep en grondig

genoeg aanpakken. Ondanks de

geldigheid van Keune's kritiek,

toch een drietal kanttekeningen.

Allereerst: in het Zuiden is groei hard nodig om

mensen uit armoede te halen. Dat

die duurzaam en verantwoord moet

zijn, deel ik volledig, maar ik constateer

bij mensen in het Zuiden steeds meer

afstand tot de retoriek van NGO's uit het

Noorden over geen groei. Ze zijn bang

dat die benadering dominant gaat worden

in de wereld en dat zij zo onder ons

juk door moeten.

De tweede kanttekening is dat we

aanlopen tegen het democratisch

probleem. In Europa en de Verenigde

Staten is geen draagvlak voor radicale

verandering van ons economisch model

dat de basis is van de huidige welvaart.

Daar moet aan

gewerkt worden, maar onze veranderingsbereidheid is laag. Ik vrees dus dat we nog lang in een 'too little, too late'-situatie zullen blijven zitten. Als het Zuiden daarop moet wachten, gaat het lang duren, of we belanden met onze veranderingsstrategie in het probleem van democratische legitimiteit.

Een laatste opmerking betreft de dynamiek van veranderingsprocessen. Ik geloof in 'tipping point'-dynamiek: het kost ons veel tijd om de beweging op gang te brengen, maar als die er is, dan versnelt hij zichzelf.

De 'too little, too late'-opvatting gaat meestal uit van een stationair model voor de snelheid van verandering. Kleine veranderingen zijn in die benadering wel degelijk relevant: de vleugelslag van een vlinder bewerkt elders een orkaan.

De kern van mijn denken over verandering is gelegen in de overtuiging dat wij in Europa en de Verenigde Staten voorlopig vastzitten in onze traditie, onze zelfgenoegzaamheid, onze demografische ontwikkeling, onze zelfbenoemde rol als bepalende spelers op het wereldtoneel. De verandering zal van de rest van de wereld moeten komen. In het eerste essay van mijn boek wijs ik op de cultuur van angst en behoudzucht die dominant is in het Noorden. Die onderliggende sociaal-psychologische factoren zijn wat mij betreft veel belangrijker voor de rolverdeling van de toekomst dan politiek-economische analyses. Ons past bescheidenheid. We zijn niet de lijsttrekkers, maar de lijstduwers van de PVV (Partij Voor Verandering). Ontwikkelingsorganisaties als Cordaid zijn als lijstduwers belangrijk. We hebben nog steeds genoeg te bieden aan ontwikkelingslanden. Dat vraagt betrokkenheid en engagement bij hun veranderingsproces. We bewijzen onszelf en de wereld in ieder geval geen dienst door ons op te sluiten in onszelf en te denken dat daar de sleutel ligt voor rechtvaardigheid en duurzaamheid. Dat zou een voortzetting zijn van de zelfoverschatting, waar we als Noordelijke landen al te lang aan geleden hebben.

De kern van mijn denken over verandering is gelegen in de overtuiging dat wij in Europa en de Verenigde Staten voorlopig vastzitten in onze traditie, onze zelfgenoegzaamheid, onze demografische ontwikkeling, onze zelfbenoemde rol als bepalende spelers op het wereldtoneel. De verandering zal van de rest van de wereld moeten komen. In het eerste essay van mijn boek wijs ik op de cultuur van angst en behoudzucht die dominant is in het Noorden. Die onderliggende sociaal-psychologische factoren zijn wat mij betreft veel belangrijker voor de rolverdeling van de toekomst dan politiek-economische analyses. Ons past bescheidenheid. We zijn niet de lijsttrekkers, maar de lijstduwers van de PVV (Partij Voor Verandering). Ontwikkelingsorganisaties als Cordaid zijn als lijstduwers belangrijk. We hebben nog steeds genoeg te bieden aan ontwikkelingslanden. Dat vraagt betrokkenheid en engagement bij hun veranderingsproces. We bewijzen onszelf en de wereld in ieder geval geen dienst door ons op te sluiten in onszelf en te denken dat daar de sleutel ligt voor rechtvaardigheid en duurzaamheid. Dat zou een voortzetting zijn van de zelfoverschatting, waar we als Noordelijke landen al te lang aan geleden hebben.

Twaalf nieuwe Afrikaanse landen, waaronder Ghana, Tanzania en Oeganda, gaan de komende jaren een rol spelen als olie-exporteur

The Wisdom of Syria's Waiting Game: Foreign Policy Under the Assads

Bente Scheller

Londen, Hurst & Co Publishers 2013, 244 blz.; € 35,00

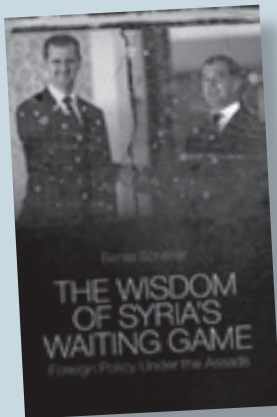
ISBN 9781849042864

Het buitenlandbeleid van Syrië was altijd al ondoorzichtig. De Syrische opstand heeft dit niet bepaald verbeterd. Nog steeds is het voor buitenstaanders bijzonder lastig te doorgronden hoe dit beleid wordt gevormd en wat de doelstellingen hiervan precies zijn. Het lijkt het regime weinig zorgen te baren dat ze na de zeer gewelddadige reactie op de opstand internationaal in een isolement is geraakt. De Syrische machthebbers hebben de mond vol met vreedzame retoriek en spreken over steun aan internationale vredesplannen, maar in eigen land wordt de opstand nog steeds met bruto geweld bestreden. De zeldzame televisie-optredens van president Bashar al-Assad laten een man zien die alle grip op de realiteit kwijt lijkt te zijn.

In dit boek wordt door de Duitse Syriëdeskundige en voormalig diplomate Bente Scheller het Syrische buitenlandbeleid sinds 1989 onderzocht. Zij stelt dat het beleid van

het Syrische regime een eigen interne logica heeft. Hoe lastig het regime het ook zal krijgen, op basis van haar eigen geschiedenis neemt men aan dat ook deze crisis overwonnen kan worden. Assad hoeft dan slechts af te wachten.

Het verschil met eerdere crises is echter dat het regime nu zowel met een interne als een externe crisis te maken heeft. Intern is er de opstand onder het eigen volk die steeds gewelddadiger wordt, en extern raakt het regime steeds verder geïsoleerd van de buitenwereld. Waar Hafez al-Assad, de vader en voorganger van de huidige president, bekend stond als een sluw politicus, en zijn beleid aan de situatie aanpaste, lijkt zijn zoon slechts één plan te hebben: afwachten. De schrijfster van dit boek laat zien dat Bashar al-Assad, door de veranderingen binnen en buiten Syrië te negeren, de stabiliteit en veiligheid van Syrië opoffert voor de overleving van zijn eigen regime.



Talibanistan: Negotiating the Borders Between Terror, Politics, and Religion

Peter Bergen en Katherine Tiedemann (red.)

New York, Oxford University Press 2013, 352 blz.; € 70,00

ISBN 9780199893072

In het noordwesten van Pakistan, nabij de Afgaanse grens, bevinden zich de Federaal Bestuurde Stamgebieden (FBS) en de Kyber-Pakhtunkhwa (tot 2010 was dit de Noordwestelijke Grensprovincie). Deze twee gebieden worden gekenmerkt door armoede, grote invloed van militaire groeperingen en een gebrek aan centraal gezag, armoede en grote invloed van militante groeperingen. De laatsten worden vaak gezien als één groepering, de Taliban. De situatie in de twee grensgebieden is echter een stuk complexer. Er zijn vele verschillende militante groeperingen actief. Zij kennen weliswaar vaak ideologische en historische overeenkomsten, maar ze hebben verschillende achtergronden, komen uit zeer verschillende stammen voort en hebben andere doelstellingen en strategieën. Deze verschillen vormen de sleutel om de dynamiek van deze zeer gevaarlijke regio's te begrijpen.

In deze bundel van essays, samengesteld door de Amerikaanse veiligheids- en terrorismedeskundigen Peter Bergen en Katherine Tiedemann, worden de geschiedenis en de toekomst van deze gebieden onderzocht. De verschillende schrijvers besteden aandacht aan de verschillende groeperingen en hun territoria, de gevolgen van contraterrorisme, het militair bestrijden van deze militanten en de mogelijkheden die er zijn om tot een verzoening te komen. Het is heel belangrijk om deze regio te begrijpen, niet alleen voor de veiligheid en stabiliteit van buurland Pakistan (een nucleaire staat), maar ook omdat deze regio de belangrijkste veilige haven is voor al-Qaida en fungeert als haar uitvalsbasis voor de oorlog in Afghanistan.



Detecting Elusive Criminals: Research for Tackling Europe's Grand Challenge of Transnational Organised Crime

Teun van Dongen, Joren Selleslaghs en Maarten Gehem

Den Haag, The Hague Center for Strategic Studies and TNO 2013, 58 blz.

Online versie: <http://www.hcss.nl/reports/detecting-elusive-criminals/122/>

Georganiseerde misdaad is binnen Europa een miljardenindustrie die profiteert van armoede en een slecht functionerende overheid en deze ook bevordert. Armoede is een belangrijke bron van steun voor de georganiseerde misdaad en de huidige economische crisis werkt bevorderend. Tegen deze achtergrond stellen de schrijvers van dit rapport voor *The Hague Center For Strategic Studies* zich de vraag wat er onderzocht moet worden om oplossingen te vinden voor de toenemende dreiging van de internationale georganiseerde misdaad in Europa.

De flexibiliteit van criminele netwerken is groot. Het is voor veel van deze organisaties een enkel probleem om naar een ander land te verplaatsen, nieuwe allianties aan te gaan of gebruik te maken van nieuwe methodes. Ook zijn ze vaak in staat om snel van

de nieuwste technologieën gebruik te maken. Deze flexibiliteit, en het grote verschil in werkwijzen en methoden tussen de verschillende organisaties maakt dat de internationale georganiseerde misdaad vaak eer lastig te detecteren en bestrijden is.

De belangrijkste aanbeveling in dit rapport is om veel meer onderzoek te doen naar preventieve methoden. Het detecteren van criminele netwerken zou in een veel vroegere fase plaats moeten vinden. Zodra een netwerk eenmaal voet aan de grond heeft gekregen, zal het bijzonder lastig te bestrijden zijn. Daarom moet er gebruik worden gemaakt van middelen om zwakke plekken in een buurt, stad of regio in kaart te brengen. Door deze zwakke plekken in kaart te brengen en te verbeteren, kunnen criminele netwerken minder voedingsbodemp krijgen en zich minder uitbreiden.



The North Atlantic Treaty Organisation and Libya: Reviewing Operation UNIFIED PROTECTOR

Florence Gaub

Carlisle, Pennsylvania, Strategic Studies Institute: US Army War College 2013, 50 blz.

Online versie: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1161>

Een maand na het uitbreken van de opstand in Libië stelde de VN-Veilighedsraad op 17 maart 2011 een *no-fly zone* in boven Libië om de burgerbevolking te beschermen. Een week later kondigde de NAVO aan dat zij de leiding over het bewaken van deze *no-fly zone* op zich zou nemen. Op 31 maart 2012 begon Operation *UNIFIED PROTECTOR* (OUP) officieel. Deze operatie zou één van de kortste en minst controversiële missies in de geschiedenis van NAVO blijken te zijn. Het doel van de missie was om, met een mandaat van zowel de VN als de Arabische Liga, de vreedzaam demonstrerende burgers te beschermen tegen de aanvallen van de Libische dictator kolonel Khaddafi.

In dit rapport onderzoekt de Duitse Midden-Oosten-deskundige Florence Gaub voor het *Strategic Studies Institute* de lessen die er uit OUP te trekken zijn. Deze lessen zijn zowel militair als politiek van aard. De grote nadruk die er tijdens de operatie op het luchtwapen lag (er bevonden zich geen NAVO-troepen op Libisch grondgebied) kan leiden tot een overschatting van de effectiviteit van dit wapen. Dat het in deze situatie werkte betekent nog niet dat het in toekomstige missies ook zo effectief zal zijn.

Naast deze militaire les is er uit deze operatie ook een belangrijke politieke les te trekken. Tijdens de missie, die grotendeels door Frankrijk en Groot-Brittannië werd uitgevoerd, werd duidelijk dat er een verschil in interpretatie over het mandaat bestond. Volgens de VN-resolutie 1973, die de operatie mogelijk maakte, was het doel van *UNIFIED PROTECTOR* niet om het Libische regime omver te helpen, laat staan kolonel Khaddafi zelf te elimineren. Het doel was uitsluitend het beschermen van burgers in een intern conflict. Maar staatshoofden van sommige NAVO-lidstaten riepen ondertussen op tot Khaddafi's vertrek, waardoor de helderheid van het mandaat in gevaar kwam.

De andere belangrijke politieke les van de operatie is dat de nasleep ervan helemaal niet gepland was. De Libische nationale overgangsraad, die na de val van Khaddafi Libië bestuurde, wees de aanwezigheid van militairen op Libisch grondgebied van de hand. Ook waarnemers van de VN waren niet welkom. Dit betekende dat de veiligheid en stabiliteit van Libië, nadat het veiligheidsapparaat van het voormalige regime het veld moest ruimen, in handen lag van meerdere gewapende milities.



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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementenadministratie

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

Abonnementenprijzen

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Leest u Internationale Spectator liever op uw IPAD?

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

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar
op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

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

Nederlands
Uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Schrijf jouw Staat van de Unie-speech

Kan jij het beter dan Barroso?

*Wees zo
idealistisch,
eurosceptisch,
democratisch,
pessimistisch,
hoopgevend
als je wilt!*



Image: Christopher Sessums

Stel in 900 woorden een Europees probleem aan de kaak (Nederlands of Engels)
En win € 250 + publicatie van jouw speech in de Internationale Spectator!
Stuur jouw bijdrage uiterlijk dinsdag 12 november naar euforum@clingendael.nl
Meer informatie op www.europeanchallenges.nl

Beeld uit de film *Tula The Revolt*

Titel: *Tula The Revolt*
Productie: Jeroen Leinders en Dolph Van Stapele

Regie: Jeroen Leinders

Met onder meer: *Obi Abili, Jeroen Willems, Derek de Lint, Jeroen Krabbé, Danny Glover*

Genre: Historisch drama

Jaar: 2013

Speelduur: 102 minuten

Taal: Engels (Nederlands ondertiteld)

Nu te zien in de Nederlandse bioscopen en filmtheaters

<http://www.tulathemovie.com/>

Slavenheld Tula wordt moeilijk een Nederlandse held

Nazaten smachten naar elke mogelijkheid om ons slavernijverleden bespreekbaar te maken. Dit werd eens te meer duidelijk op 1 juli jl., toen 150 jaar afschaffing van de slavernij (1863) herdacht werd. Markante stemmingmaker op die dag was het feit dat bij de viering van 150 jaar Keti-Koti de langverwachte excuses weer niet kwamen. Wel diepe spijt en berouw namens de regering en de stad Amsterdam, maar dit werd niet specifiek op de benadeelde partijen gericht, zodat spijt en berouw niet in excuses werden omgezet.

De film *Tula, The Revolt* biedt een nieuwe mogelijkheid om ons slavernijverleden bespreekbaar te maken. In de Antilliaanse gemeenschap was ongeveer een half jaar geleden bekend dat de film werd geproduceerd en de verwachtingen waren hooggespannen. Het is geslaagd om de *low budget*-film (3 miljoen euro) kort na de belangrijke datum 1 juli in de bioscoop te krijgen. Toevallig verschenen enkele weken eerder, de *high budget*-films *Django Unchained* (Tarantino) en *Lincoln* (Spielberg) die hetzelfde thema behandelen. In deze entourage ging *Tula, The Revolt* in première.

De keuze voor Engels als voertaal maakt de film enigszins internationaler, maar beperkt het authentieke karakter van de productie. De film heeft door het kleine budget minder grootse scènes en is soms povertjes aangekleed. De spanningsopbouw is wat zwak, maar deze wordt gecompenseerd door mooie beelden van Curaçao en redelijk gevarieerde filmmuziek.

Op 17 augustus 1795 weigert een aantal slaven van plantage Knip (Banda Abou) te werken. Tula wijst zijn lotgenoten op het feit dat Nederland door de Fransen is overmeesterd en neemt hun motto 'Vrijheid, Gelijkheid en Broederschap' over. Tula hoort tevens dat er op enkele eilanden met succes is gevochten voor vrijheid. Hierop eist hij ook vrijheid en gelijkheid voor de Curaçaose slaven.

Zijn plantagebaas Van Uytrecht adviseert Tula te gaan praten met de gouverneur van Curaçao. Maar terwijl Tula met enkele medeleiders (Bastian Carpata, Louis Mercier en Pedro Wacao) richting Willemstad gaat, is het nieuws daar al aangekomen. Tula's handelen wordt direct gecriminaliseerd en (mulat) soldaten zijn al tegen Tula in het gareel gebracht. Een gesprek met de gouverneur blijkt nooit de bedoeling geweest. Na de eerste schermutselingen wordt dit duidelijk en begint een kat-en-muisspel in de Mondri (bossen) van Banda Abou.

Na een grimmige strijd waarin een tiental militairen en een honderdtal slaven omkomen, wordt Tula gevangen genomen en met een dertigtal medestanders op gruwelijke wijze omgebracht, op 3 oktober

1795. Zijn doel van vrijheid en gelijkheid voor de slaven bereikt hij niet. Wel wordt beloofd dat de zondagsrust voortaan geëerbiedigd wordt en dat er minder zwaar gestraft zal worden. Dit was de tweede en laatste slavenopstand op Curaçao. De eerste, kleinere opstand, was had in 1751 plaatsgevonden onder pas aangekomen slaven.

De hoge verwachtingen van de film en de twee high budget films die kort daarvoor in de bioscoop draaiden, maken dat de mindere verhaallijn van *Tula, The Revolt* duidelijk opvalt. Zo wordt Tula's doel gebagatelliseerd: in de film lijkt het praktisch te gaan om handhaving van de zondagsrust en minder zware straffen, terwijl de geschiedschrijving duidelijk vermeldt dat Tula algehele vrijheid wilde voor zijn mensen. Tevens wordt Tula niet geportretteerd als een revolutionair en was zijn organisatiegraad veel hoger dan de film doet vermoeden. De Nederlandse plantagehoudster Lesire helpt in het begin enkele opstandelingen en wordt als heldin beschreven, terwijl ze in het echt de strijders daarna heeft laten vallen om haar eigen hachje te redden. De gruwelijke executie van Tula wordt niet gefilmd, alleen maar genoemd.

Naast de minder historisch getrouwe verhaallijn is het duidelijk dat zolang een film als deze niet gefinancierd en gemaakt wordt door de nazaten zelf, er een vertekening blijft in de verfilming van dit, let wel, Nederlandse erfgoed. Hierdoor zullen sommige nazaten, de druk van de geschiedenis niet kunnen loslaten. We zien dat velen niet tot een normale ontwikkeling kunnen komen en er zelfs psychische problemen, zoals minderwaardigheidscomplexen, door hebben. Een film als *Tula, The Revolt* is een poging om ook autochtonen te interesseren voor en te betrekken bij dit gezamenlijke verleden. Deze poging is echter niet voldoende zolang autochtonen en bestuurders het belang van dit erfgoed niet erkennen en de open dialoog met nazaten uitblijft. Hopelijk ontstaat in de komende tien jaar een zodanig kader waarbinnen de juiste verfilming kan plaatsvinden, waardoor de publieke opinie een draai kan maken en echte excuses eindelijk kunnen worden aangeboden.

Eardly van der Geld is voorzitter van Jongerenstichting 'Yudansa' en van 'Cultureel Erfgoed Caribisch gebied & Nederland'. Hij is auteur van de roman 'Curaçaos Bloed'.