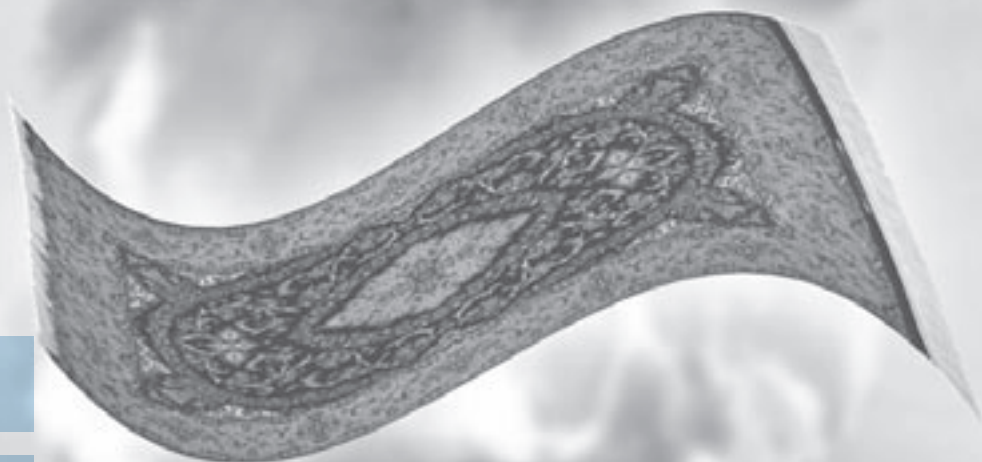


Internationale Spectator

Jaargang 62 - nr 9 - september 2008



Iran en de **bom**

Zelfs een lers ja **lost weinig op**

Belgen in **internationale organisaties**



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

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

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

Redactie bureau

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

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, E. Driessens,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

Abonnementen-administratie

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 € 59,00
Instelling € 70,00
Student € 46,90 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 25,75 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 85,00
Instelling € 97,00
Student € 69,00

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

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

COLUMN

Rik Coolsaet

Oerwetten van de
wereldpolitiek 449

ARTIKELN

Sico van der Meer

Economische sancties tegen Iran:
successen en tegenvallers 451

ANALYSE

Mendeltje van Keulen & Jan Rood

Ook een lers ja lost het probleem
van de EU niet op 454

Hans Schippers & Dick Leurdijk

Annapolis en een internationale
troepenmacht 456

Martin Koper

Ontwapenings-, demobilisatie- en
reïntegratieprogramma's in Afrika:
minder maar beter 461

Hans van Leeuwe

Voortschrijdend inzicht in
private militaire inhuur 465

Fabienne Bossuyt

De Europese Unie in Centraal-Azië:
doet de EU nu ook mee in
machtsspel? 469

Jan Wouters & Maarten Vidal

Is er een Belg in de zaal?:
uitzendbeleid naar internationale
organisaties 474

Anke Niehof

Ontwikkelingssamenwerking
Nederland - Indonesië:
de breuk 1991-1992 481

OPINIE

Jacques van Nederpelt

Hoe ontwikkelingshulp in te
zetten tegen armoede 487

Marcel de Haas

Het Georgisch-Russisch conflict:
geen 'business as usual' meer
tussen Rusland en het Westen 490

Harrie Verbon

Israël en internationaal recht:
Barbertje moet hangen 491

RESPONS

Hans Labohm

Europees klimaatbeleid op
losse schroeven 495

BOEKBESPREKINGEN

Jan Elshout over

*Jarig Israël: oplossing voor
'zestig jaar vergissing'* 497

Rob Boudewijn over

*Turkije, hoort het er bij of
bungelt het er bij?* 498

Louise van Schaik over

*Civiele macht in het externe
optreden van de EU* 499

SIGNALEMENTEN

501

SUMMARIES

503

Oerwetten van de wereldpolitiek

De uitspraak kwam van een onverdachte bron. De uitholling van Amerika's machtspositie in de wereld is onherroepelijk ingezet en niets kan dat omkeren, aldus Richard Haass, ooit Colin Powells topmedewerker op het *State Department* en thans voorzitter van de prestigieuze *Council on Foreign Relations*. Tien jaar geleden smeedde hij het intussen klassiek geworden begrip 'posse-diplomatie', waarmee hij teruggreep naar een van de ontstaansmythen van de Amerikaanse natie. Hij wilde hiermee aangeven dat de Verenigde Staten, afhankelijk van het onderwerp, een wisselende reeks 'coalitions of the willing' zouden opzetten, die nadien ontbonden zouden worden zodra het specifieke doel bereikt was. Op die manier zouden de Verenigde Staten een 'benevolent hegemony' over de wereld uitoefenen.

Over die Amerikaanse hegemonie lijkt Richard Haass nu heel wat minder zeker. De Verenigde Staten zijn niet langer in staat die rol op zich te nemen, zo suggereerde hij net voor de zomer in *Foreign Affairs*. Niemand trouwens, want staten zijn hun monopoliepositie kwijt. Hun macht raakt steeds meer uitgehold van bovenuit, van onderen, van binnenuit – een 'niet-polaire' wereld, waarin macht steeds verder uitwaaiert over een myriade aan actoren, van allerlei slag en stoot, nieuw en oud, die elk een eigen vorm van macht vertegenwoordigen.

De Europese waarnemer die bij elke uitspraak dat een 'radicaal nieuw' tijdperk is aangebroken, automatisch de neiging heeft achterom te kijken, zal bij alle zogeheten 'nieuwe' actoren het gevoel hebben dat nieuw toch niet zo nieuw is. Sinds het ontstaan van de moderne diplomatie zijn deze actoren er steeds geweest. Kredietinstellingen, zoals de Augsburgse Fuggers in de vijftiende en zestiende eeuw, de Italiaanse renaissancebankiers (zoals de Medici, Bardi, Acciauli, Peruzzi) of de Rothschilds in de negentiende eeuw, ondernemingen (sinds De Lesseps' *Compagnie du Canal de Suez*), pers, 'sociëteiten' (vrede, antislavernij of de Angelsaksische Congocampagne), havensteden, terreurorganisaties – alle hebben zij in het verleden een significante invloed uitgeoefend in het diplomatieke verkeer, soms met meer succes dan de staten.

Is de conclusie niet eerder dat de wereld weer is geworden wat zij altijd geweest is: een gevaarlijke plek, waarin staten opnieuw met elkaar wedijveren,

soms oorlog voeren, soms samenwerken, waarin grote mogendheden oprijzen en vervolgens afkalven? Andere spelers – de publieke opinie, grote ondernemingen, een terreurgroep – kunnen af en toe aan zet zijn, maar het zijn de staten die nog steeds het laatste woord hebben, als zij dat wensen tenminste. De mondialisering heeft de staat niet weggegomd, zo leren ons het succes van de *sovereign wealth funds*; de reddingsoperaties van banken in moeilijkheden; de nationalisering van het Suez-kanaal; Chavez en zijn Latijns-Amerikaanse collega's; China en Rusland en de grote energiebedrijven die thans veelal in handen van overheden zijn. Als een verloren zoon is de staat teruggekeerd in het centrum van de politiek – en dus van de macht.

Met vergelijkingen tussen gisteren en vandaag moet echter altijd voorzichtig worden omgesprongen. De geschiedenis bereidt haar gerechten immers nooit tweemaal op precies dezelfde manier. Maar de ingrediënten zijn wel vaak dezelfde. De kern van de wereldpolitiek wordt heden ten dage opnieuw gekneed door *twee oerwetten*, die hun vaste vorm hebben gekregen ten tijde van de assertieve stadstaten in de Noord-Italiaanse renaissance.

De *eerste* heeft te maken met het komen en gaan van grote mogendheden. Elke dag kunnen we in de krant lezen hoe zelfbewuste groeilanden de bestaande machtsverhoudingen op de helling (willen) zetten. Die spanning vormt sinds mensenheugenis de eerste oerwet van de wereldpolitiek. De geschiedenis van de wereld laat zich inderdaad lezen als een *aaneenschakeling van wereldorden* die elkaar afwisselen op het ritme van opkomst en verval van grote mogendheden. De hoogtijdagen van de Noord-Atlantische dominantie zijn voorbij, nu de motor van de wereldeconomie in oostelijke richting verschuift. En wie macht verwerft, plooit zich niet graag naar de wetten van de vroegere heersers.

De *tweede* oerwet werd door Lord Palmerston, de legendarische negentiende-eeuwse Britse minister van buitenlandse zaken, vastgelegd in een onsterfelijke formule: 'We hebben geen eeuwige bondgenoten en we hebben geen eeuwige vijanden. Alleen onze belangen zijn eeuwig en permanent en het is onze plicht die te waarborgen.' De beste bondgenoot van Engeland kon morgen zijn grootste tegenstrever zijn – en omgekeerd. Een verwarrend patroon van

opeenvolgende crises, met *geïstitutionaliseerd wantrouwen* als rode draad.

Maar toch zal – men spreke misschien beter van ‘kan’ – het recept van de wereldpolitiek vandaag en morgen tot een ander gerecht leiden. Eén reden is alvast de Europese Unie, onze beste hoop in bange dagen. De originaliteit van dat bizarre mengsel dat EU heet, zit in de unieke manier waarop landen die er deel van uitmaken, aan elkaar gebonden worden. De Europese Unie heeft daarmee het ondenkbare mogelijk gemaakt: tussen haar lidstaten een einde maken aan het palmerstoniaanse patroon van samenwerking en confrontatie. Dat succes stoelde op twee formules: sterke en geloofwaardige instellingen die in naam van het algemeen belang konden optreden, en vaste regels die gelden voor alle lidstaten, groot en klein, machtig en zwak. En juist die aanpak tracht Europa nu ook op wereldvlak te projecteren. Daar zit het kernverschil tussen Europa’s strategische visie en die van de overige grote mogendheden.

Maar tussen wens en werkelijkheid staat politieke wil. De Europese Unie verwaarloost thans de wereldpolitiek, opgeslorpt door de gevolgen van de vele toetredingen van de afgelopen jaren. Opeenvolgende uitbreidingsgolven hebben haar vermogen beslissingen te nemen zwaar op de proef gesteld. De EU mist bovendien vaak ook de interne eensgezindheid om voluit een eigen koers te varen. Institutionele hervormingen hebben bovendien de macht van de Commissie aangetast. In het verleden fungeerde deze steeds als de hoeder van het algemene belang. De lidstaten zijn van de weeromstuit opnieuw meer op de voorgrond getreden. Het resultaat is dat de Unie vaak verzaakt aan haar *verantwoordelijkheid* om ‘samenwerking’ tot het sleutelwoord voor de eenentwintigste eeuw te maken.

Het woord ‘verantwoordelijkheid’ is hier met opzet gekozen. Als de EU het multilateralisme niet actief uitdraagt, dan zal niemand dat in haar plaats doen. En dat vormt meteen een tweede opvallend verschil met vroeger tijden. De versnelling van de mondialisering in de afgelopen decennia heeft een reeks problemen verscherpt waarop de bestaande internationale arrangementen niet of onvoldoende voorbereid zijn. Om de donkere zijde van de mondialisering en de toenemende ongelijkheden in inkomen en macht op te vangen, om de energieconcurrentie in goede banen te leiden en de effecten van de opwarming van de aarde fair te verdelen, is een verbouwing nodig van de mondiale architectuur – *Global Governance*

in het jargon. Dat is een taak die Europese staten en de Unie beter ligt dan de overige mogendheden. Maar daarvoor zijn ambitie, creativiteit en geloof in de maakbaarheid van de internationale samenleving vereist.

Zonder zo’n gedeeld perspectief zal de multipolaire wereldorde van vandaag op haar best opnieuw een uiterst vluchtig en anarchistisch strijdperk van wisselende bondgenootschappen worden, met als resultaat het geïstitutionaliseerde wantrouwen tussen grote mogendheden, wat in het verleden zo vaak tot instabiliteit en conflict heeft geleid.

Rik Coolsaet is hoogleraar internationale politiek aan de Universiteit Gent. In juni werd zijn boek *Geschiedenis van de wereld van morgen* (Van Halewyck, 2008) gepresenteerd op Instituut Clingendael.

Economische sancties tegen Iran: successen en tegenvallers

Is Iran nu wel of niet bezig kernwapens te ontwikkelen? De informatie over het nucleaire programma van Iran is over het algemeen onduidelijk of zelfs tegenstrijdig en de retoriek van president Ahmadi-njad maakt het beeld er niet beter op. Of het regime in Teheran momenteel dubbelspel speelt, is niet bewezen, maar dat er in het recente verleden nucleaire activiteiten zijn verzwegen, lijkt inmiddels onweerlegbaar. Het Internationaal Atoomenergie Agentschap van de Verenigde Naties heeft de Iraanse regering er veelvuldig op gewezen dat deze meer openheid dient te geven over haar nucleaire programma. De meest 'verdachte' activiteit, uranium-verrijking, dient te worden opgeschort. Omdat Iran geen gehoor geeft aan deze oproepen, hebben de VN economische sancties opgelegd. Bijzonder succesvol lijken deze echter niet. Het ontbreekt aan internationale eensgezindheid en Iran weet de sancties redelijk te ontduiken. Parallel aan de VN-sancties hebben de Verenigde Staten unilateraal sancties ingesteld. Deze lijken een stuk effectiever.

Verdeelde Veiligheidsraad

Het Non-Proliferatie Verdrag, dat ook door Iran is ondertekend, verbiedt kernwapenproductie en schrijft staten volledige transparantie voor over hun nucleaire activiteiten. Nu Iran onder verdenking staat heimelijk nucleaire wapens te ontwikkelen en niet genoeg openheid geeft om die verdenking te ontcrachten, is het logisch dat de internationale gemeenschap maatregelen neemt. Sancties zijn hiervoor het passende instrument. In feite zijn sancties bedoeld om de kosten-batenanalyse van het desbetreffende land te beïnvloeden; wanneer de sancties effectief zijn, wegen de voordelen van het gewraakte beleid niet meer op tegen de nadelen.

De meest effectieve wijze van sanctionering loopt via de Verenigde Naties. VN-sancties hebben immers bij uitstek een breed internationaal draagvlak. In de praktijk blijkt het echter bijzonder lastig internationale eensgezindheid te bereiken. Ook inzake Iran is dit het geval. De Verenigde Staten proberen sinds begin 2006 in de VN-Veiligheidsraad steun te verkrijgen voor een streng sanctiebeleid richting Teheran. Problematisch hierbij is dat vooral Rusland en

China de meeste voorstellen tot strenge maatregelen blokkeren. Beide landen hebben zowel strategische als economische belangen die ertoe leiden om Iran niet al te hard aan te pakken. Het gevolg hiervan is dat de besluitvorming in de Veiligheidsraad over sancties tegen Iran moeizaam verloopt.

Tot nu toe heeft de Veiligheidsraad drie resoluties aangenomen waarin sancties aan Iran zijn opgelegd wegens gebrekkige transparantie omtrent nucleaire activiteiten. In december 2006 begon de Raad met resolutie 1737, waarmee tien instanties en twaalf personen op een 'zwarte lijst' werden geplaatst wegens banden met Irans nucleaire programma of het daarmee in verband gebrachte ballistische rakettenprogramma. Deze 'entiteiten' zouden voortaan als paria's in het internationale financiële verkeer behandeld moeten worden. Daarnaast verbood de resolutie het exporteren naar Iran van goederen die kunnen worden gebruikt voor nucleaire technologie. In maart 2007 werd in resolutie 1747 het aantal organisaties en personen op deze 'zwarte lijst' uitgebreid. In maart 2008, ten slotte, nam de Veiligheidsraad resolutie 1803 aan. Hiermee werd de zwarte lijst opnieuw uitgebreid en werd export naar Iran van zogenaamde 'dual use'-goederen verboden – dit zijn goederen die voor totaal ander gebruik dienen (bijvoorbeeld medisch), maar met een omweg wel bruikbaar kunnen zijn voor nucleaire wapenproductie. Tevens riep de resolutie op waakzaam te zijn bij handel met Iran, goederenexport naar het land degelijk te controleren en niet te gemakkelijk handelsgaranties af te geven voor transacties met Iran. Vooral het internationale betalingsverkeer via Iraanse banken verdiende extra waakzaamheid, aldus de resolutie.¹

De opgelegde sancties zijn enigszins *vrijblijvend* te noemen, omdat er geen directe strafmaatregelen bij niet-naleving voorhanden lijken. Bovendien roept de derde resolutie weliswaar op tot betere controle van transporten naar Iran, maar het is aan de VN-lidstaten de uitvoering hiervan naar eigen inschatting ter hand te nemen. Toch vormen de resoluties onmiskenbaar een belangrijk *psychologisch drukmiddel*. De eensgezindheid binnen de Veiligheidsraad toont Iran immers dat het werkelijk geïsoleerd begint te raken. Bovendien leven de meeste landen de VN-

resoluties goed na, waardoor de buitenlandse handel met Iran wel degelijk is afgenomen. *Multinationals* trekken zich terug uit Iran om problemen te voorkomen, terwijl het land steeds meer moeite heeft buitenlandse investeringen aan te trekken.²

Amerikaanse successen

Hoewel de Verenigde Staten in deze kwestie trouw het moeizame pad van VN-onderhandelingen zijn blijven volgen, is tegelijkertijd een parallel spoor ingeslagen om Iran onder druk te zetten, waarbij het overigens niet alleen om het nucleaire programma gaat, maar ook om Iraanse steun aan terreurorganisaties en financiële malversaties, zoals witwaspraktijken. Op het oog leken de Amerikanen weinig ruimte te hebben op sanctiegebied meer te doen dan ze al deden, want Washington heeft al veel langer zware economische sancties tegen Iran ingesteld, die het voor Amerikaanse bedrijven en personen vrijwel onmogelijk maken legaal zaken te doen met het land.

Toch is een extra drukmiddel bedacht: gebruikmaken van het internationale bedrijfsleven. Omdat de Verenigde Staten een belangrijk centrum van het internationale economische verkeer vormen, beschikt de Amerikaanse overheid over veel indirecte financiële macht. Niet alleen omdat veel *multinationals* beursnoteringen in Amerika hebben, maar meer nog omdat transacties in Amerikaanse dollars – nog altijd de meest gehanteerde valuta in het internationale handelsverkeer – uiteindelijk altijd via de Verenigde Staten lopen. Daarom kreeg het Amerikaanse ministerie van financiën een belangrijke rol in het sanctiebeleid tegen Iran toebedeeld. Ook dit ministerie hanteert een 'zwarte lijst' van personen en instellingen waarmee geen zaken mogen worden gedaan.

Bedrijven die zaken doen in de Verenigde Staten, in het bijzonder internationale financiële instellingen, dienen die zwarte lijst te respecteren, willen ze zich geen sancties van het ministerie op de hals halen. In 2005 kreeg de Nederlandse bank ABN-AMRO bijvoorbeeld een boete van 80 miljoen dollar opgelegd, omdat het geen adequate controle voerde op transacties door 'verdachte entiteiten'.³ Op de zwarte lijst staan allerlei soorten verdachte personen en instellingen, variërend van drugshandelaren tot terreurgelieerde organisaties. Door ook diverse instellingen uit Iran op de lijst te plaatsen, waaronder grote Iraanse banken, is het internationale betalingsverkeer met Iran een flinke slag toegebracht. Iedere financiële instelling die internationaal zaken doet,

probeert transacties met deze 'besmet verklaarde' instellingen te vermijden, om Amerikaanse strafmaatregelen te voorkomen. Diverse (vooral Westerse) grote banken hebben inmiddels hun activiteiten in Iran teruggedraaid – tussen 2006 en begin 2008 daalde het aantal buitenlandse banken dat vestigingen in Iran heeft van 46 tot 20.⁴ Iraanse bedrijven hebben daardoor steeds meer problemen internationale transacties te verrichten, hetgeen de buitenlandse handel van Iran bepaald niet ten goede komt.⁵

Buitenlandse investeerders worden afgeschrikt, niet alleen psychologisch door de VN-resoluties betreffende Iran, maar ook praktisch, door het deels lamgelegde betalingsverkeer. Doordat deze sancties vooral de economische elite in Iran treffen, namelijk de mensen die op grote schaal geld verdienen met buitenlandse handel, wordt de *binnenlandse druk* op het Iraanse regime om het nucleaire beleid aan te passen, steeds groter. Zodoende oefent het Amerikaanse ministerie van financiën effectief pressie uit op het Iraanse regime. De relatieve kosten van het betwiste nucleaire programma zijn aanzienlijk toegenomen; vanuit die optiek mag dan ook zeker van een Amerikaans succes worden gesproken.

Iran ontduikt sancties

Ondanks het relatieve succes van de VN-sancties en de unilaterale maatregelen van de Verenigde Staten weet Iran deze handelsbelemmeringen tot op bepaalde hoogte redelijk te ontwijken. Zo hebben de afgelopen jaren opvallend veel Iraanse bedrijven hun (hoofd)kantoren verplaatst naar naburige landen, zoals de Verenigde Arabische Emiraten, Bahrein en Qatar. Ook wordt veel gebruik gemaakt van 'tussenpersonen' in deze landen (vaak zogenoemde 'brievenbusfirma's'). Op deze wijze kunnen internationale partners zaken doen met een formeel niet-Iraans bedrijf, terwijl de opbrengsten toch in Iran terecht komen. Het economische verkeer tussen de Verenigde Arabische Emiraten en Iran is de afgelopen jaren explosief gestegen.⁶

Daarnaast verplaatst het Iraanse betalings- en handelsverkeer zich naar landen waar men zich minder druk maakt om sancties van de VN of de Verenigde Staten. Vooral Pakistaanse banken hebben een groot marktaandeel in Iran veroverd. Deze financiële instellingen hebben nauwelijks tot geen (klanten met) banden in de Verenigde Staten of andere Westerse landen, en hebben dus weinig te verliezen door Amerikaanse strafmaatregelen. Pas



via een ondoorzichtige keten van kleinere en grote financiële instellingen staan de Iraanse financiële transacties uiteindelijk in verbinding met de wereldmarkt. Westerse critici van de economische sancties wijzen er dan ook op dat die alleen maar meer schimmigheid rondom het Iraanse betalingsverkeer creëren, waardoor de kans op illegale transacties slechts is toegenomen.

Ook de handel in het algemeen verschuift. Waar grote Westerse bedrijven zich terugtrekken uit de Iraanse markt, wordt hun plaats vaak direct ingenomen door concurrenten uit niet-Westerse landen. Vooral China heeft in enkele jaren tijd indrukwekkend voet aan de grond gekregen in Iran – de Chinese export naar Iran groeide in 2007 maar liefst 70% vergeleken met 2006.⁷ Maar ook Rusland en andere Aziatische landen springen deels in het gat dat Westerse bedrijven onder druk van de sancties laten vallen. Toen de Franse oliemaatschappij Total zich in juli 2008 terugtrok uit Iran, verkondigde de Iraanse minister van Olie direct het Westen ‘niet nodig’ te hebben, omdat er genoeg Aziatische partners te vinden zijn.⁸ Zolang er geen sterke internationale eensgezindheid bestaat over sancties jegens Iran, zal het land internationaal zaken kunnen blijven doen – voor olie lijken altijd wel afnemers te vinden.

Paradoxaal genoeg leiden de toenemende economische belangen van China en Rusland bovendien tot nog meer moeilijkheden om hen in de Veiligheidsraad tot strengere sancties te bewegen. De belangen die zij dank zij de huidige sancties hebben opgedaan, zouden door zwaardere sancties immers meteen weer afbrokkelen.

Effectief of niet?

Als we de balans opmaken, dan is er ruimte voor zowel pessimisme als optimisme over de effectiviteit van de economische sancties tegen Iran. Vooral op de korte termijn kan pessimisme de overhand krijgen. Iran heeft immers nog geen strobreed toegegeven inzake het gewraakte nucleaire programma. Door gebrek aan eensgezindheid binnen de internationale gemeenschap blijven de VN-sancties enigszins vrijblijvend van aard. Bovendien maakt Iran van deze verdeeldheid gebruik door economische activiteiten te verplaatsen naar landen die de sancties minder streng handhaven, zoals naburige Golfstaten, China en Rusland.

Op de iets langere termijn bekeken, is er toch ook plaats voor enig optimisme. De besluitvorming via

de VN verloopt weliswaar traag, maar er zit wel beweging in. Dat China en Rusland stapje voor stapje akkoord gaan met geleidelijke aanscherping van de sancties, maakt duidelijk dat Iran meer geïsoleerd raakt. Bovendien hebben de sancties, hoewel enigszins vrijblijvend en deels eenvoudig te ontduiken, onmiskenbaar effect op de Iraanse economie. Internationale handel is lastiger geworden, niet alleen doordat veel grote (Westerse) bedrijven zich uit Iran hebben teruggetrokken, maar vooral ook door de succesvolle Amerikaanse poging het internationale betalingsverkeer van en naar Iran lam te leggen. Hoewel Iraanse bedrijven hun toevlucht kunnen zoeken tot schimmige banken uit landen als Pakistan of tot informele bancaire netwerken, toch zijn internationale transacties ingewikkelder en duurder geworden. Dit betekent absoluut een rem op de economische ontwikkeling van Iran. In combinatie met de binnenlandse economische politiek van president Ahmadinejad, die ook inflatiebevorderend is, staan vooral de Iraanse elite en middenklasse onder economische druk. Met een beetje geluk leidt deze onvrede tot genoeg binnenlandse pressie op het regime om het (nucleaire) beleid te wijzigen. Zover is het echter nog lang niet. Het is bovendien de vraag of landen als de Verenigde Staten en Israël genoeg geduld hebben om dergelijke lange-termijnontwikkelingen af te wachten.

Noten

- 1 Michael Jacobson, ‘Sanctions against Iran: a promising struggle’, in: *The Washington Quarterly*, vol. 32, no. 3, zomer 2008, blz. 69-88, aldaar blz. 75.
- 2 Matthew Levitt, ‘Iran Sanctions: Can they be effective?’, in: *Policy Watch*, nr 1297, 25 oktober 2007 (www.washingtoninstitute.org).
- 3 ‘ABN Amro krijgt boete van 80 miljoen dollar’, in: *de Volkskrant*, 20 december 2005.
- 4 ‘Oversight group warns world about Iran’s banking system’, in: *International Herald Tribune*, 28 februari 2008.
- 5 ‘Sanctions take their toll on Iranian businesses’, in: *International Herald Tribune*, 26 september 2007.
- 6 ‘Cat and mouse: Iranians scheme to elude sanctions’, in: *Wall Street Journal*, 13 februari 2008.
- 7 Jacobson, *a.w. noot 1*, blz. 78.
- 8 ‘Total vertrekt, maar Iran heeft Westen “niet nodig”’, in: *de Volkskrant*, 11 juli 2008.

Sico van der Meer is wetenschappelijk medewerker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

Ook een Iers ja lost het probleem van de EU niet op

De afwijzing van het Verdrag van Lissabon door de Ierse bevolking op 12 juni jl. was een ernstige streep door de rekening van de Europese Unie. Soepele ratificatie door alle EU-lidstaten had de lijdensweg van institutionele hervorming kunnen beëindigen, een drama dat met het grondwettelijk verdrag begon en waarvan het einde na het Ierse nee nog niet in zicht is. Na bijna acht jaar onderhandelen, praten en reflecteren staat de Unie voorsnog met lege handen.

Alle aandacht is nu gericht op het vinden van een oplossing voor de nieuwste impasse in de EU. Verscheidene alternatieven doen daarbij de ronde. De voorkeur gaat uit naar een scenario waarbij Ierland binnenboord kan worden gehouden. Dat scenario behelst een *tweede referendum* in Ierland over het verdrag, inclusief een aantal nader te bepalen tegemoetkomingen, die recht zouden doen aan de zorgen die de bevolking in juni tegen het Verdrag hebben doen stemmen. De Europese Raad heeft de Ierse regering tot dit najaar de tijd gegeven om op basis van nadere analyse aan te geven waar deze pijnpunten zitten. Vervolgens kan, zoals na het Ierse nee tegen het Verdrag van Nice in 2001, deze vluchtstrook worden geopend.

Bij deze optie doen zich twee problemen voor. Om te beginnen is het voorsnog onduidelijk tegen welke aspecten van het Verdrag de Ierse bevolking nu precies bezwaar heeft gemaakt. Hier dringt zich de vergelijking op met de situatie na het Franse en Nederlandse nee tegen het grondwettelijk verdrag in 2005. Er is ook nu sprake van een palet van electorale overwegingen dat diffuus is, ongearticuleerd en – op het eerste gezicht – meer op angst dan op feiten is gebaseerd. Ook omdat het openbreken van het Verdrag van Lissabon wordt uitgesloten – dit verdrag is immers *zelf* al een ingewikkeld compromis – lijkt het moeilijk aanvullende verklaringen te formuleren die de Ierse bevolking kunnen geruststellen of – beter nog – kunnen overtuigen. Daar komt bij dat de Ieren zelf in grote meerderheid gekant lijken tegen dit scenario. Een recente peiling gaf aan dat in een eventueel tweede referendum een nog grotere meerderheid dan in juni tegen (een aangepaste versie van) het Verdrag zou stemmen.

Dat er op de achtergrond al diverse *noodscenario's* circuleren, zal in dit licht niet verbazen. De meest

gehoorde zijn *doorgaan zonder Ierland* (27 – 1) en de idee van een *kopgroep*. Het zijn binnen de Unie voorstelbare reacties, die eerder lijken op noodspongen dan dat er weloverwogen argumenten aan ten grondslag liggen. Beide ideeën maken immers geen schijn van kans.

Het *eerste* scenario, *verder zonder Ierland*, loopt direct vast op het feit dat het juridisch onmogelijk is het Verdrag van Lissabon zonder Ierland in te voeren binnen de huidige verdragsstructuur. Met een technische noodgreep zou het Verdrag in theorie weliswaar daarbuiten kunnen worden ingevoerd, naar analogie van het Sociale Handvest, waartegen het Verenigd Koninkrijk van Major zich in 1991 in Maastricht verzette en waaraan de andere verdragspartners zich vervolgens verbonden in de vorm van een protocol. Maar ook dan rijzen meteen andere klippen op in de ruwe zee waarin het Verdrag is terechtgekomen. In Tsjechië heeft, los van de hangende procedure bij het Constitutionele Hof, president Klaus immers al laten weten de ratificatie niet te zullen afronden, voordat de Ieren met het Verdrag hebben ingestemd. In Polen is de stemming van de huidige president niet veel positiever. Het Verenigd Koninkrijk zal in zo'n 'Ierse uitweg' ongetwijfeld een bedreigend precedent zien en andere lidstaten zullen op hun beurt niet ongelukkig zijn met de Britse bezwaren.

Het *tweede* idee, de welhaast Pavlov-achtige reflex om dan maar een *kopgroep* te vormen van supranationaal bevolgen lidstaten, is in het verleden zo vaak zonder enig effect geopperd, dat dit alternatief alleen al om die reden geen serieuze beschouwing verdient. Gaat Nederland daarin mee? De vraag stellen, is haar beantwoorden. Het is, kortom, Lissabon of Nice, met in het tweede geval misschien enige ruimte voor *cherry picking* uit de vele vernieuwingen die Lissabon poogde te introduceren.

De beschreven scenario's zijn alle geënt op de gedachte dat er sprake is van een 'Iers probleem'. Met andere woorden: als deze rimpel is gladgestreken, dan kan de Unie eindelijk de draad weer oppakken en met een betere – want dank zij 'Lissabon' slagvaardiger en democratischer – structuur de burgers tonen wat zij waard is. Deze redenering komt ook tot

uitdrukking in de her en der geuite ergernis dat het toch eigenlijk te gek voor woorden is dat één land – en dan nog wel één van de kleinste lidstaten – inwerkingtreding van het Verdrag onmogelijk maakt. Afgezet tegen de totale bevolking van de EU is het de welhaast meest minimale minderheid die nu een obstakel vormt. Wat heeft dit nog met democratie te maken, zo luidt de verzuchting.

Afgezien van het feit dat de EU werkt op basis van de bescherming van minderheden, is er tot op zekere hoogte inderdaad sprake van een Iers probleem. Tot tweemaal toe heeft de bevolking van deze lidstaat zich immers uitgesproken tegen een nieuw verdrag. Sinds het eerste nee tegen Nice, dat onder meer werd geweten aan gebrek aan kennis over Europa, heeft men in Dublin dan ook niet stil gezeten. Zo werd een intensieve informatie- en debatcampagne opgezet. De opkomst, bij de twee referenda over Nice een belangrijke factor, was op 12 juni bovendien relatief hoog. Het heeft allemaal niet mogen baten.

Daarmee is eigenlijk ook gezegd dat het probleem waarmee de Unie zich geconfronteerd weet, dieper gaat. Wat met alle aandacht voor 'het Ierse nee' immers vaak onvermeld blijft, is dat referenda in een aantal andere lidstaten welhaast zeker óók tot een afwijzing zouden hebben geleid. Vermoed mag worden dat deze inschatting één van de redenen was waarom de Nederlandse regering een referendum over 'Lissabon' in eigen land wilde voorkomen. De suggestie om referenda voortaan te vermijden en verdragsratificatie via parlementen te verzekeren, is daarom een vorm van struisvogelpolitiek. Ook als Ierland op enigerlei wijze verleid of gedwongen wordt alsnog in te stemmen met 'Lissabon', lost dit het fundamentele legitimiteitsprobleem waarmee de Europese Unie worstelt, beslist niet op. Sterker, het besef bij de kiezers dat een negatieve referendumuitslag niet telt, zal de beruchte 'kloof' alleen maar verdiepen. Als er een rode draad valt te ontwaren in de opeenvolgende nee's in Frankrijk, Nederland en Ierland, dan is het dat er een diep wantrouwen bestaat ten aanzien van het tempo en de richting van het Europese integratieproces en de wijze waarop (nationale) politici daarmee omgaan. Over Europese samenwerking hangt een dermate sterke geur van oncontroleerbaarheid, onafwendbaarheid en het 'over u maar zonder u', dat Europa de maat is geworden voor het bredere wantrouwen ten aanzien van de politieke elite.

Onder die omstandigheden zien burgers maar één manier om een stok in het wiel te steken: nee zeg-

gen, telkens wanneer zij de kans krijgen. Dat deze publieke afkeer mede te wijten is aan de denigrerende manier waarop veel nationale politici over de EU spreken, maakt de situatie alleen maar droeviger. Eén ding is duidelijk: voor dit fundamentele legitimiteitsprobleem zijn geen gemakkelijke oplossingen voorhanden. Ook als een eventueel tweede referendum in Ierland wél een positieve uitslag te zien geeft, zal dat onvoldoende zijn om de EU als politiek project weer op koers te krijgen.

Mendeltje van Keulen en Jan Rood zijn beiden verbonden aan het Europa-programma van Instituut Clingendael.

Annapolis en een internationale troepenmacht

Het door de Verenigde Staten in november 2007 gelanceerde initiatief van Annapolis zou eind 2008 moeten resulteren in een regeling tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit (PA), die voorziet in het vreedzaam naast elkaar bestaan van twee staten: Israël en Palestina. Volgens bronnen in Israël zou Washington overwegen als onderdeel van zo'n regeling een internationale troepenmacht op de Westelijke Jordaanoever te stationeren om te assisteren bij de implementatie van het vredesakkoord. De door minister van buitenlandse zaken Rice benoemde veiligheidscoördinator, de voormalige NAVO-commandant James Jones, heeft onder meer de opdracht de mogelijkheden voor de vorming van zo'n troepenmacht te onderzoeken. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Verhagen zegde in januari jl. al toe 'zijn uiterste best' te doen 'om een Nederlandse bijdrage aan zo'n internationale macht, bijvoorbeeld geleid door de NAVO, zeker te stellen zodra die een mandaat heeft gekregen'.¹ In dit artikel proberen we de kansen na te gaan op verwezenlijking van zo'n troepenmacht, gerelateerd aan de daarvoor te vervullen voorwaarden.

Achtergrond Annapolis

Om een eind te maken aan het geweld van de tweede *intifada* tussen Israël en de Palestijnen stelden de Verenigde Staten, Rusland, de Verenigde Naties en de Europese Unie in juni 2002 een *road map* op, die moest leiden tot een twee-statenoplossing. De *road map* maakte inderdaad een eind aan de ergste vijandelijkheden. Ook ontruimde Israël in augustus 2005 de bezette Gazastrook, terwijl in de gebieden van de PA een begin werd gemaakt met (weder)opbouw van een veiligheidsapparaat.

De overwinning van Hamas bij de parlementsverkiezingen van begin 2006 gooide roet in het eten, omdat zowel de Verenigde Staten als Israël weigerden te onderhandelen met een beweging die opriep tot de vernietiging van Israël. De kleinschalige Gaza-oorlog, met wederzijdse aanslagen en beschietingen, volgde spoedig. De Libanonoorlog van midden 2006 en de machtsgreep van Hamas in Gaza een klein jaar later maakten overtuigend duidelijk dat de strategie van de *road map* was vastgelopen en geen perspectief meer bood.

Mede onder druk van de EU kwam president Bush najaar 2007 met een nieuw vredesplan.² Zijn voornaamste motief daarbij was duidelijk. Door de machtsovername van Hamas in Gaza was de positie van de Palestijnse president Abbas ernstig verzwakt. Een soortgelijke ontwikkeling op de Westelijke Jordaanoever zou niet alleen een gevaar betekenen voor Israël en de gematigde Palestijnen, maar in feite voor de gehele regio. In zowel Egypte als Jordanië heeft de fundamentalistische Moslimbroederschap, waarvan Hamas de Palestijnse vertegenwoordiger is, zijn positie de afgelopen jaren versterkt. De Israëliëse veiligheidsdienst acht Hamas op de Westelijke Jordaanoever een macht van doorslaggevende betekenis.

Internationale presenties

Het Midden-Oosten is al langere tijd vertrouwd met internationale 'presenties', in de vorm van zeer uiteenlopende missies, zowel in VN- als in EU-verband. Als reactie op een reeks oorlogen in de regio zijn VN-vredesoperaties opgezet aan de grens van Israël met resp. Egypte (UNEF), Libanon (UNIFIL) en Syrië (UNDOF). Deze hebben met elkaar gemeen dat het licht bewapende missies met een klassiek *peace keeping*-mandaat betrof. De voornaamste functie van deze missies door de jaren heen is wellicht geweest dat ze bijdroegen tot stabilisering van de situatie aan de grenzen van de betrokken landen, maar ze leidden niet tot oplossing van de onderliggende politieke problemen.

Met het akkoord over de stationering van UNIFIL II, in de nasleep van de oorlog tussen Israël en Hezbollah om Zuid-Libanon in de zomer van 2006, deed een nieuwe variant haar intrede. Door de aanvaarding van resolutie 1701 stemde de VN-Veilighedsraad in met de toevoeging, naast het bestaande, oorspronkelijke UNIFIL-mandaat, van een nieuw takenpakket, gericht op uitbreiding van het gezag van de regering in Beiroet over het gehele grondgebied van Libanon. De basis hiervan was een zogeheten 'robuust *peacekeeping*-mandaat', dat de blauwhelmen nadrukkelijk de bevoegdheid geeft geweld te gebruiken, met inachtneming van bepaalde voorwaarden.³ Overigens werd pas na uitvoerige onderhandelingen gekozen voor een nieuwe missie in

VN-verband, nadat in een vroeg stadium ook de opties van een troepenmacht van de EU of de NAVO waren onderzocht.

Naast deze VN-missies aan de grenzen van Israël met een aantal buurlanden, heeft de EU de laatste jaren twee missies opgezet die direct verband houden met het Israëlisch-Palestijnse vraagstuk. In het ene geval gaat het om de zogeheten EUBAM-missie bij de grensplaats Rafah op de grens tussen de Gazastrook en Egypte. De operatie begon in november 2005 op basis van een akkoord tussen de partijen, om de opening te verzekeren van het enige punt over de weg tussen Palestijns grondgebied en de buitenwereld waarbij geen Israëlisch grondgebied hoeft te worden betreden. Vijfenzeventig Europese politiemensen zien toe op het verkeer van personen en goederen, terwijl zij ook training geven aan het op de grenspost werkende Palestijnse personeel. Daarnaast levert een EU-politiemissie een bijdrage aan verbetering van de veiligheidscondities op de Westelijke Jordaanoever door het trainen van Palestijnse politiemensen.

De afgelopen jaren, zowel in de nasleep van de Israëlische terugtrekking uit Gaza (2005) als van de gewelddadige machtsgreep van Hamas in de Gazastrook (2007), is gepleit voor stationering van een internationale troepenmacht in het gebied. Na de machtsovername van Hamas riep de Israëlische premier Olmert het Westen op snel te handelen in het Gaza-dossier. Hierbij ging hij voor het eerst serieus in op de gedachte een internationale troepenmacht te stationeren langs de grens tussen Gaza en Egypte. Vooral de gevoelige *Philadelphi Corridor*, die Gaza scheidt van de Egyptische Sinaï, zou hiervoor in aanmerking komen. Op deze wijze zou, naar het model van UNIFIL in Zuid-Libanon, de wapensmokkel naar Hamas te stoppen zijn.⁴

Het idee maakte heftige reacties los in Israël, waar de vrees bestond dat het land zou worden beperkt in de verdediging van zijn veiligheid. Dat zou een breuk betekenen met het beginsel dat Israël voor zijn zelfverdediging alleen vertrouwt op zichzelf, en niet afhankelijk wil zijn van anderen. De discussie kreeg een vervolg bij het onderzoek van de Winograd Commissie naar het verloop van de Tweede Libanon-oorlog en de daaropvolgende Israëlische instemming met de komst van UNIFIL II. Bij het horen van premier Olmert bracht een lid van de commissie op de volgende wijze zijn bedenkingen naar voren: 'One question about [UN Security

Council Resolution] 1701 [is that] a precedent is set of Israel substantially relying for its security needs on a multinational force that has advantages or disadvantages and one cannot tell how it might develop. We found no thorough and genuine discussion on the subject.' Hetzelfde commissielid vroeg zich tijdens de hoorzitting van minister van buitenlandse zaken Livni af wat historici later zouden zeggen over een internationale troepenmacht die Israël belette op te treden tegen Hezbollah en die als precedent zou gaan dienen voor een internationale troepenmacht in de Palestijnse gebieden. Zij zouden een dergelijke 'oplossing' waarschijnlijk omschrijven als niet in Israëls belang.⁵

Vredesregeling: noodzakelijke voorwaarde voor internationale troepenmacht

Interessant is nu te zien hoe ook in het kader van een eventuele vredesregeling tussen Israël en Palestina, als uitkomst van 'Annapolis', voorzien wordt in de

Amerikanen trainen vijf brigades van de

Palestinian National Security om taken Israëlisch

leger op de Westbank over te nemen

stationering van een internationale troepenmacht. Volgens Israëlische persberichten heeft Washington met de aanstelling van een aparte *veiligheidscoördinator*, James Jones, een stevig voorschot genomen op een goede afloop van de onderhandelingen. Opmerkelijk is overigens dat er zo weinig bekend is over diens functioneren, wat ongetwijfeld direct samenhangt met (het gebrek aan) de voortgang van de gesprekken. Opmerkelijk is voorts dat de Amerikanen kennelijk aansturen op de ontplooiing van zo'n troepenmacht op alleen de Westelijke Jordaanoever – en dus niet in alle bezette gebieden, met inbegrip van de Gazastrook. Dat heeft ongetwijfeld te maken met de machtspositie van Hamas, dat door Washington niet erkend wordt als een legitieme autoriteit waarmee formele onderhandelingen worden gevoerd.

De stationering van een externe vredesmacht maakt doorgaans onderdeel uit van vredesregelingen die zowel een civiele als militaire component kennen. In het Israëlisch-Palestijnse geval is het politieke doel gericht op het tot stand brengen van twee

staten, Israël en Palestina, die naast elkaar in vrede en veiligheid leven. Basis hiervoor is een overeengekomen vredesverdrag dat, zoals de Verklaring van Annapolis zegt, voorziet in de oplossing van 'all outstanding issues, including all core issues without exception, as specified in previous agreements'.⁶ Wie beseft dat deze zeer ambitieuze doelstelling ook nog eens moet worden bereikt 'voor het eind van 2008', kan niet anders dan zeer sceptisch zijn over de kans van slagen.

Wat de militaire component betreft, daarover wordt in de Verklaring van Annapolis met geen woord gerept. De Amerikaanse voorstellen voorzien in terugtrekking van het Israëlische leger uit het overgrote deel van de Westelijke Jordaanoever. Om het ontstaan van een mogelijk veiligheidsvacuüm op de *West Bank* te voorkomen, zal er gezocht moeten worden naar een internationalisering die zowel de interne als externe veiligheid moet waarborgen. Uit wat tot dusver bekend is geworden, lijken de Amerikanen aan te sturen op stationering van een multinationale troepenmacht, naar analogie van soortgelijke missies als SFOR in Bosnië-Herzegovina, KFOR in Kosovo en ISAF in Afghanistan.

Dit model heeft de volgende eigenschappen: de ontplooiing van de troepenmacht vloeit voort uit een vredesregeling en is dus gebaseerd op de instemming van de direct betrokken partijen; de troepenmacht treedt op met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad, vastgelegd in een onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest aanvaarde resolutie, die het mandaat van de missie regelt, inclusief de bevoegdheid betreffende het gebruik van geweld, de afbakening van het operatiegebied, de samenstelling van de troepenmacht met nationale contingenten, en de commandoering door hetzij een 'lead nation' dan wel een internationale organisatie als de NAVO, enz. Uit deze opsomming blijkt dat de totstandkoming van zo'n stabilisatiemacht geen vanzelfsprekendheid is, mede gelet op de vele belangen die in het geding zijn bij alle betrokken partijen vanwege de beladen politieke verhoudingen in het Midden-Oosten. Hier ligt de grote uitdaging voor de Amerikanen als gangmaker van het proces van Annapolis en de internationale troepenmacht.

Jordaanse optie, de Badr Brigade en andere mogelijkheden

Al vóór 'Annapolis' hielden de Verenigde Staten zich bezig met de veiligheidssituatie op de Weste-

lijke Jordaanoever. Door een Amerikaanse militaire missie onder leiding van generaal b.d. Keith Dayton worden in Jordanië vijf brigades van de *Palestinian National Security* (PNS) getraind. De PNS, een elite-eenheid, zal voorlopig bestaan uit 3.000 man, met als taak naast de bestaande politiediensten acute veiligheidsproblemen op te lossen. Een eerste brigade is inmiddels gestationeerd in Jenin op de Westelijke Jordaanoever. De rest volgt in de loop van dit jaar.⁷

Naar verwachting zal de PNS ook op volledige sterkte onvoldoende in staat zijn alle taken van het Israëlische leger over te nemen. Om dit probleem op te lossen, zou volgens berichten in de Israëlische pers de Amerikaanse veiligheidscoördinator Jones overwegen Jordaanse en Egyptische militairen en eenheden uit NAVO-landen in te zetten bij een internationale troepenmacht.⁸ Jordanië is hierbij een zowel voor de hand liggende als omstreden mogelijkheid. Van 1948 tot 1967 werd de Westelijke Jordaanoever bestuurd vanuit Amman. Na 1967 speelde de mogelijkheid het gebied terug te geven, de zogeheten 'Jordaanse optie', herhaaldelijk een rol bij diverse vredesvoorstellen. Onder meer premier Begin (Likoed) was hiervan echter een fel tegenstander, omdat hij de Westelijke Jordaanoever als een onlosmakelijk deel van Israël beschouwde.

In de periode 1985-1988 bestonden er vérgaande plannen voor een federatie tussen Jordanië en de Palestijnse gebieden. Als basis hiervoor fungeerde een op 11 februari 1985 gesloten overeenkomst tussen Jordanië en de PLO. Na conflicten tussen deze twee partijen over de interpretatie van het verdrag sloten de Israëlische minister van buitenlandse zaken Peres en koning Hoessein in 1987 in Londen een akkoord over een Jordaanse-Palestijnse federatie. Hiertegen verzette zich echter zowel de PLO als de tot de Likoed behorende premier Shamir van Israël. In juni 1988 maakte koning Hoessein bekend de verantwoordelijkheid voor de Westelijke Jordaanoever over te dragen aan de PLO.⁹

Vanaf 2005, en zeker na de machtsgreep van Hamas in de Gazastrook (2007), speelt de 'Jordaanse optie' echter weer een rol in de discussies over de toekomst van de Westelijke Jordaanoever. Formeel houdt koning Abdoellah (de opvolger van koning Hoessein) vast aan het besluit van 1988, maar inofficieel heeft hij zijn interesse voor de veiligheid in het gebied duidelijk laten blijken. Zo zou hij in 2005 hebben overwogen de rekrutering en uitbreiding van de *Badr-Brigade* te hervatten. Deze circa 2.000

man sterke eenheid maakt formeel deel uit van de *Palestine Liberation Army* (PLA). De leiding ervan is Jordaans, maar de manschappen zijn in Jordanië wonende Palestijnen, lid van Fatah. In 2006 was er sprake van dat de brigade naar de Gazastrook zou gaan, als tegenwicht tegen de Hamasstrijders. Later dat jaar zou Abbas hebben gevraagd om legering ervan op de Westelijke Jordaanoever. Vanwege twijfel over de geoefendheid en betrouwbaarheid zou Israël dit hebben afgewezen.¹⁰

Mits goed getraind kan de *Badr Brigade* bijdragen aan verbetering van de veiligheidssituatie op de Westelijke Jordaanoever. Jordanië zal vrijwel zeker aan zo'n regeling willen meewerken. Wat betreft sterkte zou dit echter onvoldoende zijn. Voor Jones is het daarom van groot belang of Amman ook eigen troepen ter beschikking wil stellen. Koning Abdoellah heeft eerder op Israëlische suggesties in die richting negatief gereageerd. Jones bracht in februari jl. een bezoek aan Amman, maar over resultaten is niets bekend gemaakt. Het is echter goed mogelijk dat Jordanië in internationaal verband wél troepen wil leveren. In Jordaanse en Palestijnse kringen wordt openlijk gesproken over een *hernieuwde Jordaanse rol* op de Westelijke Jordaanoever.¹¹

Of Egypte meer dan een symbolische bijdrage wil leveren aan een internationale troepenmacht, is onduidelijk. Kaïro lijkt zich te concentreren op de Gazastrook, waarover het in de periode 1948-1967 regeerde en waar het nog steeds gezag heeft. Het beperken van de invloed van Hamas door er voorzichtig mee samen te werken, lijkt president Mubarak's voorkeur te hebben. Het onlangs door bemiddeling van Egyptes veiligheidschef Suleiman bereikte bestand in de Gazastrook is hiervan een voorbeeld.

De vraag is of nog andere Arabische staten bereid zijn troepen te leveren voor de troepenmacht. President Abbas verzocht hierom op de laatste vergadering van de Arabische Liga in maart 2008. Voor zover bekend is daarop geen openlijke reactie gekomen. De meeste Arabische leiders willen waarschijnlijk afwachten wat het resultaat is van Bush' vredesopgave, voordat zij zich committeren.

En dan is er nog de mogelijkheid NAVO-eenheden te betrekken bij de internationale troepenmacht voor de Westelijke Jordaanoever. Opnieuw volgens de Israëlische pers zou generaal Jones dit idee bij een aantal Europese landen dat voor troepenlevering in aanmerking komt, naar voren hebben gebracht. Jones besprak het plan in februari 2008 ook met de

Israëlische minister van defensie Barak, die vervolgens verklaarde nog geen standpunt over de internationale troepenmacht te hebben ingenomen. In Israëlische defensiekringen bestaat, net zoals bij de formering van UNIFIL II, de vrees dat het leger terroristische aanslagen niet langer adequaat op acties vanaf de Westelijke Jordaanoever kan reageren. 'If they fire a Kassam rocket into Israël, will we be able to respond, or will we need to rely on the foreign troops stationed there?,' zo luidde de vraag daar.¹²

De Amerikaanse ambassadeur in Israël, Richard Jones, plaatste de plannen voor de internationale troepenmacht overigens nog in een wat ander licht, toen hij, eveneens in februari 2008, op een bijeenkomst van *Presidents of Major American Jewish Organisations* verklaarde dat de ontplooiing van een dergelijke troepenmacht enkele jaren zou duren. Ambassadeur Jones paste de termijn waarschijnlijk aan om zijn overwegend conservatieve publiek niet te verontrusten.¹³ Zijn woorden zouden echter wel eens dichter bij de waarheid kunnen liggen dan hij bedoelde. Met het in november 2007 door Bush gestarte vredesproces is tot nu toe weinig vooruitgang geboekt. Het concept echter van een internationale troepenmacht lijkt een element te zijn dat ook los van dit proces van groot belang is. Het ligt daarom voor de hand dat de Amerikanen min of meer los van 'Annapolis' door zullen gaan met het onderzoeken van de mogelijkheden van zo'n eenheid, die in een overgangsfase kan dienen als stabiliserende factor.

Nederlandse positie

Volgens de lezing van minister Maxime Verhagen (CDA), medio januari in Israël, heeft ons land zich inmiddels nadrukkelijk gecommitteerd aan de voorziene internationale troepenmacht. De regering-Balkenende IV heeft de verhouding tussen Israël en de Palestijnen als een speerpunt van haar buitenlands beleid gemaakt, zoals al bleek uit het coalitieakkoord van februari 2007: 'Nederland blijft voorstander van een alomvattend akkoord voor het conflict tussen Israël en de Palestijnen. Een dergelijk akkoord kan pas stand houden met veilige en erkende grenzen voor Israël en een levensvatbare Palestijnse staat. Nederland zal met partners in de VN en EU, maar ook actief bilateraal, een beleid voeren dat bijdraagt aan de bevordering van vrede en stabiliteit in de gehele regio.'¹⁴

In zijn rede tijdens de *Herzliya*-conferentie in Israël herhaalde Verhagen nog eens dat de Neder-



landse regering zich had gecommitteerd om een actieve rol te spelen, en 'we staan klaar om te assisteren waar we kunnen'. Dit keer ging hij een stuk verder. Na de contouren van een vredesregeling te hebben geschetst, wierp hij de vraag op hoe een vredesakkoord kan worden gegarandeerd. Hij benadrukte dat voor een duurzame vrede aan twee essentiële voorwaarden moet zijn voldaan: veiligheid en ontwikkeling (waarmee hij doelde op internationale hulp bij het creëren van een economisch levensvatbare Palestijnse staat). Over de veiligheidsgarantie zei hij: 'Once Israel withdraws to the agreed borders, there can be no security vacuum in the previously occupied territories. The best way to guarantee this would be to deploy a strong international force after a peace agreement has been signed. The United States will be indispensable to ensuring Israel's security. But others can also help. For my part, I can promise that I would do my utmost to ensure a Dutch contribution to such an international force, led, for instance, by NATO, once it has been mandated.'

Wat opvalt is dat Verhagen spreekt over 'de voorgebeezette gebieden', waarmee hij, anders dan de Amerikanen, ook verwijst naar de situatie in de Gazastrook. Verder verwijst Verhagen naar een internationale troepenmacht, die mogelijk anderszins onder commando van de NAVO zou kunnen staan. Dat past zeker ook in het Amerikaanse perspectief, en dat van Jaap de Hoop Scheffer, secretaris-generaal van de NAVO. Deze heeft de afgelopen jaren meerdere keren 'op eigen titel' laten weten een rol voor de NAVO te zien weggelegd bij een eventuele vredesregeling tussen Israël en de Palestijnen. Daar zou alleen maar sprake van kunnen zijn nadat voldaan was aan een reeks voorwaarden: de feitelijke totstandkoming van zo'n vredesregeling, een verzoek terzake van beide partijen, een mandaat van de VN-Veiligheidsraad en een formeel besluit daartoe van de Noord-Atlantische Raad.

Noten

- 1 *De Volkskrant*, 22 januari 2008; Herb Keinon, 'US considering int'l force in W.Bank', in: *Jerusalem Post*, 8 januari 2008.
- 2 Hans Schippers, 'Onmacht en onbehagen. De EU en het Israëlisch-Palestijns conflict', in: *Atlantisch Perspectief*, 31, januari 2007, blz. 16-22.
- 3 Dick Leurdijk, 'Hezbollah en de nasleep van de oorlog met Israël', in: *Internationale Spectator*, april 2007, blz. 202-204; *ibid.*, 'Operatiegebied Zuid-Libanon: UNIFIL van klassieke peacekeeping naar robuuste peacekeeping-macht', in: *Carré*, 29e jrg., 2006, nr 9.

- 4 Zie: *de Volkskrant*, 13 juni 2007.
- 5 Jerusalem Issue Brief: 'The risks to regional security from international forces in Gaza', *Pinhas Inbary*, Vol. 7, No. 5, 24 juni 2007.
- 6 Daarmee wordt bedoeld op kwesties als de status van Jeruzalem, het lot van de meer dan vier miljoen Palestijnse vluchtelingen, de Joodse nederzettingen, het delen van de waterbronnen, de definitieve grenzen en de bouw van de veiligheidsmuur.
- 7 Avi Issacharoff, 'US supervising training elite PA unit in Jordan', in: *haaretz.com*, 6 april 2008.
- 8 Keinon, *a.v. noot 1*.
- 9 Hassan M. Fattah, 'Growing Talk of Jordanian Role in Palestinian Affairs', in: *newyorktimes.com*, 10 juli 2007; Ahmed Tell, 'The Jordanian Option', in: *jerusalemmites.org*, 16 juni 2007.
- 10 David Eshel, 'The Jordanian Badr Brigade. Can it save Abu Mazen's West Bank?', in: *defense-update.com*, 18 juli 2007.
- 11 Martin Doehry, e.a., 'Interview' with Jordan's King Abdullah, in: *Der Spiegel.online*, 19 november 2007; Fattah, *a.v. noot 9*.
- 12 'Israel, US discuss W.Bank NATO troops', in: *Jerusalem Post*, 20 februari 2008.
- 13 *Ibid.*
- 14 Coalitieakkoord tussen de Tweede-Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

Dick Leurdijk is verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'. Hans Schippers werkt als historicus op de Technische Universiteit Eindhoven, waar hij o.a. het College Techniek, Vrede en Veiligheid coördineert.

Ontwapenings-, demobilisatie- en reïntegratieprogramma's in Afrika: minder maar beter

Ontwapenings-, demobilisatie- en reïntegratieprogramma's van ex-strijders (*Disarmament, Demobilisation, Reintegration, 'DDR'*) zijn vaak onderdeel van het vredesproces in samenlevingen die zich ontworstelen aan een gewapend conflict. DDR-programma's kunnen op zich zelf geen gewapend conflict oplossen of voorkomen. Maar ex-combattanten zijn wel bij uitstek in staat het vaak nog fragiele vredesproces te ondermijnen. Daarom heeft ook Nederland in het verleden royaal aan deze programma's, in het bijzonder in Afrika, bijgedragen. De afgelopen jaren is de nodige ervaring opgedaan met DDR-programma's, die niet allemaal even succesvol zijn verlopen. DDR-'experts' van de internationale donorengemeenschap zijn druk doende lessen te trekken aan de hand van de geconstateerde tekortkomingen. Er worden op royale schaal adviezen verstrekt om toekomstige DDR-programma's zodanig op te tuigen, dat deze fouten niet meer worden gemaakt.¹ Vaak zonder zich voldoende rekenschap te geven van de (*lokale*) *omstandigheden* waaronder deze programma's moeten worden uitgevoerd.

Dit artikel bepleit een benadering waarin de vraag centraal staat welke DDR-programma's mogelijk zijn in een meestal zeer kwetsbare *post-conflict*-situatie en niet hoe het eigenlijk in theorie zou moeten. Het gaat (kort) in op voor DDR in dit verband relevante kwesties, zoals het doel van DDR-programma's, reïntegratie van ex-strijders, de kwestie van zeggenschap, de plaats van ontwapening in deze programma's, hervorming van de veiligheidssector en – *last but not least* – de concurrentie tussen vooral het UNDP en de Wereldbank bij de uitvoering van DDR. Uitgangspunt vormen de in Sub Sahara Afrika met DDR opgedane ervaringen.

Het doel van DDR

DDR-programma's hebben een duidelijk omschreven doel. De *ontwapenings*component van deze programma's heeft betrekking op de inzameling en het zich ontdoen van wapens, munitie en explosieven; *demobilisatie* is het formele 'ontslag' van ex-strijders uit hun gewapende eenheden; *reïntegratie* betreft de

overgang van de ex-combattanten naar de burgermaatschappij.² De uitvoering blijkt in de praktijk niet zelden problematisch. Het moment dat een programma van start gaat, heeft namelijk meestal meer te maken met dringende politieke redenen dan met de aanwezigheid van de noodzakelijke voorwaarden voor een goede uitvoering. Bovendien zijn de afgelopen jaren DDR-programma's – hoewel vaak niet expliciet – steeds vaker als een middel beschouwd om niet alleen consolidatie van het vredesproces maar ook andere doelstellingen na te streven, zoals verzoening, sociale transformatie en zelfs een begin van structurele ontwikkeling.

Deze trend wordt wellicht verklaard door het groeiend inzicht in de oorzaken waarom *post-conflict*-landen zo vaak weer terugvallen in gewapend conflict. In tal van Afrikaanse landen, zoals de Democratische Republiek Congo of Angola, kan DDR wel vredesprocessen ondersteunen, maar niet dieperliggende oorzaken van conflicten wegnemen. De verleiding DDR-programma's hiervoor wel te gebruiken, is des te groter omdat in de onmiddellijke wederopbouwfase de vaak substantiële fondsen voor DDR een van de weinige beschikbare financieringsbronnen zijn om activiteiten te ondernemen. Door de acute bedreiging van de vaak zo fragiele vrede door ex-combattanten weg te nemen, kan DDR inderdaad een belangrijke bijdrage leveren aan de voor het welslagen van het vredesproces noodzakelijke veilige en stabiele omgeving. Maar ook een adequaat uitgevoerd programma kan niet garanderen dat gedemobiliseerde strijders niet wéér hun toevlucht zoeken tot geweld. Een treffend voorbeeld hiervan waren de twee eerder mislukte DDR-programma's in Angola. Tot twee keer toe hield UNITA een aantal strijders buiten een DDR-programma, om deze in te kunnen zetten op het moment dat de resultaten van het vredesproces de UNITA-leiding niet aanstonden. We moeten van een DDR-programma niet meer willen maken dan het is: ex-strijders een tijdje van de straat houden om het vredesproces een kans te geven. Niet meer en niet minder.

De blik op veiligheid heeft ook implicaties voor de wijze waarop het reïntegratieonderdeel van een DDR-programma moet worden vormgegeven.³ Volledige en duurzame reïntegratie van ex-strijders in de burgermaatschappij is een langdurig en intensief sociaal en economisch proces. Dit kan alleen maar worden bereikt door een brede inzet van uiteenlopende middelen. Te denken valt aan structurele sociale begeleiding, toegang tot krediet en technologie of ontwikkeling van specifieke vaardigheden. Om twee redenen zijn DDR-programma's hiervoor over het algemeen *niet* geschikt. Ten *eerste* beschikken deze programma's simpelweg niet over de middelen en de tijd om dit te doen. In de *tweede* plaats opereren deze programma's in een omgeving waar de institutionele voorwaarden nu eenmaal ontbreken om zinvol invulling te geven aan een duurzame reïntegratiecomponent. Men hoeft maar te denken aan de omstandigheden in het oosten van de DRC om te begrijpen waarom.

Het is dan ook veel zinvoller en realistischer in deze programma's de nadruk te leggen op een *transitional safety net*. Het gaat hier om een combinatie van giften in natura en in geld. Deze stellen de ex-combattant in staat voor een bepaalde periode in zijn eerste levensbehoeften te voorzien, voor zijn directe familie te zorgen en gunnen hem de tijd zich aan te passen aan zijn nieuwe rol als burger. De verleiding voor de ex-strijder zijn toevlucht te zoeken tot geweld, zal dan afnemen. Goede voorbeelden van een *transitional safety net* in de praktijk komen uit Oeganda en Mozambique. In de eerste helft van de jaren '90 ontvingen Oegandese ex-combattanten in het kader van het *Uganda Veterans Assistance Programme* een 'vestigingspakket' om hen te helpen bij de terugkeer naar hun oorspronkelijke woonplaatsen. Halverwege de jaren '90 werden in Mozambique meer dan 100.000 strijders van het regeringsleger en de gewapende oppositie op succesvolle wijze gedemobiliseerd en van een dergelijk pakket voorzien.

Dat alles wil natuurlijk niet zeggen dat er geen behoefte bestaat aan activiteiten die een meer structurele reïntegratie van ex-strijders beogen, of projecten parallel aan een DDR-programma die zich richten op de noden en behoeften van andere door de oorlog getroffen bevolkingsgroepen. De ervaring leert dat laatstgenoemde programma's achterlopen bij DDR-programma's. Dat kan de internationale donorengemeenschap zich aantrekken en daar moet zeker verandering in komen. Maar het is weinig zinvol en

zelfs contraproductief om hiervoor een DDR-programma in te zetten. DDR is géén ontwikkelingsprogramma; het probeert slechts één van de randvoorwaarden voor ontwikkeling, namelijk veiligheid, te creëren.

Zeggenschap

DDR is een korte-termijnproject dat zo snel mogelijk voltooid dient te worden. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop het op zich zelf wenselijke streven naar *ownership* moet worden ingevuld. Er bestaat thans een groeiende consensus dat het voor het welslagen van een DDR-programma noodzakelijk is dat dit programma onder leiding van de nationale autoriteiten wordt uitgevoerd. Dit gebeurt meestal door een nationale commissie die de gehele exercitie, inclusief de inspanningen van de internationale partners, moet coördineren. Maar is dat altijd en onder alle omstandigheden een goede aanpak? Er dient namelijk vaak wel een hoge prijs betaald te worden. Gezien de zwakke institutionele omgeving en beperkte capaciteit is het in veel van de desbetreffende landen moeilijk de opbouw van de noodzakelijke capaciteit te verwezenlijken (om deze nationale zeggenschap ook metterdaad inhoud te geven). Het kost bovendien bijzonder veel tijd – tijd die er vaak niet is.

Door de langzame capaciteitsopbouw van de DDR-instellingen in de DRC en Burundi konden mogelijkheden voor demobilisatie van bepaalde groepen die zich hiervoor spontaan aanboden, niet op tijd worden benut.

Volledige *national ownership* is daarom niet altijd de meest effectieve manier om een DDR-programma succesvol uit te voeren. Soms levert het meer problemen op dan het oplost. In landen als Rwanda en Angola, waar er sprake is van een relatief sterke overheid, lag een grote mate van zeggenschap van het land zelf over het programma wél voor de hand. Waar dit niet het geval is, moet de internationale gemeenschap een geprononceerder rol spelen. Meest pregnante voorbeeld van het laatste is de Democratische Republiek Congo, waar de nationale DDR-commissie, *CONADER*, voor een deel verantwoordelijk kan worden gesteld voor de vele vertragingen in het programma, de corruptieschandalen en het gebrek aan management en technische expertise. Kortom, laat de *lokale omstandigheden* bepalend zijn voor het karakter en de mate van nationale zeggenschap. Het belangrijkste is dat de klus wordt geklaard.



De veiligheidssector

Het aantal in leger en politie op te nemen ex-combattanten bepaalt mede het aantal deelnemers aan het DDR-proces.⁴ In die zin kan DDR worden beschouwd als de keerzijde van de medaille van de toekomstige nationale veiligheidssector. DDR-programma's moeten zorgen voor degenen die geen deel uit willen of kunnen maken van het nationale leger of de politie. De beslissingen over de omvang van het leger, rekruteringen en opname van ex-rebellen bepalen mede het aantal ex-strijders dat moet worden gedemobiliseerd. Deze twee processen dienen dan ook nauw op elkaar te worden afgestemd, zowel wat betreft inhoud als in de tijd. Als dat niet gebeurt, door bijvoorbeeld gebrek aan adequate planning of aan fondsen, dan loopt het DDR-programma grote vertraging op, zoals we in de DRC hebben kunnen zien. Ook hier geldt dat als het niet kan zoals moet, dan moet het maar zoals het kan.

Hervorming van de veiligheidssector is een zeer complex en politiek gevoelig proces. Een dergelijke hervorming is het moeilijkst uit te voeren waar het het meest nodig is, namelijk in landen die net een gewapend intern conflict achter de rug hebben. Tegelijkertijd is de *window of opportunity* voor zowel DDR als andere aan de veiligheidssector gerelateerde activiteiten in veel *post-conflict*-landen vaak van korte duur. Daarom zou de internationale gemeenschap er goed aan doen in een dergelijke context niet te veel nadruk te leggen op de ontwikkeling van een volwaardige strategie voor hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform*, SSR). Dat is niet mogelijk en niet nodig. Wat wél noodzakelijk en doenlijk is, is de formulering van plannen voor en uitvoering van een adequate integratie van ex-rebellen in het nationale leger in tandem met de ontwikkeling van een DDR-programma.

Ontwapening wordt beschouwd als de eerste noodzakelijke stap van een DDR-programma om demobilisatie en reïntegratie mogelijk te maken. De vraag is of onder bepaalde omstandigheden enige flexibiliteit terzake het vredesproces niet zou kunnen helpen. Door ontwapening zo hoog op de agenda te plaatsen, kunnen conflicten juist langer voortduren dan nodig is. De invloed en macht van veel gewapende groepen zijn immers gebaseerd op hun vermogen geweld te gebruiken. Van allen zijn zij het minst geneigd hun wapens op te geven. Ontwapening neemt immers de basis van hun macht weg.⁵ Overigens zijn wapens die in het kader van DDR-programma's wor-

den ingeleverd, over het algemeen toch al gering in aantal en verouderd. De politieke risico's zijn natuurlijk evident; in het kader van demobilisatie en reïntegratie worden voorzieningen verstrekt aan mensen die nog over hun wapens beschikken en die ook kunnen gebruiken. Bovendien is een voorwaarde voor een dergelijke meer flexibele benadering dat er een oplossing wordt gevonden voor het financieringsprobleem dat hierdoor ontstaat. De demobilisatie en vooral de (kostbare) reïntegratiecomponenten van DDR-programma's worden vooral uit ontwikkelingsmiddelen gefinancierd. Maar dat mag volgens de internationale afspraken die hierover zijn gemaakt, alléén als de begunstigden niet meer bewapend zijn.⁶

Institutionele concurrentie

In Afrika zijn het vooral de Wereldbank en het UNDP die namens de internationale gemeenschap samen met het desbetreffende land DDR-programma's uitvoeren. Onduidelijkheid over de rolverdeling tussen deze twee organisaties blijft aanleiding geven

Een adequaat uitgevoerd DDR-programma kan niet garanderen dat gedemobiliseerde strijders niet weer hun toevlucht nemen tot geweld

tot wrijvingen over wie wat namens de donoren moet coördineren. Triest dieptepunt vormde het onderlinge gekissebis enige jaren geleden over de totstandkoming van het DDR-programma in de Democratische Republiek Congo in het kader van het regionale DDR-programma voor het Grote-Merengebied (*Multi-country Demobilization and Reintegration Program*). Dit regionale initiatief stond onder algehele leiding van de Wereldbank, terwijl het UNDP aangewezen was om namens de donoren in de DRC het initiatief voor dit programma te nemen.

Deze constructie leidde tot talloze verwijten over en weer. De Wereldbank beschuldigde het UNDP ervan ondermaatse kwaliteit te leveren, terwijl UNDP op zijn beurt de Wereldbank verweet zijn positie te ondermijnen door te weigeren bevoegdheden te delegeren.⁷ In de praktijk blijken beide organisaties maar ten dele toegerust om een DDR-programma naar behoren uit te voeren.

De ervaringen met de door deze organisaties in Afrika uitgevoerde DDR-programma's laten het volgende patroon zien. De Wereldbank beschikt over de noodzakelijke financiële 'daadkracht', is goed in staat additionele fondsen te mobiliseren en heeft kwalitatief hoogwaardige expertise in huis en veel invloed op de autoriteiten van het ontvangende land, maar is nauwelijks vertegenwoordigd in het veld en heeft een zeer beperkt mandaat en trage financiële procedures. Het UNDP daarentegen beschikt over een zeer ruim mandaat, heeft vaak medewerkers ter plekke en flexibele financiële procedures, maar heeft niet altijd de vereiste technische en financiële expertise, is financieel armlastig en heeft (mede daardoor) relatief geringe invloed.

Tot nu toe is eendrachtige samenwerking op het gebied van DDR in de praktijk geen reële optie gebleken. Gezien de uiteenlopende zwakten en sterkten van beide organisaties is het op voorhand toebedelen van de verantwoordelijkheid voor DDR-programma's in post-conflictlanden aan één van beide organisaties dat evenmin. Het lijkt meer voor de hand te liggen om op basis van een analyse van de kwaliteit van in het bijzonder de beschikbare staf in een specifiek Afrikaans land en de voorkeur van dat land zelf de verantwoordelijkheid namens de donorengemeenschap voor de ontwikkeling en uitvoering van een DDR-programma op een *ad hoc*-basis aan één van beide organisaties toe te kennen.

Onder veel experts bestaat de op zich zelf begrijpelijke neiging de DDR-kerstboom steeds verder te verfraaien. Men hangt voortdurend meer versiering in de kerstboom zonder zich er voldoende rekenschap van te geven dat deze meestal nauwelijks wortels (de zwakke institutionele omgeving en gebrekkige capaciteit) heeft. En een kerstboom die topzwaar is, valt gemakkelijk om. Laat het betere niet de vijand van het goede zijn. De donorengemeenschap stelt in toenemende mate eisen aan DDR-programma's waaraan simpelweg niet kan worden voldaan en die de aandacht afleiden van wat wél mogelijk is. DDR-programma's moeten daarom korte-termijnprojecten blijven, die zo snel mogelijk dienen te worden afgerond.

Noten

- 1 Zie bijv. het verslag van de internationale conferentie 'From rebel to taxpayer? Working together for successful DDR', 30/31 mei in Scheveningen. Voor een realistischer benadering zie o.a. N. Ball & L. van de Goor, *Disarmament, demobilization and reintegration. Mapping issues, dilemma's and guiding principles*, Den Haag: Instituut Clingendael, augustus 2006.
- 2 Uitgebreidere definities (en nog veel meer DDR-wetenswaardigheden) zijn te vinden onder 'Integrated DDR Standards', United Nations, 2006.
- 3 Deze benadering wordt helder uiteengezet in 'Stockholm initiative on disarmament demobilisation reintegration. Final report', Ministry for Foreign Affairs Sweden, 2006.
- 4 Vanuit het DDR-perspectief geschreven is het 'Position paper: linkages between disarmament, demobilization and reintegration of ex-combattants and security sector reform', Washington: Multi-country Demobilization and Reintegration Program (MDRP), oktober 2003. De samenhang tussen DDR en de veiligheidssector komt ook aan de orde in: Kees Homan, 'De militair en wederopbouw. Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig', in: *Internationale Spectator*, februari 2007, blz. 63-67.
- 5 Dit dilemma wordt nadrukkelijk aan de orde gesteld in: Isabelle Duyvesteyn, *Clausewitz and African war. Politics and strategy in Liberia and Somali*, Londen: Frank Cass, 2005. [Zie ook haar artikel 'Clausewitz: een herwaardering. Afrikaanse burgeroorlogen belicht', in: *Internationale Spectator*, januari 2001, blz. 30-34; eindred.]
- 6 Daar zal naar verwachting voorlopig ook weinig verandering in komen. Zie bijv. 'Conflict prevention and peacebuilding: what counts as ODA?', OECD, maart 2005.
- 7 Deze problematiek komt o.a. aan bod in: 'A partnership in need of reaffirmation. Midterm review of the Multi-country Demobilization and Reintegration Program (MDRP). Development Alternatives Inc., January 2005' en 'Case study of the Multi-country Demobilization and Reintegration Program', The World Bank Independent Evaluation Group, Washington, 2006.

Martin Koper is historicus en werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Voortschrijdend inzicht in private militaire inhuur

In december 2007 werd duidelijk dat Nederland in Uruzgan leunt op de inhuur van private militaire bedrijven. Sindsdien wordt er een politieke discussie over dit onderwerp gevoerd. Dit artikel belicht enkele opvallende aspecten en wijst op relevante ontwikkelingen in Irak. Daar wordt mogelijk de immuniteit van private militaire bedrijven opgeheven.

Minister van defensie Van Middelkoop weet inmiddels uit eigen ervaring dat de politiek onderscheiden rollen kent. Zo diende hij in 1994 als Tweede-kamerlid een motie in waarin de regering werd opgeroepen in de Grondwet vast te leggen dat het Parlement bij militaire uitzendingen voor crisisbeheersingsoperaties een formeel instemmingsrecht krijgt. Maar in 2008 tekende hij als minister een Kamerbrief waarin hij dat juist niet nodig acht.¹ Verder hield hij in 2004 als Eerste-kamerlid een pleidooi waarin hij waarschuwde voor de risico's bij de inhuur van private militaire bedrijven.² Maar als minister is hij politiek verantwoordelijk voor de meest omvangrijke inhuur van dergelijke bedrijven in de moderne krijgsgeschiedenis van Nederland.

De Nederlandse krijgsmacht voert in Uruzgan als onderdeel van de NAVO-troepenmacht ISAF haar taak uit. De Nederlandse bijdrage aan ISAF bedraagt ruim 1.600 militairen, waarvan er 1.300 in Uruzgan actief zijn. Op het eerste gezicht lijkt dat wellicht veel, maar bij nader inzien is dat voor een gebied bijna zo groot als Nederland natuurlijk erg weinig. Te minder daar de militairen zijn verwickeld in een *counter-insurgency* tegen de Taliban.³ In dat geval telt elke militair die de poort uit kan. Volgens die redenering ligt het voor de hand elke taak uit te besteden waaraan géén specifieke militaire eisen worden gesteld, zoals logistiek, onderhoud en in bepaalde gevallen zelfs gewapende beveiliging.

Verhouding ISAF-militairen : particuliere contractors is 2 : 1

Het uitbesteden van zoveel mogelijk taken is precies wat in Uruzgan gebeurt. Voor elke drie Nederlandse militairen huurt Nederland in het operatiegebied ruwweg één *contractor* in, hetzij direct, hetzij via *sub-contracting*. Dat past overigens in het totale beeld in Afghanistan, waar de verhouding militairen –

contractors ongeveer 2 : 1 is (50.000 ISAF en tussen 18.500 en 28.000 *contractors*).⁴ (In Irak is deze verhouding 1:1). Goedkoop is dat alles overigens niet. Naar schatting heeft Nederland voor zijn operatie in Uruzgan al ten minste € 150 miljoen aan private ondersteuning uitgegeven.

Bovenstaande informatie over de Nederlandse inhuur is afkomstig uit het advies over Private Militaire Bedrijven (PMC's naar de Engelse term *Private Military Companies*) dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken op verzoek van minister Van Middelkoop heeft opgesteld. Dit advies verscheen aan de vooravond van het parlementaire debat van 17 december 2007 over het besluit om de Nederlandse militaire missie in Uruzgan met twee jaar te verlengen tot 2010.⁵

De belangrijkste politieke conclusie uit het rapport is dat Nederland in Uruzgan veel afhankelijker van PMC's is, ook van inhuur waarbij het gebruik van geweld uitdrukkelijk is toegestaan, dan veelal werd aangenomen. Het rapport is kritisch over de bestaande praktijk, waarbij vooral de *accountability gap* in het oog springt – ofwel de leemten in de regels betreffende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor de vervolging van *contractors* in geval van misdragingen. In de praktijk blijkt wat het laatste betreft een situatie van straffeloosheid te bestaan. Het rapport doet voorstellen om deze situatie zoveel mogelijk terug te dringen. Verder is een belangrijk onderdeel van het advies dat het Parlement voortaan net zo ruim over de inhuur van PMC's zou moeten worden geïnformeerd als over de eigen eenheden, om te voorkomen dat op dit punt een democratisch tekort ontstaat.

Pragmatisme staat voorop

De regeringsreactie op het advies volgde in april.⁶ De reactie laat een gemengd beeld zien. Aan de ene kant neemt de regering een groot aantal aanbevelingen van de AIV over die tot doel hebben de transparantie en de controle op dergelijke inhuur te vergroten. Anderzijds legt de regering ook een aantal aanbevelingen van de AIV naast zich neer. Daarbij lijken pragmatische overwegingen een hoofdrol te spelen. De volgende drie voorbeelden illustreren dit.

- 1 Zo stelt de regering in haar reactie dat zij afstand neemt van de conclusie van de AIV dat de krijgsmacht 'te afhankelijk is van private inhuur'. Dit is opvallend, omdat de regering in de reactie ook stelt dat het huidige ambitieniveau, waarbij tegelijkertijd drie crisisbeheersingsoperaties op bataljonsniveau moeten kunnen worden uitgevoerd, uitgaat van een 'optimale ondersteuning door civiele partijen, ook in operatiegebieden'. De regering vervolgt, dat als niet op deze private steun kan worden teruggevalen, dit negatieve gevolgen heeft 'voor het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht, onder andere doordat de uitzending aanzienlijk zal toenemen'.⁷ Duidelijk is dat de woorden 'optimale ondersteuning' op een goudschaaltje moeten worden gewogen. Betekent dit dat het militaire ambitieniveau moet worden verlaagd, indien Nederland niet op de huidige schaal een beroep kan doen op particuliere bedrijven?
- 2 Verder zit er spanning tussen de constatering van de regering dat 'het geweldsmonopolie te allen tijde bij de Staat berust' en haar conclusie dat de aanbeveling van de AIV om geen geweldstaken uit te besteden, 'niet kan worden overgenomen'.⁸ Lokale omstandigheden kunnen het volgens de regering noodzakelijk maken om toch bewapende particuliere beveiligers in te huren, met als 'discutabel argument' dat het onwenselijk is het personeel van PMC's of onderaannemers te verbieden een wapen te dragen, omdat wapenbezit in het operatiegebied legaal is en de staatsmacht zwak.⁹
- 3 Ten slotte merkt de regering in navolging van de AIV op dat inderdaad moet worden voorkomen dat civiel personeel dat door de staat is ingehuurd, in de praktijk niet kan worden vervolgd.¹⁰ Maar waterdichte garanties bestaan niet. Vervolging is problematisch, omdat *contractors* in Afghanistan tussen drie rechtssystemen in opereren: die van het gastland – waarvoor zij immuun zijn; die van het troepen zendende land – maar de meeste *contractors* die Nederland inhuurt, hebben geen Nederlandse nationaliteit; en die van het land waar de *contractors* oorspronkelijk uit afkomstig zijn – maar waarvan het onduidelijk is of dit aan vervolging van zijn onderdanen kan of wil meewerken.

In haar reactie toont de regering zich bewust van de financiële, de politiek-militaire en de juridisch-ethische risico's die aan de private inhuur in operatiegebieden zijn verbonden. Toch vormt dat voor

de regering geen reden dan maar van dergelijke inhuur af te zien. Gezien de situatie in Uruzgan kan de regering ook niet anders dan hiermee doorgaan. Tenzij de regering onder het goedkeurende oog van het Parlement zou besluiten het aantal militairen in Afghanistan met honderden te verhogen. Maar daarvoor lijkt geen politiek draagvlak te bestaan, nog afgezien van de voortzettingsperikelen waarop men volgens de regeringsreactie dan zou stuiten (zie punt 1 hierboven).

De Tweede Kamer stelde vervolgens 69 vragen over de regeringsreactie op het AIV-advies, waarop op 20 juni de antwoorden kwamen.¹¹ Wat daarin opvalt, is dat de regering op een aantal punten dichter in de buurt van het AIV-advies komt, hoewel *niet* op bovenstaande drie punten.

De minister is politiek verantwoordelijk

In de antwoorden erkent de minister van Defensie dat hij politiek verantwoordelijk is 'voor het handelen van personen in het kader van taken in opdracht van de staat. De minister is politiek verantwoordelijk voor de keuze of en de voorwaarden waaronder civiel personeel wordt ingehuurd'.¹² Daarmee relateert de minister formuleringen in de regeringsreactie en in de overige antwoorden, als zouden de dienstverleners zelf verantwoordelijk voor hun (onrechtmatige) handelen zijn. Dat moge zo zijn, maar uiteindelijk is het dus de minister die naar de Kamer wordt geroepen om politieke verantwoording af te leggen.¹³

Een opvallend antwoord is verder dat volgens de regering geen enkele ingehuurde *contractor* in Afghanistan immuun is, omdat de regering die immuniteit te allen tijde kan opheffen.¹⁴ Deze redenering bevreemdt, aangezien die immuniteit er nu juist is, omdat de ISAF/NAVO, waaronder dus ook Nederland, het lokale rechtssysteem niet vertrouwt – waarom is dit anders in de *Military Technical Agreement* (MTA) tussen ISAF en Afghanistan afgesproken? Als dat namelijk wél het geval zou zijn, ware het veel beter de immuniteit van PMC's maar meteen op te heffen. Nederland zou daarmee kunnen beginnen. Overigens erkent de regering in die zelfde antwoorden dat het in Afghanistan, voor zover haar bekend, nog nooit tot een uitlevering aan de lokale autoriteiten is gekomen.¹⁵

Immuniteit voor PMC's wordt in Irak opgeheven

Maar in deze belangrijke kwestie is sprake van een nieuwe, relevante ontwikkeling. De Irakese rege-

ring onderhandelt namelijk met de Verenigde Staten over een nieuw verdrag, waarin de Amerikaanse aanwezigheid vanaf 1 januari 2009 wordt geregeld. Op die datum loopt het VN-mandaat af voor de Amerikaans militairen in Irak. Het gaat daarbij om vragen als de *Status Of Forces Agreement* (SOFA) van de Amerikaanse soldaten; het aantal bases waar die gelegerd zullen worden; de vraag of de Amerikanen zelf gevangenen mogen vasthouden; en de toegang tot het Irakese luchtruim.

De Verenigde Staten lijken daarbij echter slachtoffer van hun eigen succes te worden. Aanvankelijk werd namelijk gedacht dat dit verdrag een routinekwestie zou zijn, dat de Irakezen het min of meer zouden krijgen opgelegd. Iran had zich publiekelijk zelfs al bezorgd geuit of Irak op deze manier niet een springplank voor de Amerikaanse invasie zou worden. Maar juist door het succes van de *surge* – het besluit van president Bush uit 2007 om tijdelijk 30.000 man extra naar Irak te sturen – is de onderhandelingspositie van de Verenigde Staten verzwakt. Want hoewel de *surge* heeft bijgedragen aan de toegenomen veiligheid in Irak, is dit voor een groot deel ook te danken aan de inzet van Irakese soennitische en sjiiïtische eenheden. Dit heeft bij de regering in Bagdad geleid tot een toegenomen zelfvertrouwen, dat tot uiting komt in een harde opstelling bij de onderhandelingen.

Daardoor is het aanvankelijke tijdschema om het verdrag eind juli gereed te hebben niet gehaald. Ook is inmiddels geen sprake meer van een alomtvattend verdrag – dat wordt nu overgelaten aan de nieuwe regering in Washington – maar van een tijdelijke overeenkomst, waarin alleen het hoogstnoodzakelijke wordt geregeld. Wel zou daarin sprake zijn van een tijdschema volgens hetwelk de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Irak geleidelijk wordt verminderd. Een politieke overwinning voor minister-president Al Maliki en de Democratische presidentskandidaat Obama, en een gevoelige nederlaag voor president Bush.

Een ander punt dat in Irak bij deze onderhandelingen heel gevoelig ligt, is de al besproken immuniteit van de buitenlandse *contractors*. In Bagdad bestaat daarvoor zeer veel onbegrip. Hoewel de Verenigde Staten er aanvankelijk van uitgingen dat de immuniteit van PMC's ook onder het verdrag zou vallen, heeft de Amerikaanse regering deze eis volgens de Irakese minister van buitenlandse zaken Zebari on-

der Irakese druk laten vallen.¹⁶ Dat zou dus betekenen dat de *contractors* in Irak vanaf 1 januari 2009 niet langer onschendbaar zijn, want onder het lokale recht vallen.

Hoewel dit niet direct gevolgen hoeft te hebben voor de immuniteit van *contractors* in Afghanistan, zal men in Kaboel toch ook belangstellend naar die ontwikkeling kijken. De immuniteit van *contractors* botst immers ten principale op de soevereiniteit van het gastland.¹⁷ Er moet dan ook serieus rekening mee worden gehouden dat de immuniteit van PMC's ook in Afghanistan niet eindeloos zal voortduren.

Blackwater trekt zich terug uit beveiligingsbranche

Opheffing van de immuniteit zal vermoedelijk een positief effect hebben op het gedrag van PMC's. Niet langer kunnen zij dan zonder meer hun gang gaan. Het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld van dat vrijbuitersgedrag is het schietincident in Bagdad op 16 september 2007, waarbij het Amerikaanse bedrijf *Blackwater Worldwide* was betrokken en waarbij 17 Irakese slachtoffers vielen. De FBI heeft de zaak nog steeds in onderzoek. Het bureau wordt daarbij gehinderd door de immuniteit van de werknemers van Blackwater, de gaten in de Amerikaanse wetgeving om *contractors* in het buitenland te vervolgen en door praktische problemen om in Irak onderzoek te doen. Blackwater is synoniem geworden voor alle negatieve aspecten van de private militaire industrie. Het bedrijf is overigens ook in Afghanistan actief – nota bene op het gebied van politietraining.¹⁸

Intussen heeft Blackwater op 21 juli 2008 laten weten geleidelijk uit de beveiligingsbranche te stappen. Het omstreden bedrijf beseft natuurlijk ook dat het op 1 januari 2009 als eerste door de Irakese autoriteiten zal worden aangepakt, hoewel de formele beweegreden voor het vertrek luidt dat alle negatieve publiciteit rondom Blackwater slecht is voor de overige *business* van dat bedrijf.¹⁹

Wordt vervolgd

Tijdens een procedurevergadering op 26 juni 2008 heeft de Vaste Commissie voor Defensie besloten dat zij tijdens een apart overleg met de regering over het AIV-advies wil spreken.²⁰ Daarmee wordt het politieke belang van dit onderwerp onderstreept. Thema's die tijdens dat overleg aan de orde zouden kunnen komen, zijn: het huidige ambitieniveau van



Defensie in verhouding tot de optimale ondersteuning door het bedrijfsleven in het inzetgebied; de invulling van het absolute geweldsmonopolie van de staat in verhouding tot de uitbesteding van geweldstaken; en de mogelijkheden om contractanten juridisch te vervolgen. In dat laatste geval is relevant dat de immuniteit van het private personeel in Irak lijkt te worden opgeheven. Op termijn kan dit voor Afghanistan niet zonder gevolgen blijven. Op een goede dag zal ook dat land zijn soevereine rechten opeisen.

Notes

- 1 De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, reactie van de regering op het rapport werkgroep 'NATO Response Force', 25 april 2008.
- 2 Eimert van Middelkoop, presentatie getiteld *Privatisation of warfare* tijdens een IKV/Clingendael seminar op 2 juni 2004.
- 3 Aldus scheidend commandant der strijdkrachten generaal Dick Berlijn in een interview in *NRC Handelsblad* van 12 april 2008.
- 4 SwissPeace, *Private Security Companies and Local Populations: an exploratory study of Afghanistan and Angola*, november 2007, blz. 6. Informatie over ISAF is te vinden op de website van de NAVO.
- 5 *AIV-advies* nr. 59, *De inzet van Private Militaire Bedrijven: een kwestie van verantwoordelijkheid*, Den Haag, december 2007, www.aiv-advies.nl.
- 6 De minister van Defensie, regeringsreactie op AIV-advies 59, 20 april 2008. Wat opvalt is dat de regering in deze reactie, maar ook in alle ander correspondentie hierover aan de Kamer, tot op heden consequent de term 'civiele dienstverleners' hanteert, waar de AIV heeft gekozen voor de internationaal veelgebruikte term van 'private militaire bedrijven'.
- 7 *Ibid.*, blz 4-5.
- 8 *Ibid.*, blz 6-8.
- 9 Kees Homan, 'Afghanistan inhuren heeft risico's', in: *Trouw*, 30 mei 2008.
- 10 Regeringsreactie *a.w.noot* 6, blz. 9-11.
- 11 De minister van Defensie, antwoorden op kamervragen over de regeringsreactie AIV advies Civiele Dienstverlening, 20 juni 2008.
- 12 *Ibid.*, antwoord op vraag 2.
- 13 Hans van Leeuwe, 'Westerse krijgsmachten afhankelijk van private militaire bedrijven', in: *Atlantisch Perspectief*, nr 3/2008, jrg. 32. Overigens wil politieke verantwoordelijkheid niet zeggen dat de regering daarmee in een specifiek geval ook de staatsaansprakelijkheid aanvaardt.
- 14 Antwoord op Kamervragen 9, 60 en 65, 20 juni 2008.
- 15 *Ibid.*, antwoord op vraag 66.
- 16 'Mandaat VS ligt moeilijk in Irak', in: *NRC Next*, 23 juli 2008. Dit bericht zou ook van Amerikaanse zijde zijn bevestigd. Zie 'Bush signals readiness for more Iraq cutbacks', in: *International Herald Tribune*, 1 augustus 2008.
- 17 Joop Voetelink, 'De status van contractors bij de ondersteuning van Nederlandse troepen in het buitenland', in het themanummer *Contractors* van het *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, Jaargang C, juli-augustus 2007 (aflevering 7), blz. 229-251.
- 18 SwissPeace, blz. 18.
- 19 'Blackwater plans shift from security business', *washingtonpost.com*, 21 juli 2008.
- 20 Besluitenlijst van de Vaste Commissie voor Defensie, 26 juni 2008. Een datum voor dit overleg is op dit moment van schrijven nog niet bekend.

Hans van Leeuwe is secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en was secretaris van de AIV-werkgroep private militaire bedrijven. Dit artikel is afgesloten op 4 augustus 2008. De auteur dankt prof. dr A. van Staden voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

De Europese Unie in Centraal-Azië

Doet de EU nu ook mee in machtsspel?

Bijna 20 jaar na de losmaking uit de Sovjetunie blijft de regio Centraal-Azië (zie kaart op blz 470) vrij onbekend voor de buitenwereld. Toch hebben de vijf voormalige Sovjetrepublieken: Kazachstan Kirgizië, Oezbekistan, Tadzjikistan en Turkmenistan, het afgelopen decennium heel wat diplomatiek volk over de vloer gekregen; bezoeken die ze grotendeels te danken hebben aan hun geostrategische ligging en de omvangrijke energiereserves. De nabijheid van Afghanistan, de centrale positie binnen Eurazië en de toenemende wereldvraag naar olie en gas maakten Centraal-Azië tot inzet van een nieuwe 'Great Game'.¹ De spelers zijn in de eerste plaats China en Rusland, gevolgd door India, Pakistan en Iran, als ook verder afgelegen landen als de Verenigde Staten en Japan. De vraag is of ook de Europese Unie actief is binnen dit machtsspel, en zo ja, in welke mate.

Hoewel de EU al snel na de val van de Sovjetunie in Centraal-Azië aanwezig was en financiële steun bood aan de vijf staten ter bevordering van hun transitie, was zij er tot voor kort amper zichtbaar. Niemand leek daar echt wakker van te liggen; in 2001 stond de EU zelfs op het punt haar hulpverlening aan de regio verder terug te schroeven. Maar toen kwam '11 september' en gingen vervolgens de militaire operaties in Afghanistan van start. Toch kwamen er pas met de oostwaartse uitbreiding van de Unie in 2004 binnen de Unie stemmen op voor nauwere betrekkingen met Centraal-Azië en voor een zichtbaarder en coherenter aanwezigheid in de regio. Vooral Duitsland nam hier het initiatief. Het was niet toevallig onder Duits EU-Voorzitterschap dat de Unie eind juni 2007 een ambitieus strategisch partnerschap met de vijf Centraal-Aziatische staten afsloot. Dat Duitsland en andere Europese landen minder afhankelijk wilden worden van Rusland voor hun energievoorziening, speelt hierbij zeker een rol. Hoe het ook zij, de EU lijkt vastberaden haar aanwezigheid in de vijf voormalige Sovjetrepublieken te vergroten en een belangrijker rol te spelen in deze staten, die meer dan 15 jaar na hun onafhankelijkheid nog niet bijster ver gevorderd zijn op het pad van democratisering en ontwikkeling.

Centraal-Azië geen EU-prioriteit

Na het uiteenvallen van de Sovjetunie maakte de EU een conceptuele herverdeling van het voormalige Sovjetblok. Concreet betekende dit dat ze twee verschillende beleidsagenda's uitstippelde voor twee sterk verschillende gebieden. Enerzijds trok de EU het reeds bestaande hulpprogramma *Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies* (PHARE) door tot de landen in Centraal- en Oost-Europa die op middellange termijn zouden kunnen toetreden tot de Unie: Slowakije, Tsjechië, Roemenië, Bulgarije, Slovenië en de drie Baltische staten. Deze landen lagen niet alleen geografisch gezien dichtbij de Unie, maar waren ook meer afhankelijk van de EU in vergelijking met de andere landen uit het voormalige Sovjetblok; bovendien waren zij meer genegen zich naar de opgelegde EU-voorwaarden te schikken. Voor de overige ex-Sovjetstaten creëerde de Unie een nieuw hulpprogramma, *Technical Assistance for the Common Wealth of Independent States* (TACIS).² Zowel PHARE als TACIS voorzagen in technische en financiële steun bij de overgang van deze landen naar een markteconomie en democratie. Dat de prioriteiten van de EU in Centraal- en Oost-Europa lagen, was duidelijk te zien aan de omvang van de vrijgemaakte financiële middelen; de PHARE-landen kregen meer dan het dubbele van wat aan het TACIS-programma werd besteed.³ De EU hanteerde binnen de groep van CIS-landen nog een verdere waardering, waarbij Rusland en Oekraïne voorop werden gesteld en samen zo'n 50% van het totale TACIS-budget incasseerden.

In een volgende fase werd de beleidsmatige loskoppeling van Centraal- en Oost-Europa van Rusland en de andere ex-Sovjetstaten geïnstitutionaliseerd. Met de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten werden *Europa-akkoorden* afgesloten; met de TACIS-landen *Partnerschap- en Samenwerkingsakkoorden* (PSA's). Terwijl de Europa-akkoorden gericht waren op 'integratie' in de EU door middel van bindende besluiten, dienden de Partnerschap- en Samenwerkingsakkoorden in eerste instantie om de bilaterale banden met de TACIS-staten te versterken en een brede 'samenwerking' op te bouwen. Hoewel die samenwerking vooral economisch gericht was,

legden de Partnerschap- en Samenwerkingsakkoorden ook de basis voor een geïnstitutionaliseerde politieke dialoog die de Unie nog steeds met elk van haar PSA-partners voert.⁴ In 1995 sloot de EU Partnerschap- en Samenwerkingsakkoorden af met Kazachstan, Oezbekistan en Kirgizië. In 1998 volgde een dergelijk akkoord met Turkmenistan, maar dat is nog steeds niet geratificeerd. Met Tadzjikistan werd pas in 2004 een Partnerschap- en Samenwerkingsakkoord ondertekend, een vertraging die vooral aan de burgeroorlog (1992-1997) te wijten was.⁵

Via de conceptuele herverdeling die de Unie in de jaren negentig doorvoerde, plaatste ze Rusland en de voormalige Sovjetstaten in de categorie 'buitenstaanders'. Dit waren de staten die voortaan de oostelijke periferie van de EU zouden vormen en met wie de contractuele band niet verder dan 'partnerschap' zou reiken. Op het uiterste punt binnen die periferie lag Centraal-Azië, en die verre afstand weerspiegelde zich duidelijk in de geringe aandacht die de Unie aan de regio besteedde. Ondanks de aanzienlijke financiële steun die ze aan de regio bood, beschouwde de EU Centraal-Azië als het meest achtergestelde gebied van de voormalige Sovjetunie, dat bovendien het minst bereid was Europese waarden en normen over te nemen.⁶

Vrijgevig maar weinig efficiënt

De politieke interesse van de meeste Europese hoofdsteden voor Centraal-Azië mag dan lang beperkt gebleven zijn, de Europese Commissie implementeerde intussen tal van hulpprogramma's in de regio en richtte er een plaatselijke – zij het vrij bescheiden – vertegenwoordiging op. In 1994 opende de Commissie een delegatie in Almaty (Kazachstan). Van daaruit werd de tenuitvoerlegging geregeld van het merendeel van de technische en financiële steun aan Kazachstan, Tadzjikistan en Kirgizië. Later opende de Commissie bureaus in Bisjkek en Dusjanbe. Die staan onder het bewind van een *chargé d'affaires* en blijven afhankelijk van de regionale delegatie in Kazachstan. De bedoeling is dat deze bureaus metertijd volwaardige delegaties worden. Intussen is de hoofdzetel in Kazachstan verhuisd naar Astana en is er naast een 'Europa-huis' in Tasjkent ook één in Ashgabat geopend. Deze *Europa-huizen* coördineren de steunprogramma's in Oezbekistan en Turkmenistan, maar blijven nagenoeg volledig ondergeschikt aan de hoofdvertegenwoordiging in Brussel.



De steun aan Centraal-Azië in het kader van TACIS is vooral gericht op economische vooruitgang, armoedebestrijding en capaciteitsontwikkeling van de overheidsdiensten. Ook worden enkele grote transnationale projecten gefinancierd met betrekking tot energie, transport, anti-drugsmokkel en grenscontrole.⁷ In 2007 had TACIS vervangen moeten worden door het *Development Cooperation Instrument* (DCI), het nieuwe ontwikkelings-samenwerkingsinstrument van de Commissie. Maar doordat de implementatie van diverse projecten vertraging heeft opgelopen, blijft TACIS voorlopig nog in werking. Het DCI is sinds 2007 van toepassing op alle partnerlanden die bijstand krijgen van de EU, behalve Rusland en de landen die deel uitmaken van het EU-nabuurshipsbeleid. Die vallen voortaan onder het *European Neighbourhood Policy Instrument* (ENPI). De Commissie zal evenwel geen absolute afbakening hanteren tussen Centraal-Azië en de andere voormalige Sovjetlanden; in de toekomst zullen ook enkele projecten in Centraal-Aziatische landen via het ENPI gefinancierd kunnen worden. Behalve TACIS en DCI maakt de Commissie nog van andere instrumenten gebruik bij haar steunverlening

aan de regio. Zo sponsort zij lokale niet-gouvernementele organisaties via het *European Instrument on Democracy and Human Rights* (EIDHR), verleent ze humanitaire hulp via het *European Commission Humanitarian Aid Office* (ECHO) en bevordert ze voedselzekerheid via het *Food Security Programme* (FSP). De vijf Centraal-Aziatische landen genieten bovendien preferentiële toegang tot de EU-markt onder het *Generalised System of Preferences* (GSP) van de WTO.

De Unie is de grootste handelspartner van Centraal-Azië, vóór Rusland en China.⁸ Die positie heeft zij vooral te danken aan haar handel met Kazachstan, waarvan het BNP goed is voor twee derde, van het totale BNP van de regio, en dus doorslaggevend is in de handelsrelaties van Centraal-Azië. Behalve haar energiemarkt heeft de regio weinig te bieden op commercieel vlak. Zolang de landen geteisterd blijven door vérgaande corruptie en er geen volwaardige rechtsstaat geldt, zal het trouwens moeilijk blijven buitenlandse investeerders aan te trekken.

Met een totale financiële steun *sinds 1991* van meer dan *1,37 miljard euro* is de EU de grootste buitenlandse donator in de regio, op de voet gevolgd door Japan en de Verenigde Staten.⁹ Die omvang is echter bescheiden in vergelijking met het geld dat de Unie de voorbije jaren besteed heeft aan haar partners in Midden- en Oost-Europa, de Westelijke Balkan en het Midden-Oosten. Bovendien verbergt de schijnbare grootschaligheid van dit cumulatief bedrag de vaststelling dat de Unie als donator weinig zichtbaarheid kent onder de plaatselijke bevolking en dat haar hulpverlening zowel op beleidsvlak als op vlak van implementatie nogal wat gaten vertoont.¹⁰ Een veelgehoorde kritiek is dat het EU-beleid voor Centraal-Azië tot voor kort te gericht was op de gehele regio en niet voldoende rekening hield met de substantiële verschillen tussen de landen onderling.

Van geldschietster tot strategische speler

Tot het najaar van 2001 verscheen Centraal-Azië amper op de radar van de EU-lidstaten, voor wie de regio letterlijk ver van hun bed was. De terroristische aanvallen van '9/11' en de start van de militaire operaties in Afghanistan brachten daar voorgoed verandering in en verhoogden in één klap het geo-strategische belang van het gebied. De Commissie maakte meer geld vrij en lanceerde onder meer het grenscontroleprogramma *Border Management in Central Asia*

(BOMCA). In het kader van de NAVO-operaties in Afghanistan opende Duitsland een militaire basis in Oezbekistan en vestigde Frankrijk zich in Tadzjikistan. Toch duurde het nog tot 2005 voordat een *gezamenlijk EU-optreden* nodig werd geacht. Een eerste impuls kwam er met de oostwaartse uitbreiding van de Unie in 2004, die Centraal-Azië geografisch dichterbij bracht en de regio de status van 'Buur van de Nieuwe Buren' gaf.¹¹ Hoewel Centraal-Azië nog steeds ver verwijderd ligt van de EU, mag het belang van die status niet worden onderschat. Een van de redenen waarom de Unie al die tijd weinig oog had voor de regio, is dat de situatie er *vrij stabiel* werd geacht, in tegenstelling tot de Balkan en tot de Zuid-Kaukasus, met zijn deels bevroren conflicten.

Al sinds begin jaren '90 is de prioriteit – en tegelijk ook het succes – van het Europees buitenlands beleid rond de Unie een 'ring' van stabiele, welvarende en democratische staten op te bouwen. De Europese Veiligheidsstrategie van 2003 verkondigde bovendien dat de *veiligheid van de EU* alleen kan worden gewaarborgd door de *veiligheid van de buurstaten* te garanderen.¹² De Tulpenrevolutie in Kirgizië in maart 2005, waarbij president Askar Akajev en zijn regering van de macht werden verdreven en er een langdurige politieke crisis aanbrak, evenals het bloedige optreden van de Oezbeekse autoriteiten tegen de vreedzame opstand in Andizjan in mei 2005, gaf een sterk signaal af dat de stabiliteit in Centraal-Azië een stuk wankeler was dan de EU-lidstaten tot dusver hadden vermoed. Samen met de vaststelling dat de NAVO nog lang niet succesvol was in Afghanistan en dat de precaire situatie in dat land mogelijk een destabiliserend effect kon hebben op de Centraal-Aziatische buurstaten, plaatsten deze gebeurtenissen Centraal-Azië een stuk hoger op de EU-agenda.

In de zomer van 2005 achtte de Raad van Ministers de tijd rijp om een *Speciale Vertegenwoordiger van de EU* (SVEU) voor Centraal-Azië aan te stellen. In juli trad de Slowaak Jan Kubis aan als eerste SVEU voor de regio, met als taak de activiteiten van de EU te coördineren en samen met de Raad het EU-beleid voor Centraal-Azië verder uit te werken. Hij moest ook een gezicht geven aan de EU en als zodanig de diplomatieke banden met de Centraal-Aziatische staten aanhalen. In Tasjkent wachtte hem de zwaarste opdracht. De kritiek die het Westen had geleverd op de harde aanpak van de opstand in Andizjan, was niet in goede aarde gevallen bij president Karimov

van Oezbekistan, die bovendien weigerde een internationaal onderzoek naar de omstandigheden van de opstand te laten uitvoeren. De relaties met Tasjkent zakten tot een absoluut dieptepunt, toen de EU in oktober 2005 besloot het Oezbeekse regime sancties op te leggen.¹³ De lidstaten zijn intussen verdeeld geraakt over voortzetting van de sancties, die om de zoveel maanden door de Raad worden herzien. Het pragmatische kamp onder leiding van Duitsland ijvert voor volledige opheffing van de sancties in de overtuiging dat ze weinig hebben opgeleverd en het Oezbeekse regime alleen maar in de richting van Moskou en Peking hebben geduwd. Zweden, Nederland, Ierland en andere lidstaten blijven daarentegen achter de sancties staan. Zij vinden bovendien dat opheffing van de sancties – die intussen zijn afgezwakt – de geloofwaardigheid van de Unie serieus op het spel zou zetten en een slecht signaal zou uitzenden naar landen als Wit-Rusland en Myanmar, waartegen ook EU-sancties zijn uitgevaardigd.

Het belang van Centraal-Azië voor de EU werd begin 2006 verder benadrukt, toen Rusland plots de gaskraan dichtdraaide naar Oekraïne en zich zo een onbetrouwbare gasleverancier toonde. De Unie beseftte dat ze dringend op zoek moest naar andere energieleveranciers en keek onder meer richting Centraal-Azië. Als netto-olie- en gasexporteurs liken Kazachstan en Turkmenistan geschikte partners om in de toekomst de Europese energieafhankelijkheid van Rusland te helpen verminderen. Brussel had wel snel door dat toegang tot die energiemarkten zou worden bemoeilijkt door Rusland, evenals door de ongunstige geografische ligging aan de oostkant van de Kaspische Zee.

Naar een EU-Strategie voor Centraal-Azië

Het Finse EU-Voorzitterschap presenteerde in 2006 een notitie als eerste stap op weg naar een *strategie voor Centraal-Azië*. Dit document zou dienen als een overkoepelend kader om het EU-beleid in de regio te stroomlijnen en de zichtbaarheid te vergroten. De Europese Raad van december 2006 raakte het daarover eens en vertrouwde op Duitsland om zich over de strategie te ontfermen tijdens zijn EU-Voorzitterschap in 2007. Berlijn onderhield al enige tijd nauwe contacten met de SVEU; in oktober 2006 reisde minister van buitenlandse zaken Frank-Walter Steinmeier zelfs de hele regio af. In samenwerking met de Commissie en Kubis' opvolger als SVEU, Pierre Morel, werkte Duitsland tijdens zijn EU-

Voorzitterschap een eerste versie van de strategie uit. Om de slaagkansen van de strategie te verhogen en de Centraal-Aziatische republieken als volwaardige partners te beschouwen, werden tijdens de voorbereidingen ook consultaties gehouden met elk van de vijf Centraal-Aziatische staten. De definitieve versie van de strategie werd uiteindelijk goedgekeurd op de Europese Raad van 23 juni 2007.

Daarmee zette de EU een punt achter jarenlange politieke desinteresse en ondervertegenwoordiging in Centraal-Azië. De Commissie kondigde reeds een verdubbeling aan van het budget voor de regio en beoogt de komende jaren een aparte delegatie te openen in elk van de vijf landen. Op politiek vlak houdt de EU voortaan een jaarlijkse topbijeenkomst op ministerieel niveau tussen de vijf Centraal-Aziatische staten en de EU-Trojka, waarbij de voortgang van de strategie besproken wordt. Op een lager politiek niveau wil de EU onder meer een mensenrechtendialoog opzetten met elk van de vijf staten afzonderlijk. Dit institutioneel kader bestaat al voor Oezbekistan en sinds kort voor Turkmenistan, maar het moet nog grotendeels zijn nut bewijzen. 'Mensenrechten en democratisering' is één van de zeven actie-terreinen die de strategie afbakt, naast economische ontwikkeling, handel en investeringen; energie en transportverbindingen; jeugd en onderwijs; milieu, duurzaamheid en water; bestrijding van gemeenschappelijke bedreigingen; en interculturele dialoog.¹⁴ Het document geeft zowel een bilaterale als regionale dimensie aan de toekomstige samenwerking, waarbij het regionale luik vooral zal worden gebruikt om transnationale thema's aan te pakken, zoals drugs-smokkel, waterbeheer, energie en transport.

Uitdagingen

Bij een eerste evaluatie van de strategie verwelkomde de Europese Raad van 20 juni 2008 de vooruitgang die de Unie het afgelopen jaar geboekt heeft bij de implementatie van het nieuwe beleid voor Centraal-Azië.¹⁵ Ondanks de recente evolutie van de EU in de regio, van een donor naar een meer volwaardige en zichtbare internationale actor, wachten haar grote uitdagingen bij de uitvoering van de strategie. De implementatie zal hoe dan ook een test zijn voor het externe beleid van de EU, dat geankerd is in een web van complexe, multi-actor- en multidimensionele engagementen, op hun beurt opgebouwd rond een samensmelting van belangen en waarden. Zo blijft het de vraag hoe de EU haar behoefte aan energie-

diversifiëring zal kunnen verzoenen met haar mensenrechten- en democratiseringsagenda in een regio die als *een van de meest autoritaire in de wereld* geldt. Volgens Neil Melvin wordt Centraal-Azië een proeftuin voor het vermogen van de EU om haar prominente rol in de wereld staande te houden in een regionale context van opkomende grote mogendheden die het niet zo nauw nemen met democratie en mensenrechten en die in Centraal-Azië een veel realistischer buitenlands beleid voeren.¹⁶

Dit brengt ons bij de *Great Game* en de vraag of ook de EU meedoet in dit machtspeel. Zelf wordt de Unie liever niet in verband gebracht met de *Great Game* en distantieert ze zich van het strategische spel dat China, Rusland, de Verenigde Staten en andere landen in Centraal-Azië uitvechten. De Unie doet dit door openlijk te *verkondigen* dat ze niet uit is op expansie van geostrategische invloed en veeleer een helpende hand wil bieden aan de regio. Wat ook haar doelstellingen zijn, van energiediversifiëring tot stabilisering en democratisering, vaststaat dat de Unie zich allerm minst een gemakkelijke taak heeft gesteld en dat het huidige optimisme in Brussel misschien wel eens snel kan omslaan. Veel zal afhangen van de mate waarin de strategie weerwerk kan bieden tegen de hardnekkige interne en externe krachten die het Centraal-Aziatische toneel bepalen.

Noten

- 1 De eerste 'Great Game' speelde zich eind negentiende begin twintigste eeuw af tussen Rusland en Groot-Britannië. Rusland trok toen aan het langste eind en werd de onbetwiste heer en meester van Centraal-Azië, een overheersing die tot 1991 zou duren.
- 2 De TACIS-begunstigden zijn de vijf Centraal-Aziatische republieken, alsmede Rusland, Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan.
- 3 In de periode 1990-1999 besteedde de EU iets meer dan 10,2 miljard euro aan PHARE en 4,2 miljard euro aan TACIS. Zie: J. Hughes, 'EU Relations with Russia: Partnership or Asymmetric Interdependency?', in: C. Musu & N. Casarini (red.), *European Foreign Policy in an Evolving International System. The Road Towards Convergence*, Basingstoke: Macmillan, 2007, blz. 76-96.
- 4 De PSA's voorzien in drie politieke dialoogstructuren: de 'Samenwerkingsraad', die één keer per jaar samenkomt op ministersniveau; het 'Samenwerkingscomité', dat de Samenwerkingsraad moet bijstaan in de uitvoering van zijn taken; en het 'Parlementaire Samenwerkingscomité', dat jaarlijks plaatsvindt tussen leden van het Europese Parlement en parlementsleden van het partnerland.

- 5 In afwachting van de ratificatie van het PSA door alle EU-lidstaten is er een Interim Handelsakkoord met Tadzjikistan van kracht. Aangezien het Interim Handelsakkoord met Turkmenistan bevroren is, verloopt de contractuele samenwerking met die republiek via het Handels- en Samenwerkingsakkoord dat in 1989 werd afgesloten met de toenmalige Sovjetunie.
- 6 De Centraal-Aziatische landen mogen dan wel minder geld hebben gekregen dan de andere TACIS-partners, sinds begin jaren '90 heeft de regio in totaal meer dan 1,37 miljard euro ontvangen. In die som is niet alleen de TACIS-steun verrekend, maar ook het geld dat via humanitaire en andere hulpprogramma's besteed werd. Zie: M.-R. Djilili & T. Kellner, 'L'Europe et l'Asie centrale: de la redécouverte à la coopération', *L'Union européenne: passé, présent, avenir*, Paper voorgesteld op het seminar ter ere van Pierre du Bois, Institut de Hautes Etudes Internationales et de Développement, Genève, 8 februari 2008.
- 7 Het gaat respectievelijk om *Interstate Oil and Gas Transport to Europe* (INOGATE), *Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia* (TRACECA), *Central Asia Drug Action Program* (CADAP) en *Border Management in Central Asia* (BOMCA).
- 8 Djilili & Kellner, *a.v. noot 6*.
- 9 *Ibid.*
- 10 Voor een kritisch overzicht van de steun van de EU aan Centraal-Azië, zie International Crisis Group, 'Central Asia: What Role for the European Union?', in: *Asia Report*, no. 113, 2006.
- 11 De 'Nieuwe Buren' in dit geval zijn Azerbeidzjan, Georgië en Armenië, de drie landen van de Zuid-Kaukasus die sinds 2004 onder het EU-Nabuurschapsbeleid vallen.
- 12 J. Solana, *A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy*, Brussel, 2003.
- 13 De sancties bestonden uit een wapenembargo, gedeeltelijke opschorting van het PSA en een visaband voor een aantal ministers en regeringsfunctionarissen die naar verluidt betrokken waren bij het neerslaan van de opstand.
- 14 Consilium van de Raad van de Europese Unie, *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, Brussel, 2007.
- 15 Raad van de Europese Unie, *Conclusies van het Voorzitterschap - Europese Raad te Brussel*, Document 11018/08, Brussel, 20 juni 2008.
- 16 N. Melvin (red.), *Engaging Central Asia: The European Union's new strategy in the heart of Eurasia*, Brussel: CEPS Paperbacks, 2008, blz. 6.

Fabienne Bossuyt is als gastonderzoeker verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent en zij is promovendus aan Aston University in het Verenigd Koninkrijk.

Is er een Belg in de zaal?

Uitzendbeleid naar internationale organisaties

Internationale ambtenaren vervullen als ruggengraat van de internationale organisatie waarvoor ze werken een centrale rol in het hedendaagse multilaterale stelsel. Volgens een schatting van 2003 waren er tussen 110.000 en 130.000 internationale ambtenaren, waarvan een derde tot de helft beleidsfuncties bekleedde.¹ Dit aantal zal sindsdien door de voortschrijdende globalisering, de totstandkoming van nieuwe internationale organisaties of agentschappen en uitbreiding van het lidmaatschap en takenpakket van bestaande internationale organisaties ongetwijfeld nog zijn toegenomen.² Deze 'internationaal civil servants' zorgen ervoor dat de beslissingen die binnen hun organisatie worden genomen, worden voorbereid en uitgevoerd.

Van deze ambtenaren wordt verwacht dat zij de belangen van hun internationale organisatie voorop stellen en afstand bewaren tot hun nationale achtergrond. Zo bepaalt art. 100 van het Handvest van de Verenigde Naties dat de VN-ambtenaren bij de vervulling van hun taak geen instructies van enige regering of autoriteit buiten de organisatie vragen of ontvangen, en zich onthouden van activiteiten die afbreuk zouden kunnen doen aan hun positie van internationale ambtenaren, die uitsluitend aan de VN verantwoordelijkheid verschuldigd zijn. De lidstaten gingen ook de verplichting aan dit internationale karakter te eerbiedigen en te trachten de ambtenaren niet te beïnvloeden. Andere internationale organisaties hanteren soortgelijke regels. Zo stelt de preambule van de meest recente verordening inzake het statuut van de Europese ambtenaren 'personele middelen op een zo efficiënt mogelijke manier te beheren in het kader van een Europees openbaar ambt dat gekenmerkt wordt door bekwaamheid, onafhankelijkheid, loyaliteit, onpartijdigheid en duurzaamheid, alsook door culturele en taalverscheidenheid'.³

Geografische spreiding van internationale ambtenaren

Niettemin onderschrijven vele internationale organisaties tevens het beginsel een zekere geografische spreiding van hun personeel te garanderen. Ook hier

biedt het VN-Handvest een aanknopingspunt, waar het in art. 101 oproept rekening te houden met het belang van personeelswerving op zo breed mogelijke geografische basis. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat lidstaten meer vertrouwen stellen in een instelling waarin ze hun eigen cultuur vertegenwoordigd zien, en dat een uit personen van verschillende regio's samengesteld orgaan beter de opinies van lidstaten kan inschatten.⁴

Deze spreiding wordt bewerkstelligd door het hanteren van *landenquota* voor aanwerving van carrièreambtenaren, en door indeling van het lidmaatschap in *regionale groepen*.⁵ Bij verkiezing door een vergadering van de lidstaten of bij benoeming door de leidende ambtenaar van de organisatie wordt dan rekening gehouden met een verdeling over regio's wanneer er meer functies te verdelen zijn, of met een zekere rotatie tussen groepen wanneer het één enkele toepositie betreft. Toch zijn veel (bij sommige organisaties zelfs alle) functies niet onderworpen aan enig beginsel van geografische spreiding.

Er is landen veel aan gelegen hun onderdanen in internationale functies te zien. Naast psychologische en empathische factoren kan dit informele contacten met het secretariaat bevorderen,⁶ die ten goede komen aan de permanente vertegenwoordiging, de regering en/of de bestuurlijke overheden van een land. Een rol speelt hoogstwaarschijnlijk ook het *prestige* dat van een dergelijke functie uitgaat. In deze bijdrage gaan we nader in op de vraag op welke wijze België de verkiezing, benoeming of aanwerving van Belgen als internationaal ambtenaar, al dan niet voor topfuncties, probeert te bevorderen. We gaan hier niet in op meer *ad hoc*-functies, zoals de deelname van Belgische contingenten aan vredeshandhavingsoperaties of het uitzenden van Belgische parlementsleden en andere vrijwilligers als waarnemers bij buitenlandse verkiezingen.

Belgen in internationale instellingen: enkele cijfers

Volgens minister van buitenlandse zaken Karel De Gucht bedroeg het aantal Belgen dat eind

2006 werkzaam was bij het secretariaat van de VN en bij de gespecialiseerde instellingen ongeveer 390⁷ (op naar schatting een totaal van 62.000)⁸, waarvan twintig met een leidinggevende functie. De minister kon geen opsplitsing maken tussen Nederlandstaligen en Franstaligen, aangezien de VN dit criterium niet hanteren.⁹ Dit geldt overigens voor alle internationale organisaties. Thans zijn de bekendste Belgen in het VN-systeem: Peter Piot, uitvoerend directeur van UNAIDS en een van de *under-secretaries general* van de VN, die echter op 10 juni 2008 aankondigde zijn functie eind 2008 neer te leggen; Christine Van den Wyngaert, permanent rechter in het Joegoslavië-tribunaal; en Serge Brammertz, hoofdaanklager bij dat zelfde tribunaal, voormalig plaatsvervangend aanklager bij het Internationaal Strafhof en leider van het VN-onderzoek ('Commissioner of the UN International Independent Investigation') naar de moord op de Libanese ex-premier Rafik Hariri. Hij is de andere Belg in de rang van *under-secretary general*. Er zijn ook twee Belgische *assistant-secretaries general*: Philip Couvreur, griffier van het Internationaal Gerechtshof in Den Haag; en Jean-Jacques Graisse, *Senior Executive Director* van het *Operations Department* bij het Wereldvoedselprogramma (WFP) in Rome.¹⁰ Ook buiten het VN-systeem vindt men hooggeplaatste Belgen. De bekendste daarvan is ongetwijfeld Jacques Rogge, voorzitter van het Internationaal Olympisch Comité dat, hoewel een niet-gouvernementele organisatie, een belangrijke actor is, getuige de politieke impact van de keuze van de locatie van de Olympische Spelen en de *égards* waarmee de voorzitter bij bezoeken wordt ontvangen. Ook bij de OESO worden twee topfuncties ingenomen door Belgen: Patrick van Haute, hoofd van het uitvoerend directoraat binnen het Secretariaat-generaal; en Roger Harmel, hoofd van het Secretariaat van de Raad.

De aanwezigheid in Brussel van een aantal internationale instellingen heeft natuurlijk invloed op de tewerkstelling van Belgische personeelsleden, vooral, maar niet alleen, in uitvoerende functies. Bij de *Europese instellingen*, in het bijzonder bij de 24.000 ambtenaren van de Europese Commissie, ligt het aantal Belgen zeer hoog, zeker als men bedenkt dat België 2,12% van de inwoners van de EU telt.¹¹ Zo is 20% van alle ambtenaren bij de Commissie een Belg. Bij de ambtenaren op het niveau 'administrator' gaat het nog steeds om ongeveer 10%. Van de ambtenaren op 'assistent'-niveau is 30% Belg. Overigens passen

de Europese instellingen geen quota toe ter bevordering van een geografische spreiding. Rekrutering van ambtenaren gebeurt in de eerste plaats op basis van kwaliteiten, maar bij gelijkwaardige kwalificaties zal een kandidaat uit een ondervertegenwoordigd land, met het oog op een billijke spreiding van de nationaliteiten, de voorkeur krijgen.¹²

Ook bij de andere Europese instellingen met zetel in Brussel zijn de Belgen bijzonder sterk vertegenwoordigd. Zo zijn op de politieke hoofdzetel van de NAVO 619 Belgen werkzaam in de internationale staf van de organisatie.¹³ Daarvan zijn 74 personen actief op universitair niveau (niveau A: 'managerial/professional level'), 294 als secretariael medewerker (niveau B), 31 als technisch of bewakingspersoneel (niveau C) en 220 als vertaler of tolk (niveau L).¹⁴ Het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE), in de buurt van de Henegouwse provinciehoofdplaats Bergen, telt ook een groot aantal Belgische werknemers. Daarvan worden 113 personen als internationaal ambtenaar tewerkgesteld, op een totaal van 352 personen met een dergelijk statuut.¹⁵ Andere internationale organisaties, al dan niet gevestigd in Brussel, tonen een gevarieerd beeld (zie tabel 1).

Beleid federale en deelstatelijke regeringen

Neemt men deze cijfers in ogenschouw, dan kan het weinig verbazing wekken dat Belgisch beleid wat carrièreambtenaren betreft vooral gericht is op de VN-familie: naar de organisaties in Brussel vinden de Belgen hun weg ook zonder hulp wel, zo lijkt de redenering. Volgens de Belgische PV bij de Europese Unie zijn er dan ook geen georganiseerde initiatieven om aan de brede bevolking de weg te tonen naar de Europese ambtenarij. Zo kent België geen instantie zoals het Nederlandse Bureau Internationale Ambtenaren (BIA).¹⁶ De recente beleidsnota Buitenlandse Zaken rept met geen woord over de positie van Belgen in internationale instellingen.¹⁷ Buitenlandse Zaken is echter niet de enige speler op dit vlak. Net zoals verantwoordelijkheid voor het Belgisch buitenlands beleid verdeeld is over diverse actoren, gaan ook de initiatieven om landgenoten bij internationale instellingen aan de slag te krijgen, uit van zowel de federale overheid als van de deelstaten. In dit opstel gaat de aandacht dan ook uit naar zowel federale als naar deelstatelijke, voornamelijk Vlaamse, initiatieven.

Tabel 1. Belgen in internationale organisaties

Organisatie	Locatie	Belgen	Totaal
Europese Commissie	Brussel	4.895	24.092
NAVO	Brussel	619	4.000
Benelux ¹⁸	Brussel	50	60
Eurocontrol	Brussel	584	2.204
Werelddouaneorganisatie	Brussel	38	134
Internationaal Bureau voor Douanetarieven	Brussel	10	18
West-Europese Unie	Brussel	7	20
OESO ¹⁹	Parijs	23	2.400
ESA ²⁰	Parijs	84	2.000
Raad van Europa	Straatsburg	33	1.768
OVSE ²¹	Wenen e.a.	6	852
Wereldhandelsorganisatie	Genève	5	625
Verenigde Naties en gespecialiseerde instellingen	New York e.a.	390	62.000

Carrièreambtenaren

Uit het budget van de Belgische ontwikkelings-samenwerking (DGOS) worden de contracten gefinancierd van een aantal *junior professional officers*, dat wil zeggen jonge specialisten die voor de VN, de programma's en fondsen of voor de gespecialiseerde instellingen werken.²² Gelet op de oorsprong van de financiering gaat het daarbij voornamelijk, maar niet uitsluitend, om functies van multilaterale organisaties in ontwikkelingslanden en in beperkter mate om functies op de hoofdzetels. De betrokkenen hebben het statuut van internationaal ambtenaar en worden ook door de internationale instelling (bijv. WHO, UNDP) betaald. Na afloop van hun contract zorgt het DGOS ook voor *follow-up*, opdat de betrokkenen indien gewenst verder in de richting van een VN-carrière kunnen werken.²³ DGOS financiert ook regelmatig personeelsleden van VN-instellingen op seniorniveau.²⁴ DGOS zorgt ook voor een bijkomende financiële tegemoetkoming aan personen die als vrijwilliger voor de Verenigde Naties (UNV) gaan werken.²⁵ Er wordt daarentegen nergens melding gemaakt van een systeem waarbij *reguliere VN-ambtenaren* met de Belgische nationaliteit een *bijkomende onkostenvergoeding* krijgen. Een dergelijk systeem, dat in Nederland wél bestaat, is in een

aantal gevallen strijdig met de personeelsregels van de VN. Zo werd oud-minister Evelien Herfkens, die als VN-coördinator voor de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen van de Nederlandse regering een extra huursubsidie ontving, hierdoor in verlegenheid gebracht.²⁶

Daarnaast kunnen geïnteresseerden via de website van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken informatie vinden over vacatures bij internationale organisaties, op basis van de gegevens die deze organisaties zelf openbaar maken.²⁷ Bovendien heeft de minister van Buitenlandse Zaken, in overleg met de minister van Ontwikkelingssamenwerking, opdracht gegeven aan zijn administratie en aan de PV's bij internationale organisaties hem op de hoogte te houden van vacatures voor hoge functies bij de VN of hun instellingen en agentschappen,²⁸ en te zorgen voor een gepersonaliseerde *follow-up* van de kandidatuur van Belgen voor zowel lagere als topfuncties bij de VN en steun aan de kandidaten die de voorselectie hebben doorstaan.²⁹

Terwijl er op federaal niveau geen uitgewerkte algemene strategie lijkt te bestaan voor versterking van de positie van Belgen in de internationale ambtenarij, wordt daar thans op het *Vlaamse niveau* wél aan

gewerkt. De beleidsbrief van de Vlaamse minister voor het buitenlands beleid, Bourgeois, kondigt voor 2008 de oprichting aan van een 'virtueel netwerk van Vlamingen in internationale organisaties' en een bijbehorende contactavond, in samenwerking met de Vereniging voor de Verenigde Naties en het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap.³⁰ De beleidsbrief maakt ook melding van de organisatie van een seminar voor laatstejaarsstudenten, waarin solliciteren of werken bij Europese en internationale instellingen aan bod zal komen. Bovendien zullen Vlamingen die wensen deel te nemen aan internationale wervingsexamens, eerstelijnsinformatie krijgen over het algemene wervingsexamen.³¹

Tot nog toe vertaalde de deelstatelijke betrokkenheid zich hoofdzakelijk in het enthousiasmeren van jongeren voor een carrière bij een internationale instelling. De Vlaamse overheid heeft een *stage-financieringsprogramma*³² uitgewerkt met het oog op verruiming van het draagvlak voor multilaterale samenwerking binnen Vlaanderen, wat zij, naast het bijdragen tot de Belgische standpuntbepaling in de multilaterale besluitvorming en het financieren van technische samenwerking, als de derde pijler van haar multilateraal beleid beschouwt.³³ Sommige van deze jongeren groeien na hun stage via latere contracten door tot internationale ambtenaren. Ook *Wallonie-Bruxelles Relations Internationales*,³⁴ de dienst die de internationale relaties van de Franstalige overheden³⁵ in België behartigt, heeft onlangs een soortgelijk beurzenprogramma uitgewerkt voor jongeren die stage lopen bij een internationale organisatie.³⁶ Daarnaast voorziet het Vlaamse Personeelsstatuut³⁷ ook in de mogelijkheid van 'verlof voor opdracht van algemeen belang', met loonbehoud, wanneer een Vlaams ambtenaar gedetacheerd wil worden bij de EU of de ILO, UNESCO of OESO.³⁸ Bij de federale overheid en bij de andere gemeenschaps- en gewestadministraties bestaan soortgelijke mogelijkheden tot detachering.

Topfuncties

Niet alle functies bij internationale organisaties worden ingevuld via selectieprocedures. Voor topfuncties gebeurt dit vaak bij verkiezing door de lidstaten of bij benoeming door de secretaris-generaal, veelal op voordracht van de lidstaten. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken gaf aan de PV's de instructie om, wanneer Belgen kandidaat zijn voor verkiesbare functies, door de regering ondersteunde actieve

verkiezingscampagnes te voeren en lobbywerk te verrichten voor die kandidaten.³⁹ Zo werd op 2 november 2007 de Belgische kandidaat, ambassadeur Peter Maddens, door de Algemene Vergadering verkozen als onafhankelijk expert bij het belangrijkste financiële adviesorgaan van de VN, de ACABQ,⁴⁰ voor de periode 2008-2010. In juni 2008 was een andere kandidatuur voor een topfunctie, van voormalig Brussels minister-president François-Xavier de Donnea voor de functie van directeur van het *Office for Democratic Institutions and Human Rights*, een orgaan van de OVSE in Warschau, nog hangende.⁴¹

Bij Belgische kandidaturen lijkt de binnenlandse politiek soms evenveel mee te spelen als overwegingen van buitenlandspolitieke aard. Alleen zo valt te verklaren dat de Belgische regering in 2005 tegelijk twee Belgische kandidaten voor de functie van Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN voordroeg.⁴² Het hoeft geen betoog dat dit de slaagkansen niet verhoogt. Toen een van beide betrokkenen even later opnieuw door de regering werd voorgedragen, ditmaal voor de functie van Commissaris voor de Mensenrechten in de Raad van Europa, deden dan ook geruchten de ronde dat men hem liever kwijt dan rijk was in de nationale politiek.⁴³ Het brede publiek krijgt daardoor de indruk dat een internationale topfunctie soms dient om bepaalde politici weg te promoveren. Bovendien brengt deze praktijk kandidaturen in een partijpolitiek vaarwater, waardoor België ten aanzien van de buitenwereld in gespreide slagorde naar voren treedt.⁴⁴ Dit neemt niet weg dat België onlangs succes boekte met de ondersteuning van de kandidatuur van Belgen voor hoge Europese functies met een minder uitgesproken politiek profiel, zoals de Europese coördinator voor terrorismebestrijding Gilles de Kerchove en de eerste volwaardige ambassadeur van de Europese Unie – met andere woorden niet alleen voor de Commissie, maar ook voor de Raad – Koen Vervaeke, bij de Afrikaanse Unie in Addis Abeba.

Behoeftte aan een totaalvisie?

Het is tekenend dat er op federaal vlak nauwelijks beleidsdocumenten bestaan over het bevorderen van de positie van Belgen in internationale organisaties. Dit contrasteert met de Nederlandse aandacht voor deze problematiek, zowel op beleidsmatig als operationeel niveau via de oprichting van een *Bureau Internationale Ambtenaren* en het institutionaliseren van een *Coördinator Internationale Functies*. De

Vlaamse overheid is daarentegen sterk actief op dit domein, waarmee zij betere toegang beoogt te krijgen tot deze organisaties. Uit het voorafgaande blijkt dat er nog heel wat ruimte is voor het ontwikkelen van een totaalvisie. Vele Belgen lijken de weg naar Europese instellingen misschien ook wel zonder hulp van de overheid gevonden te hebben, maar het is onduidelijk in hoeverre dit ook voor alle geledingen van de bevolking geldt. Nader onderzoek kan uitwijzen of er bijvoorbeeld voor Belgen van allochtone origine, voor vrouwen, voor personen met een functiebeperking of met bepaalde diploma's wél behoefte bestaat aan een vorm van ondersteuning.

Meer in het algemeen is het voor diegenen die een carrière bij een internationale organisatie ambiëren, moeilijk een overzicht te verwerven op de ondersteuning die de diverse overheden bieden. Bovendien zijn de verschillende overheden op elkaar aangewezen: zo kiest de Vlaamse overheid al enkele jaren voor het uittekenen van een expliciete toekomstgerichte visie op het verstevigen van de positie van Vlamingen in internationale organisaties, maar blijft steun van de federale permanente vertegenwoordiging vaak onontbeerlijk.⁴⁵ Het feit dat de initiatieven uitgaan van verschillende overheden, mag geen beletsel zijn om naar de burger toe op een gecoördineerde wijze te communiceren. Een moderne *website* zou veel meer kunnen bieden dan het louter doorverwijzen naar websites van internationale organisaties. Zo zou men de beschikbare vacatures op een inzichtelijke manier kunnen rubriceren – per categorie, per opleidingsniveau e.d. Via nauwe samenwerking met de Belgische PV's, die een beter zicht hebben op recent vrijgekomen functies, kan men kort op de bal spelen. Bovendien kan men kandidaten via een dergelijk informatiekanal wegwijs maken in de gevolgen die dergelijke banen hebben voor hun fiscale en sociale statuut.

Ook voor topfuncties is ruimte voor breder gedragen beleid, zowel tussen de componenten van de Belgische federaties als tussen politieke stromingen. Overleg in de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid⁴⁶ zou ertoe moeten leiden dat de neuzen van de overheden in dezelfde richting staan en dat ter ondersteuning van de Belgische kandidaat ook netwerken worden aangesproken waarin de gemeenschappen en gewesten participeren – vgl. de *Francophonie*, waarin de Franstalige overheden participeren, of de grote vrijwillige financiële bijdrage van de Vlaamse overheid aan ontwikkelingsprojec-

ten van UNESCO (jaarlijks c. 2.000.000 euro).⁴⁷ Ook een parlementair debat over een voorgenomen voordracht namens België voor internationale functies met een sterk politiek profiel kan, wanneer het consensusfiguren betreft, de kandidatuur wellicht versterken. Het Belgisch buitenlands beleid staat in deze tijden van politieke impasse en institutionele discussies echter (voorlopig?) niet centraal in het parlement. De parlementaire debatten beperkten zich in het verleden tot discussie tussen meerderheid en oppositie over concrete kandidaturen. Bezinning op het belang dat aan hooggeplaatste Belgen wordt gehecht en over het prestige of het (al dan niet gepercipieerde) nut hiervan, bleef vooralsnog achterwege.

Noten

- 1 H.G. Schermers & N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Leiden: Martinus Nijhoff, 2003, § 496.
- 2 Vgl. de oprichting van nieuwe agentschappen van de Europese Unie of de uitbreiding van de EU van 15 tot 27 landen.
- 3 Vierde considerans, Verordening (EG, Euratom) 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, *Pb.* 2004, L 124/1.
- 4 Schermers & Blokker, *a.w. noot 1*, § 276.
- 5 Deze groepen verschillen per organisatie; er bestaan zelfs verschillen binnen een organisatie, al naar gelang de verkiezing. De bekendste indeling vinden we bij de Verenigde Naties, met een groep van Afrikaanse landen, Aziatische landen, Oost-Europese landen, Latijns-Amerikaanse landen en West-Europese & andere landen. Soms zien we nog een extra groep van Arabische landen.
- 6 Schermers & Blokker, *a.w. noot 1*, § 500.
- 7 Dit is exclusief vele personeelsleden met een (vaak regelmatig verlengbaar) tijdelijk contract, die niet in de officiële statistieken voorkomen; 191 Belgen hebben een vast contract voor het VN-secretariaat zelf en werken in New York of voor vredesoperaties.
- 8 Het is moeilijk een schatting te maken van het totale aantal personeelsleden van de VN, gelet op de variëteit aan contractuele situaties en de uiteenlopende methoden die in het VN-systeem worden gehanteerd om personele statistieken samen te stellen. Schermers en Blokker (*a.w. noot 1*, § 496) kwamen via een ruwe schatting tot 62.000 personeelsleden in VN-dienst.
- 9 Antwoord op de schriftelijke vraag nr. 3-6397 van de heer Galand d.d. 13 december 2006, *Bulletin van Vragen en Antwoorden*, Senaat, 2006-2007, 3-86. Twee Belgen bekleedden een functie als *under-secretary general*, 2 Belgen als *assistant-secretary general*, 5 Belgen bekleedden een functie op

- D2-niveau (d.w.z. *senior management*) en 15 Belgen een functie op D1-niveau.
- 10 Met dank aan mevr. Isabelle Bardijn (Belgische permanente vertegenwoordiging bij de VN in New York).
 - 11 *Bulletin statistique* van april 2008 <www.ec.europa.eu/civil_service/docs/bs_sexe_nat_grade_en.pdf>.
 - 12 Toch had bij de aanwervingen in de periode 2000-2002 nog steeds 22% van de nieuwe ambtenaren de Belgische nationaliteit (X, 'De nieuwe carrièreladder van de EU', in: *Vacature*, 15 september 2005).
 - 13 Er werken c. 4.000 mensen op de hoofdzetel van de NAVO, waarvan 2.000 leden van permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten, 300 leden van vertegenwoordigingen van partnerlanden, 1.200 leden van de internationale staf en 500 leden van de internationale militaire staf (100 van deze laatste zijn burgers). Bron: www.nato.int/issues/nato_hq/index.html
 - 14 Bron: personeelsdienst van de NAVO.
 - 15 Daarnaast zijn er talrijke Belgen die op een andere manier op SHAPE hun brood verdienen, hetzij op de loonlijst van SHAPE als nationaal ambtenaar, d.w.z. volgens het Belgische sociale zekerheids- en belastingssysteem (261 van de 293 personen met dit statuut), hetzij als ter beschikking gestelde Belgische militair of als een van de vele werknemers van de op het hoofdkwartier gelegen horecagelegenheden en nutsvoorzieningen.
 - 16 www.bureauinternationaleambtenaren.nl
 - 17 *Parl. St.* Kamer, 2007-2008, nr. 995/26.
 - 18 J. Wouters, L. Van Langenhove, M. Vidal e.a., *De Benelux: tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen: Intersentia, 2006, blz. 59. De cijfers houden geen rekening met het personeel van de Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom in Den Haag.
 - 19 Cijfers van de Belgische permanente vertegenwoordiging bij de OESO. Hiervan zijn 21 *officials* (vaste personeelsleden; 17 van hen zijn van A-niveau) en twee *consultants*. Het totale personeelsbestand van de OESO bedraagt c. 2.400 personen; 20% van het personeel heeft de Franse nationaliteit – niet verwonderlijk, gelet op de locatie van de zetel. Andere sterk vertegenwoordigde nationaliteiten zijn de Verenigde Staten (16%), het Verenigd Koninkrijk (10.5%) en Canada (7%). Bron: www.oecd.org – Newsroom – Frequently Asked Questions.
 - 20 Cijfers personeelsdienst van ESA. Dit betreft enkel personen in dienstverband bij ESA en niet de vele *contractors*.
 - 21 Het betreft één persoon op D2-niveau en één gedetacheerd medewerker op het hoofdkwartier in Wenen, één gedetacheerd medewerker op het Hoge Commissariaat inzake Nationale Minderheden (Den Haag) en drie gedetacheerden in de OVSE-missie in Kosovo. Er staat dus maar één Belg effectief op de loonlijst van de OVSE zelf. De andere instellingen en missies hebben geen Belgische medewerkers. Bron: OVSE-document SEC.GAL/4/08, 10 januari 2008.
 - 22 www.dgdc.be/nl/vacatures/internationaal/jpo.html
 - 23 Antwoord op de schriftelijke vraag nr. 3-4858 van de heer Galand d.d. 7 april 2006, *Bulletin van Vragen en Antwoorden*, Senaat, 2005-2006, 3-68.
 - 24 Bijv. de aanwerving door het *United Nations Joint Programme on HIV/AIDS* (UNAIDS) van een senior deskundige (oproep in *Belgisch Staatsblad*, 24 januari 2008).
 - 25 DGOS, *Aan ontwikkelingsamenwerking doen*, 2007, blz. 18-20 (beschikbaar op www.dgdc.be).
 - 26 Kamerbrief inzake nadere informatie over betalingen aan Nederlanders bij internationale organisaties, Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken (22 februari 2008). Zie ook Peter Baehr, 'Het bezetten van hoge internationale posten: voor- of nadeel voor Nederland?', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 2008, blz. 427-431.
 - 27 www.diplomatie.be/nl/jobs/intorgjobs.asp
 - 28 Naar alle waarschijnlijkheid bestaan soortgelijke instructies voor functies bij andere organisaties, maar de informatie werd verstrekt in het kader van een antwoord op een schriftelijke vraag die betrekking had op het VN-systeem.
 - 29 Zie noot 23.
 - 30 G. Bourgeois, *Beleidsbrief Buitenlands Beleid 2008*, oktober 2007, blz. 56.
 - 31 *Ibid.*, blz. 57.
 - 32 www.docs.vlaanderen.be/channels/hoofdmenu/vlaanderenint/multilateraal/stages.jsp. Zie voor het reglement: Besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende het financieringsprogramma voor jongerenstages bij internationale organisaties (*Belgisch Staatsblad*, 20 oktober 2006). Dit programma, dat in 2001 van start ging en waarvoor in 2006 een regelgevend kader werd uitgewerkt, wil Vlaamse jongeren stimuleren om stage te lopen bij multilaterale organisaties die hier zelf geen financiële tegemoetkoming voor voorzien. De Vlaamse overheid draagt bij in de reiskosten en de kosten van levensonderhoud in vaak dure steden, maar de jongeren moeten zelf de nodige stappen ondernemen om een stageplaats aan te vragen. De Vereniging voor de Verenigde Naties wordt gesubsidieerd om op de Vlaamse universiteiten en hogescholen informatiebijeenkomsten te houden over deze stages en het financieringsprogramma.
 - 33 G. Bourgeois, 'Vlaanderen en de VN', in: J. Wouters & C. Ryngaert (red.), *De Verenigde Naties. Een wereld van verschil?*, Leuven: Acco, 2005, blz. 318.
 - 34 www.wbri.be
 - 35 De Franse Gemeenschap, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie van Brussel.
 - 36 Informatie van Marien Faure, *chef du pupitre* bij het WBRI.
 - 37 Artikelen XI 54 en XI 55.
 - 38 Bourgeois, *a.v. noot 33*, blz. 318-319. De gedetacheerde ambtenaar wordt dan nog steeds door zijn oorspronkelijke admi-

nistratie betaald. Voor de uitzendende dienst betekent dit een bijkomende financiële inspanning, aangezien hij de persoon ook moet vervangen en derhalve een dubbel loon moet uitbetalen. Via de Vlaamse trustfondsen bij UNESCO en de ILO worden de extra kosten van huisvesting en levensonderhoud vergoed, zodat de ontvangende organisatie in de praktijk zelf geen financiële lasten van deze detachering ondervindt.

39 Zie noot 23.

40 *UN Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions*.

41 X, 'België steunt De Donnea voor OVSE-functie', in: *De Standaard*, 4 maart 2008.

42 De minister van Buitenlandse Zaken verantwoordde de vreemde gang van zaken, waarbij zowel minister Verwilghen als senaatsvoorzitter Lizin werd voorgedragen, door te stellen dat België er zo toe kon bijdragen dat de 'secretaris-generaal van de Verenigd Naties uit verschillende hoogwaardige kandidaten kon kiezen' en dat men zo 'de aandacht van de internationale gemeenschap [kon] vestigen op de expertise die er in ons land bestaat inzake de diverse facetten van de vluchtelingenproblematiek'. Antwoord op de schriftelijke vraag nr. 227 van de heer Pieter De Crem van 18 mei 2005, *Bulletin van Vragen en Antwoorden*, Kamer, 2004-2005, 89, blz. 15.767.

43 X, 'Verwilghen blijft, voorlopig toch', in: *De Standaard*, 6 oktober 2005.

44 Dat landgenoot Luc Van den Brande (van CD&V, op dat ogenblik in de oppositie op federaal niveau) als fractievoorzitter van de Europese Volkspartij in de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa een Poolse kandidaat steunde in plaats van de liberaal Marc Verwilghen, werd hem door de regeringspartijen kwalijk genomen.

45 In een aantal permanente vertegenwoordigingen zijn overigens diplomatieke ambtenaren van de gemeenschappen en de gewesten opgenomen op grond van het Kaderakkoord van 30 juni 1994 tot samenwerking tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden (*B.S.* 19 nov. 1994).

46 Een permanent overlegorgaan op ministerieel niveau, ingesteld door art. 31bis van de Gewone Wet van 9 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen.

47 Misschien kan ook een gezamenlijk gepresenteerde Benelux-kandidatuur, ondersteund door de drie landen, op multilateraal vlak de kansen voor een effectieve verkiezing ten goede komen (J. Wouters & M. Vidal, 'De Benelux: forum voor externe samenwerking', in: *Internationale Spectator* 2007, maart 2007, blz. 146-149, i.h.b. 148). In het verleden waren Belgische en Nederlandse politici eerder elkaars concurrent voor internationale topfuncties.

Jan Wouters is hoogleraar internationaal recht en internationale instellingen aan de Katholieke Universiteit Leuven en directeur van het *Leuven Centre for Global Governance Studies* en het Instituut voor Internationaal Recht aan deze universiteit.

Maarten Vidal is junior member van het *Leuven Centre for Global Governance Studies* en wetenschappelijk medewerker van het Instituut voor Internationaal Recht.

Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Indonesië: de breuk 1991-1992

De dood van oud-president Soeharto van Indonesië op 27 januari 2008 bracht mij ertoe een map te raadplegen die ik bijhield toen ik van augustus 1991 tot augustus 1993 als beleidsambtenaar bij het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) op het ministerie van Buitenlandse Zaken werkte. In die periode, en wel op 25 maart 1992, werd Ambassadeur Van Roijen door minister Radius Prawiro, die als coördinerend minister voor Ontwikkeling buitenlandse hulp in zijn portefeuille had, medegedeeld dat Indonesië géén prijs meer stelde op ontwikkelingshulp uit Nederland. De gevolgen waren een dramatische uittocht van Nederlandse deskundigen en het stopzetten van projecten. Ook verloor Nederland het voorzitterschap van de IGGI, het consortium van de belangrijkste donoren van Indonesië.

In dit artikel wil ik nieuw licht werpen op de beweegredenen van Indonesië om Nederland de deur te wijzen en op de gevolgen van het Indonesische besluit voor de samenwerking tussen de twee landen op cultureel en wetenschappelijk gebied. Deze gevolgen waren door geen van beide partijen voorzien en gewild, maar ze bleken onontkoombaar. Bij de gebeurtenissen was ik door mijn werk nauw betrokken. Voorafgaande aan mijn dienstverband bij DGIS werkte ik bij de nationale *family planning*-organisatie (BKKBN) als projectleider voor een door Nederland gefinancierd project gericht op ondersteuning van inkomensgenererende activiteiten van vrouwen in het kader van het nationale *family planning*-programma. Van 1975 tot 1977 en 1985 tot 1988 werkte ik voor het Programma Indonesische Studiën (PRIS), dat was opgericht om in het kader van de Culturele Overeenkomst tussen Nederland en Indonesië de wetenschappelijke samenwerking op het gebied van de humaniora tussen de twee landen te bevorderen. Het PRIS was het geesteskind van de Leidse hoogleraar in de Indonesische taal- en letterkunde A. Teeuw en de Indonesische historicus professor Harsya Bachtiar.

Ik ga niet in op de belangrijkste aanleiding voor de breuk, de Nederlandse kritiek op het bloedbad dat Indonesische militairen in november 1991 in Dili, Oost Timor, aanrichtten. Evenmin ga ik hier in op de discussie over de rol van de persoon van

Pronk, de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, in de kwestie. Wel wil ik memoreren hoezeer er tijdens het kamerdebat op 2 april 1992 over de zaak vooral door het CDA op de persoon werd gespeeld. Pronks uitlating in de *Jakarta Post* dat pas met een nieuwe generatie Indonesische politici de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie zou kunnen worden hervat, werd door CDA-woordvoerder De Hoop Scheffer aangegrepen voor een frontale aanval. Pronk wordt 'de wacht aangezegd'.¹ Er is sprake van een 'bungelende Pronk'² en de 'linksbuiten van het kabinet wordt hard teruggefloten'.³ Het *Algemeen Dagblad* zegt op 3 april: 'De actie Red Van den Broek, Beschadig Pronk, die zich de afgelopen dagen steeds scherper aftekende, is uitgedraaid op een wanvertoning'.⁴ *Trouw* meldt op die zelfde dag: 'Er is toch iets vreemds aan de hand met al het plotselinge tumult rondom minister Pronk. Vorige week nog kreeg de bewindsman alom steun van Kamerleden voor zijn standvastige houding ten opzichte van Indonesië. Koud een week later eist een meerderheid van diezelfde Kamer dat hij voorlopig zijn mond dichthoudt'.⁵ Het debat kenmerkte zich door politiek opportunisme, niet door enige reflectie op de betekenis van de breuk voor de Nederlandse relatie met Indonesië, het land waar Nederland historisch zozeer mee verbonden was geweest.

Na een overzicht van de significante gebeurtenissen zal ik wat betreft de aanloop tot de breuk ingaan op een kwestie waarover ik al eerder schreef,⁶ maar die ik nu in een breder kader plaats, namelijk de *Nederlandse* opschorting van de samenwerking op het gebied van *family planning* in februari 1991. Wat betreft de gevolgen beperk ik mij tot die voor de bilaterale culturele en wetenschappelijke samenwerking. Hoewel het Cultureel Akkoord formeel niet behoorde tot de portefeuille van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking maar tot die van de minister van Onderwijs, bleek al snel dat die samenwerking werd meegesleurd in de crisis.

Februari 1991-juni 1992

Begin februari 1991 informeert de Nederlandse departementale delegatie voor het jaarlijkse bilaterale beleidsoverleg over ontwikkelingssamenwerking de

Indonesische gesprekspartners over het voornemen van minister Pronk de samenwerking op het gebied van *family planning* op te schorten. Er liep op dat moment o.a. een groot project voor ondersteuning van inkomensgenererende activiteiten van vrouwen (in West-Java) in het kader van het nationale *family planning*-programma: het UPPKA-project, terwijl een nieuw project in Aceh in voorbereiding was. De Nederlandse bilaterale hulp aan het Indonesische *family planning*-programma in de periode 1975-1991 bedroeg c. 23 miljoen gulden.⁷ De Indonesiërs reageren vol onbegrip. Zes maanden eerder had een officiële DGIS-missie de Nederlands-Indonesische samenwerking op het gebied van *family planning* geëvalueerd en zij had, met enige kritische kanttekeningen, voortzetting aanbevolen.

In juni 1991 zendt de Australische regering een missie naar Indonesië om krantenberichten te onderzoeken over dwang in het *family planning*-programma. Hoewel het Australische rapport de paternalistische toonzetting van het programma hekelt, concludeert het dat de gewraakte krantenberichten teruggaan op één casus: de pressie uitgeoefend op een groep mannen in een dorp in West-Java om zich, gezien hun talrijk kroost, te laten steriliseren. Eén van hen had zich hierover beklagd bij een lokale journalist en vervolgens haalde de zaak de landelijke pers.⁸ De Australische regering besluit tot voortzetting van het beleid inzake de ontwikkelingssamenwerking.

In de periode mei-augustus 1991 brengt minister Pronk een werkbezoek aan de Molukken en reist een parlementaire delegatie door West-Java, Irian Jaya en Aceh. Na een samen met de BKKBN uitgevoerde *eindevaaluatie* wordt het UPPKA-project beëindigd en gaat de projectleider in augustus terug naar Nederland. In mei stuurt Pronk de missie-Postel/Holtzner naar Indonesië om te onderzoeken wat het *family planning*-programma voor vrouwen betekent. De missie wordt weliswaar beleefd ontvangen, maar de Indonesiërs vragen zich af wat de missie komt doen; het *besluit* tot stopzetting was immers al in februari genomen. In september 1991 uit het hoofd BKKBN, Haryono Suyono, in een brief aan de Nederlandse Ambassade kritiek op het missierapport en zet feitelijke onjuistheden recht. Pronk kan begrip opbrengen voor de Indonesische reactie en zegt voornemens te zijn de hulp aan het programma te *hervatten*. Dit voornemen wordt achterhaald door de gebeurtenissen die kort daarop zouden volgen.

Op 12 november 1991 richten Indonesische militairen een bloedbad aan onder demonstranten in

Dili, Oost-Timor. De internationale gemeenschap is geschokt. Verscheidene donoren, waaronder Nederland, reageren zeer kritisch en eisen dat Indonesië de verantwoordelijke militairen zal bestraffen. In juni 1992 zou tot verontwaardiging van de internationale gemeenschap blijken dat de verantwoordelijke militairen er met zeer lichte straffen van afkomen.⁹

Het overleg op 19 maart 1992 van minister Pronk met de vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer over de werkbezoeken aan Indonesië in 1991 wordt overschaduwd door 'Dili'. Het *family planning*-programma komt ook aan de orde. Kamerlid Terpstra (VVD) informeert naar de voortgang van de Nederlandse bijdrage aan het programma. Ze wijst op de relevantie ervan, maar benadrukt tevens het belang van vrijwilligheid. De kamerleden Huibers (CDA) en Tommel (D66) sluiten zich hierbij aan. In zijn reactie stelt Pronk dat 'na berichten over sociale dwang' er een rapport is opgesteld dat met de Indonesische partners is besproken. Hij benadrukt het belang van vrije keuze en zegt bezwaren te hebben tegen militaire aanwezigheid bij de 'safari' (zie onder). Pronk informeert de commissie dat er nog geen reactie van Indonesië is ontvangen op het voorstel tot nieuw beleidsoverleg.¹⁰

Die reactie zou er niet komen. Zes dagen na het overleg, op 25 maart 1992, verbreekt Indonesië de ontwikkelingssamenwerking met Nederland en verzoekt Nederland het IGGI-voorzitterschap neer te leggen. Het Indonesische perscommuniqué spreekt van 'the reckless use of development assistance as a tool of intimidation', [while] 'the two nations have exerted tremendous endeavors to build a relationship on the heap of ashes of an exceedingly painful historical past'.¹¹ Er volgt intensief overleg tussen Ambassadeur Van Roijen en de Indonesische ministers Radius Prawiro en Saleh Afiff en tussen minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek en zijn Indonesische ambtgenoot Alatas over de reikwijdte en implicaties van de Indonesische beslissing. Dat projecten moeten stoppen en de circa 250 Nederlandse ontwikkelingswerkers en hun gezinnen het land moeten verlaten, is duidelijk; veel andere zaken zijn dat echter niet.

In de periode april-juni 1992 worden de contouren duidelijker. Tijdens een bijeenkomst op de ambassade in Jakarta op 2 april informeert de ambassadeur de in het kader van ontwikkelingssamenwerking in Indonesië werkende deskundigen over de situatie. De bilaterale projecten moeten vóór 25 april zijn overgedragen, waarna de betrokken deskundigen



het land moeten verlaten. Van sommige activiteiten zegt Indonesië de financiering te zullen overnemen. In het overleg tussen de ambassade en de Indonesische ministers wordt van Indonesische zijde het belang van *samenwerking* op economisch, cultureel en wetenschappelijk gebied onderstreept, ter onderscheiding van *hulp*. In dit verband worden de samenwerking op het gebied van Islamitische studies (het INIS-project) en de juridische samenwerking genoemd.

In het Nederlands-Indonesisch topperleg in Jakarta blijkt dat de wijze waarop Nederland in februari 1991 eenzijdig en geheel onverwacht de samenwerking op het gebied van *family planning* verbrak, een rol had gespeeld in de Indonesische besluitvorming. Het Nederlands besluit werd destijds als zeer grievend ervaren en de missie die daarna werd gestuurd als 'adding insult to injury'. Ik werkte destijds op de BKKBN en herinner me nog dat het hoofd, Haryono Suyono, niet alleen geschokt maar ook oprecht verbaasd was, want, zo zei hij tegen mij, 'Nederland vindt versterking van de positie van vrouwen toch zo belangrijk, en dat is wat dit project [het UPPKA-project] beoogt!' (vertaling uit het Indonesisch, AN).

Het lot van de samenwerking op *cultureel en wetenschappelijk gebied* blijft lange tijd schimmig en onzeker. Hoewel van Indonesische zijde waardering voor deze samenwerking wordt uitgesproken, zit men aan Nederlandse kant met het probleem dat sommige van de activiteiten op dit terrein worden betaald uit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking. De *éminence grise* van het Indonesische ontwikkelingsmodel, professor Widjojo Nitisastro, erkent in juni in een gesprek met Ambassadeur Van Roijen dat wat betreft samenwerking tussen Nederlandse en Indonesische vakministeries de uitleg van het Indonesische besluit vragen oproept en hij adviseert gewoon te proberen welke activiteiten wel en niet mogelijk blijken.

Family planning: beeldvorming en botsende visies

Family planning-programma's waren in de jaren '70 en '80 het antwoord op een op wereldschaal ongekend hoge bevolkingsgroei in de tweede helft van de 20ste eeuw.¹² In de opvatting van Indonesië's eerste president Soekarno droeg een omvangrijke en groeiende bevolking echter bij aan de kracht van de natie. Soekarno zei in 1964 wel 250 miljoen monden te kunnen vullen in plaats van 103 miljoen, mits er

meer land zou worden ontgonnen.¹³ Er werden in die periode wel particuliere initiatieven ontplooid, waarin vooraanstaande gynaecologen en vrouwen uit de Indonesische elite een belangrijke rol speelden. In 1957 richtte een aantal van hen de Indonesische Vereniging voor Gezinsplanning (PKBI) op. In 1964 kende de PKBI acht afdelingen en 59 *family planning*-klinieken, verspreid over steden in Java, Bali en Sumatra.¹⁴

In een situatie van torenhoge inflatie en een instortende economie vond in september 1965 de mislukte coup plaats, die het einde van Soekarno's bewind zou betekenen. In de nasleep ervan werden honderdduizenden – communisten, vermeende communisten en onschuldige burgers – vermoord. Soeharto vestigde daarop de 'Nieuwe Orde', die tot 1998 stand zou houden. Hij stelde een nationaal planbureau (BAPPENAS) in en benoemde gezaghebbende economen en technocraten in zijn kabinetten. De 'Nieuwe Orde' is wel gekarakteriseerd als een 'bureaucratic polity',¹⁵ een bewind waarin bureaucraten domineren en politieke mobilisatie en

Het Nederlands besluit de samenwerking inzake family planning te verbreken, werd in Jakarta als zeer grievend ervaren

participatie van de bevolking vrijwel ontbreken. Dit is de politieke context waarin het *Nationale Family Planning Programma* werd ingesteld. Terence Hull zegt hierover: 'Family planning [onder Soeharto] is not just about birth control practices by private individuals, but [...] has political ramifications, impacts, and significance.'¹⁶ Bevolkingsbeleid werd prominent onderdeel van ontwikkelingsbeleid, met het *family planning*-programma als instrumentarium. Het politieke belang van het programma bleek uit de positionering van de BKKBN, de instantie belast met de uitvoering: niet onder het ministerie van Gezondheidszorg, maar rechtstreeks verantwoordelijk aan de president.

Het bevolkingsbeleid heeft vanaf het begin niet alleen terugdringing van de bevolkingsgroei, maar ook 'het bevorderen van het kleine, gelukkige en welvarende gezin' tot doel gehad. De slagzin van het programma was: 'twee kinderen is genoeg, zonen of dochters is om het even'. Dit micro-perspectief werd

in voorlichtings- en promotie-activiteiten benadrukt. Na het aantreden van de socioloog Haryono Suyono als hoofd BKKBN werd bij de uitvoering van het programma steeds meer gebruik gemaakt van vrijwilligers en vrouwengroepen, die samenwerkten met de lokale *family planning*-ambtenaren; het programma werd steeds meer 'community-based'.

Een specifiek onderdeel van het programma was de *safari*, waarbij *family planning*-functionarissen en medisch personeel gezamenlijk naar een min of meer afgelegen gebied reisden, begeleid door de lokaal verantwoordelijke bestuurders, inclusief militairen. Ter plaatse werd voorlichting gegeven en contraceptie gedistribueerd. De safari was vooral logistiek van belang als het ging om methoden zoals de IUD en de *implant*, waarvoor vrouwen anders zelf naar een veraf gelegen gezondheidscentrum zouden moeten gaan. Het meegekomen medisch personeel kon tijdens de safari IUD's en *implants* inbrengen. Op buitenstaanders kon de safari een nogal intimiderende indruk maken: een 'hearts-minds-bodies operation' onder toezicht van de op de posters afgebeelde president.¹⁷

Dat de safari een steen des aanstoets werd, is niet verwonderlijk. Niets stond zo ver af van Westerse opvattingen over geboorteregeling als een strikt privé-aangelegenheid als deze *family planning*-kermis. Aan het begrip *safari* kleeft bovendien de connotatie van de jacht, waardoor het beeld ontstond van vrouwen waarop jacht wordt gemaakt om ze – in aanwezigheid van de symbolen van de macht (de militairen) – van een IUD of *implant* te voorzien. Vergelijkbare irritatie ontstond over de term 'targets', de kwantitatieve doelstellingen van het programma. Volgens feministische critici werden vrouwen zo tot doelwit gemaakt.

Dit brengt me op een ander voor Nederland controversieel punt in het *family planning*-programma, namelijk de wijze waarop vrouwen in het programma werden benaderd. *Family planning* en contraceptie gaan in feite vooral over vrouwen. Het condoom is niet erg populair in Indonesië en het aantal mannen dat zich laat steriliseren valt in het niet bij de aantallen vrouwen die de pil slikken, een IUD of een *implant* hebben, iedere drie maanden de prikpil halen of sterilisatie ondergaan. In Nederland is dat trouwens niet veel anders. De argwaan waarmee Nederlandse (en ook Indonesische) feministen naar de benadering van vrouwen in het *family planning*-programma keken, kwam voort uit een groeiende scepsis over de positie van vrouwen in het Indonesië van

Soeharto. Deze werd gevoed door enerzijds het destijds dominante *women-in-development*-paradigma, waarin de zeggenschap van vrouwen centraal staat, en anderzijds Soeharto's twijfelachtige reputatie op het gebied van de mensenrechten. Feit is dat in Soeharto's 'Nieuwe Orde' vrouwen werden aangesproken op hun bijdrage aan de verwezenlijking van Soeharto's doelstelling van ontwikkeling en modernisering van de Indonesische samenleving. In het kader van *modern moederschap* konden vrouwen, door aan *family planning* te doen, bijdragen aan de ontwikkeling van hun land.¹⁸ In dorpen werd voor iedereen zichtbaar bijgehouden hoeveel 'akseptor' er van welke methode waren. Terwijl het Indonesische programma internationale erkenning verwierf, vroegen feministen zich af of Indonesische vrouwen er beter van waren geworden. De sociologe Smyth antwoordde ontkennend op deze vraag, waarbij zij verwees naar de hoge moedersterfte in Indonesië.¹⁹ Ze had gelijk wat betreft die hoge moedersterfte, maar daar kon het *family planning*-programma weinig aan doen.

Er waren ook andere programma's waarin vrouwen werden gemobiliseerd hun steentje aan de ontwikkeling van het land bij te dragen, zoals de *Beweging voor Gezinswelzijn* (PKK) en de *Posyandu* (posten voor moeder-en-kindzorg). Met deze programma's werden miljoenen vrouwen en kinderen in het hele land bereikt en daalde de kindersterfte, maar vrouwen moesten wél meedoen.²⁰ Het *family planning*-programma en de PKK waren in staat vrouwen tot in de meest afgelegen dorpen te betrekken bij het proces van sociale verandering en hadden zeker emancipatorische effecten. Tegelijkertijd hield de *overheid* de regie en stelde de kaders ('contained emancipation').

Het hier geschetste beeld van eenzijdige opinievorming en botsende visies verklaart waarom minister Pronk in februari 1991 besloot de *family planning*-samenwerking op te schorten. Het maakt ook duidelijk waarom dit besluit aan Indonesische kant zo slecht viel, dat het een jaar later in de Indonesische afwijzing van de Nederlandse hulp een rol zou spelen. Beëindiging van deze samenwerking werd van Indonesische zijde niet begrepen en als beledigend ervaren, ook vanwege het internationale prestige dat de president met het *family planning*-programma had verworven.²¹ Aan Nederlandse zijde onderschatte men de publieke en politieke betekenis van gezinsplanning in Indonesië en zag men niet in welk een enorme logistieke opgave het was toegang tot contraceptie voor vrouwen tot in alle uithoeken

van de archipel mogelijk te maken. Voor het succes dat Indonesië hiermee boekte, kreeg het niet het krediet dat het verdiende.

Culturele en wetenschappelijke samenwerking: gemeenschappelijk belang

In 1975 vestigde het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) in Leiden een vertegenwoordiging in Jakarta. De Indonesische Academie van Wetenschappen (LIPI) werd de formele partner. De acquisitie van voor de KITLV-bibliotheek belangrijke Indonesische publicaties was een hoofdtaak van de Vertegenwoordiging. In 1979 schrijft curator Giok Po Oey van de vermaarde *John Echols Collection on Southeast Asia* van Cornell aan de *Library of Congress*: 'The Dutch have been able to cultivate Indonesian goodwill and presumably benefit from the expertise, the prestige, and the organizational network which LIPI seems to have across the country.' De vertegenwoordiger van de *National Library of Australia* wijst in 1986 ook op het succesvolle acquisitieprogramma.²² Ondanks deze geschiedenis van vruchtbare LIPI-KITLV-samenwerking is het in juli 1992 nog onduidelijk of de Vertegenwoordiging kan blijven. In feite deed men wat Widjojo Nitisastro in juni 1992 adviseerde: bij geen negatief signaal gewoon doorgaan. En daarmee doorstond de KITLV-vertegenwoordiging de crisis. Mede daardoor bleef het KITLV het instituut met de (tot op heden) grootste collectie op het terrein van de indonesianistiek.

Met het Programma Indonesische Studiën (PRIS) liep het echter anders. In het kader van het PRIS ondernomen activiteiten betroffen o.a.: samenwerking op archiefgebied; training van jonge Indonesische historici en antropologen om met Nederlandse bronnen over Indonesië te kunnen werken; antropologisch onderzoek in Madura en Halmahera; en Indonesische vertalingen van de voor Indonesië belangrijke Nederlandse bronnen. Toen op 25 maart 1992 de bom barstte, was men van PRIS-zijde *niet* op de hoogte van het feit dat de beurzen voor de Indonesische wetenschapslieden in het programma werden bekostigd uit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking. Op 3 april 1992 schrijft minister van Onderwijs Ritzen een brief aan zijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk over deze kwestie. Omdat Indonesië te kennen had gegeven de culturele en wetenschappelijke samenwerking te willen handhaven, stelt Ritzen voor deze te continueren, met inbegrip van de middelen uit de OS-begroting.

Het ging immers om een 'administratieve regeling', waarin noch de Indonesische *counterparts* noch de Nederlandse projectuitvoerders waren gekend.

Eenzelfde constructie van toerekening aan het OS-plafond bleek er te zijn voor andere programma's van culturele en wetenschappelijke samenwerking waar beurzen voor Indonesiërs deel van uitmaakten, zoals het Indonesische Talen Project (ILDEP), het Irian Jaya Studies Project, de juridische samenwerking en het INIS-Project inzake Islamitische Studiën. De vlieger van Ritzen ging echter niet op. Omstreeks 10 april wordt professor Teeuw gebeld door zijn collega Harsya Bachtiar, die hem, verwijzend naar de brief van Ritzen, informeert dat de beurzen in het PRIS niet gecontinueerd kunnen worden, omdat ze worden bekostigd uit de OS-begroting. In een brief van 13 april aan de getroffen Indonesische bursalen zegt Harsya Bachtiar dat hij altijd heeft geprobeerd onderscheid te maken tussen 'hulp' en 'samenwerking' of 'culturele uitwisseling', maar dat dit onderscheid in de huidige omstandigheden kennelijk niet te handhaven is. Hiermee valt voor het PRIS het doek. Ook projecten van de Leidse Universiteit, zoals ILDEP, INIS en de juridische samenwerking, werden voortijdig beëindigd. Samenwerking met deze Universiteit op het terrein van Islamitische studies zou later in andere vorm wel een vervolg krijgen.

Slotbeschouwing

Zelfs na ruim zestien jaar blijft de breuk een pijnlijke zaak, vooral voor degenen die slachtoffer van de gebeurtenissen werden of er anderszins nauw bij betrokken waren. De tijd schept echter ook de distantie die nodig is voor het belichten van aspecten van de Nederlands-Indonesische relatie die destijds in het geding waren, maar niet werden onderkend of waarvan men de draagwijdte onvoldoende beseftte.

Zoals aangetoond speelde de wijze waarop Nederland de samenwerking op het gebied van *family planning* eenzijdig en voor de Indonesiërs totaal onverwacht opschortte, aan Indonesische kant een belangrijke rol in het besluit de hulprelatie te beëindigen. Voor Nederland, dat zelf *nooit* een bevolkingsbeleid had gekend, was het moeilijk begrip op te brengen voor het *nationale belang* dat Indonesië aan het *family planning*-programma toekende. Geboorteregeling was voor Nederlanders een privézaak. Ook wat betreft de rol van *vrouwen* in het *family planning*-programma en soortgelijke programma's (PKK) was er sprake van botsende visies. De Nederlandse vrouwenbeweging, waar een deel

van de kritische geluiden uit voortkwam, was een beweging van vrouwen, terwijl *family planning* en de PKK bewegingen (zoals de Indonesische overheid ze placht aan te duiden) waren voor vrouwen. De Indonesische beleidsmakers waren gekrenkt dat hun goede bedoelingen niet werden begrepen. Uit de toonzetting van de brief van Harsya Bachtiar en het Perscommuniqué van 25 maart 1992 spreekt een gevoeligheid voor kritiek op de Indonesische aanpak die men juist van Nederland als de voormalige kolonisator niet accepteert.

De ironie van het vervolg is dat activiteiten die *common ground* boden omdat ze te maken hadden met een gemeenschappelijk wetenschappelijk belang bij het koloniale verleden, zoals de samenwerking op het gebied van talen, geschiedenis, antropologie, de islamologie en de rechtswetenschappen, in de crisis werden meegesleurd. Activiteiten waar men zowel van Indonesische als van Nederlandse kant waarde aan hechte, moesten noodgedwongen worden beëindigd. Indonesië kon de bilaterale hulp van Nederland als het ging om de omvang van die hulp in dollars wel missen, maar betreurde de verbroken samenwerking op terreinen waar Nederland Indonesië echt iets te bieden had. Indonesië maakte nog wel een gebaar om financiering van een aantal zaken over te nemen, maar meer dan een gebaar was dat niet. In de context van de verstoorde verhoudingen van toen was het onmogelijk een voor Indonesië aanvaardbare en betaalbare oplossing te vinden.

Noten

- 1 'Kamer zegt Pronk de wacht aan', in: *de Telegraaf*, 3 april 1992.
- 2 'Bungelende Pronk', in: *NRC Handelsblad*, 3 april 1992.
- 3 'Linksbuiten van het kabinet wordt hard teruggefloten', in: *Trouw*, 2 april 1992.
- 4 'Politiek spelletje met Pronk', in: *Algemeen Dagblad*, 3 april 1992.
- 5 'Kamer heeft boter op haar hoofd in kwestie-Indonesië', in: *Trouw*, 3 april 1992.
- 6 A. Niehof, 'Family planning in Indonesia: A source of far-reaching controversy. A rejoinder to Breman and White', in: *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, 152(1), 1996, blz. 148-151.
- 7 D. Piet, 'The significance of foreign assistance to the Indonesian family planning program', in: A. Niehof & F. Lubis (red.), *Two is enough: Family Planning in Indonesia under the New Order 1968-1998*, Leiden: KITLV Press, 2003, blz. 83-107.
- 8 T.H. Hull, *Reports of coercion in the Indonesian vasectomy programme: A report to AIDAB*, Canberra: Australian National University, 1991.
- 9 'Indonesische "gerechtigheid"'. Schokkend verschil in strafmaat na bloedbad in Dili', in: *Trouw*, 7 juli 1992.
- 10 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1991-1992, 22 300 V en 22 398, nr. 104.
- 11 *Indonesia rejects Dutch Aid*, Perscommuniqué uitgegeven door de regering van Indonesië op 25 maart 1992.
- 12 S.W. Sinding, 'The tumultuous demography of the 20th century and its implications for the 21st', in: *Global Population Issues: The Human Dimension*. Den Haag/Hilversum: NGIZ/WPF, 2002, blz. 9-25.
- 13 G.J. Hugo, T.H. Hull, V.J. Hull & G.W. Jones, *The Demographic Dimension in Indonesian Development*, Singapore: Oxford University Press, 1987, blz. 26.
- 14 S. Sarwono, 'Family planning in Indonesia under the Old Order', in: Niehof & Lubis (red.), *a.v. noot 7*, blz. 19-30.
- 15 K.D. Jackson, 'Bureaucratic polity: A theoretical framework for the analysis of power and communications in Indonesia', in: K.D. Jackson & L.W. Pye (red.), *Political Power and Communications in Indonesia*, Berkeley: University of California Press, 1978, blz. 3-22.
- 16 T.H. Hull, 'The political framework for family planning in Indonesia - Three decades of development', in: Niehof & Lubis (red.), *a.v. noot 7*, blz. 57.
- 17 Aldus B. Hartmann, *Reproductive Rights and Wrongs: The Global Politics of Population Control & Contraceptive Choice*, New York: Perennial Library, Harper & Row Publishers, 1987.
- 18 K. Robinson, 'Modernisation and mothering', in: *Prisma*, 37, blz. 47-57.
- 19 I. Smyth, 'The Indonesian family planning programme; A success story for women?', in: *Development and Change*, 22, 1991, blz. 781-805.
- 20 Zie L. Marcoes, 'Women's grassroots movements in Indonesia: A case study of PKK and Islamic women's organisations', in: K. Robinson & S. Bessell (red.), *Women in Indonesia: Gender, Equity and Development*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002, blz. 187-198.
- 21 In 1989 ontving Indonesië een VN-prijs voor het *family planning*-programma.
- 22 Dit staat in de volgende stukken waarvan de toenmalige vertegenwoordiger, drs Erkelens, mij destijds kopieën toezond: Giok Po Oey, brief aan John C. Crawford, Field Director Library of Congress (8-11-1979); en G. Miller, Report on six-week visit to Jakarta, Indonesia, 18 October - 2 December, 1986, National Library Australia.

Anke Niehof is sinds 1993 werkzaam als hoogleraar sociologie van consumenten en huishoudens aan de Wageningen Universiteit.

Hoe ontwikkelingshulp in te zetten tegen armoede

Ontwikkelingshulp is bij de internationale donorgemeenschap, dat wil zeggen rijke landen en VN-organisaties, al meer dan een halve eeuw synoniem met armoedebestrijding. Helaas laten evaluaties bij herhaling teleurstellende resultaten zien. Zo ook het jongste rapport over de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Afrika van de Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).¹ De inspectie stelt vast dat niet kan worden aangetoond dat de inkomenspositie van de armen is verbeterd. Als minister Koenders zijn beleid wil aanpassen, hoe zou het er dan uit moeten zien?

‘Economie, daar komt het op aan’

‘It’s the economy, stupid!’, zo sprak ooit Bill Clintons campagne-adviseur James Carville. In kringen waar het hulpbeleid wordt gemaakt, zou men zich aangesproken moeten voelen door dit inmiddels gevleugelde woord. Het idee dat ontwikkelingshulp vooral bedoeld is ter stimulering van de economie, is namelijk volledig uit het zicht geraakt. Bestond ontwikkelingshulp in de jaren vijftig en zestig – in navolging van de Marshallhulp aan Europa – nog uit de overdracht van technologie en investeringskapitaal, later kwamen ‘softe’ zaken centraal te staan, zoals ‘self-reliance’, ‘self help’, ‘basic needs’, institutionele ontwikkeling, naleving van mensenrechten, democratisering, autonomie voor vrouwen, structurele aanpassing en goed bestuur, om in de jaren negentig Duurzame Ontwikkeling (DO) te omarmen, daarna *ownership* en *partnership*, en in 2002 uit te komen bij de Millenniumdoelen, die heden het hulpbeleid sturing geven.

Ontwikkelingseconoom William Easterley legt in een interview met *Vice Versa* (oktober 2007) de vinger op de zere plek: ‘Hulp is totaal ineffectief als het gaat om het promoten van democratie, anticorruptie of vrouwenrechten. Dan gaat het om diepgewortelde gewoonten en culturele normen die buitenstaanders niet kunnen veranderen.’ Alleen zaken die met inkomen te maken hebben, doen er werkelijk toe bij het bestrijden van armoede, aldus Easterley, die daarin overigens niet consequent is.

Ooit hebben beleidsmakers op het gebied van internationale samenwerking gemeend het hulpcon-

cept een sociale invulling te moeten geven. Maar was dat wel verstandig? Van het groeiparadigma uit de beginjaren verschoof de optiek in de jaren zeventig naar het gelijkheids- en het moderniseringsparadigma, om via het ‘boekhoudersparadigma’ van structurele aanpassing (van overheidsuitgaven, monetair en handelsbeleid) in de jaren tachtig en het duurzaamheidsparadigma (rapport-Brundtland) in de jaren negentig, uit te monden in de vrome wensen van de Millenniumdoelen, zoals ondertekend op de VN-Wereldtop van 2002 in Johannesburg:

- halvering extreme armoede en honger;
- basisonderwijs voor iedereen;
- meer gelijkheid tussen de seksen;
- vermindering kindersterfte en moedersterfte;
- bestrijding van HIV/AIDS, malaria en andere ziekten;
- veilig drinkwater, goed sanitair en een schone leefomgeving; en
- het tot stand brengen van een mondiaal ‘partnerschap voor ontwikkeling’.

Wat opvalt aan dit zogeheten ‘plan voor lotsverbetering van de allerarmsten’ is het ontbreken van elke verwijzing naar *inkomensverbetering* van de armen. De preoccupatie met sociale in plaats van economische ontwikkeling, met welzijn in plaats van welvaart, bereikt hier haar climax. Het eerste millenniumdoel, *halvering* van extreme armoede, lijkt een uitzondering, ware het niet dat het in zijn uitwerking toch blijkt te gaan om betere *spreiding* van inkomen; ook weer een sociaal doel. Waarom niet uitgegaan van economische groei? Spreiding – herverdeling dus – van inkomen is politiek gezien geen haalbare kaart, terwijl economische groei wel realistisch is en inkomensgroei oplevert, ook onder de armen. De afname van de armoede in opkomende landen zoals China en India spreekt boekdelen.

De Nederlandse hulp onderzocht

Hoe verhoudt dit mondiaal gekoesterde hulpbeleid zich tot het Nederlandse? Staat ‘bij ons’ economische ontwikkeling en groei en inkomensverbetering voorop? Een antwoord is te vinden in het rapport *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006*, onlangs uitge-

bracht door IOB. Het betreft hier een 'Evaluatie van de bilaterale samenwerking' met Afrika 'beneden' de Sahara. De hulp in de gemelde periode bedroeg 5,8 miljard euro, aanvankelijk aan 47 en later aan 20 landen. Aan schuldvermindering werd 1,1 miljard euro uitgegeven, aan humanitaire hulp 825 miljoen. Veruit de grootste bedragen – meer dan 1,5 miljard – gingen naar basisonderwijs en gezondheidszorg. Aanzienlijk kleinere bedragen kwamen terecht bij zaken als goed bestuur, landbouw- en plattelandsontwikkeling, milieu, drinkwater en sanitatie.

De rode draad in de evaluatiestudie is dat de hulpinzet zich concentreert op basisonderwijs en gezondheidszorg en daar ook resultaten boekt, maar dat, in de woorden van IOB, 'de productieve sector nagenoeg uit het beleid is verdwenen'. Er was 'nauwelijks aandacht voor de zwakke productieomstandigheden en -structuur van Afrikaanse producenten'. Dit geldt ook 'voor de inkomensdimensie van armoede, met name in de agrarische sector, waarvan juist het overgrote deel van de Afrikaanse bevolking afhankelijk is'. En dat terwijl de ontvangende landen 'juist bleven hameren op het belang van verbeterde landbouwproductie'.

Verscheidene internationale deskundigen, door het blad *The Broker* gevraagd om commentaar op deze bevindingen, spreken er hun verbazing over uit dat Nederland tientallen jaren intensief betrokken was bij landbouw- en plattelandsontwikkeling, totdat hieraan eind jaren negentig abrupt een einde kwam. Juist op het terrein van de landbouw werden de grootste successen geboekt en juist op het platteland was en is de armoede het grootst. Nederland volgde hiermee een internationale trend om ondersteuning van onderwijs, gezondheidszorg te verkiezen boven steun aan de landbouwsector.

Ontspoorde hulp

Het is duidelijk dat er in het huidige Nederlandse hulpbeleid weinig is terug te vinden van armoedebestrijding, in de zin van werken aan verbetering van de inkomens van arme bevolkingsgroepen. De hulp spitst zich toe op het wegwerken van knelpunten in het basisonderwijs en de gezondheidszorg en op het lenigen van acute nood, niet op economische ontwikkeling. Wanneer dank zij de hulp ondervoeding en analfabetisme worden verminderd en minder mensen aan infectieziekten lijden, is dat humanitair gesproken winst. Maar als dit betekent dat tegelijkertijd de economie, inclusief de land-

bouwsector, wordt verwaarloosd, wat ten koste gaat van de welvaart en de voedselzekerheid, dan is dat zeer ongewenst. De realiteit is namelijk dat Afrika jaarlijks voor ongeveer 20 miljard dollar aan voedsel importeert, zodat de ontvangen hulp voor een belangrijk deel teniet wordt gedaan.

Armoede is vooreerst een *economisch probleem*, zodat alleen oplossingen in de economische sfeer uitkomst kunnen bieden. Of denkt men soms welvaart te kunnen scheppen door verbetering van de voorzieningen in onderwijs en gezondheidszorg? Welvaart leidt, welzijn volgt. Niet omgekeerd. De positieve resultaten, namelijk verbeterde toegang van de armen tot onderwijs en gezondheidszorg, verdwijnen zodra de geldstroom uit het buitenland stopt. Versterking van de economie treedt door de hulp niet op, zodat géén extra inkomsten voor sociale investeringen worden gegenereerd.

En hier blijft het niet bij, want na het vertrek van de hulpdonor zit het ontwikkelingsland opgezaald met de exploitatiekosten van scholen, ziekenhuizen en klinieken, genereus achtergelaten door de donor. Geld voor onderhoud en voor gekwalificeerd personeel was er voorheen niet en zal er na het vertrek van de donor evenmin zijn, zolang de *economie* niet tot ontwikkeling komt. We zien dan ook dat de aftakeling inzet zodra de donor zijn handen van zijn project aftrekt: gebouwen zijn na enige jaren uitgewoond, de inventaris raakt versleten en onherstelbaar. Dat was precies het lot van een van de projecten waarbij ik zelf betrokken was: een landbouwpraktijkschool in Kameroen. Het was al mooi meegenomen dat de school zes jaar kon blijven draaien dank zij het feit dat de overheid het personeel aanhield.

Ontwikkelingshulp besteden aan sociale projecten betekent voor het hulpontvangende land incidentele inkomsten, gevolgd door structurele uitgaven. Zo creëert elke hulpinzet paradoxaal genoeg zijn eigen behoefte aan meer hulp, aan extra begrotingssteun, om de gestegen exploitatiekosten te dekken. In dit licht krijgen de woorden van de IOB een onheilspellende betekenis: 'De vergrote donorafhankelijkheid is zorgwekkend.' Hulp die niet aanzet tot economische groei, zet een spiraal in werking van alsmaar toenemende afhankelijkheid van hulp en maakt geldleningen en uiteindelijk 'hulpverslaving' onvermijdelijk.

Welk hulpbeleid is effectief?

Ontwikkelingshulp in de vorm van sociale investeringen leidt niet tot armoedevermindering en is ongeschikt om Afrika economisch vooruit te helpen. Wat Afrika dringend nodig heeft, zijn investeringen in economische sectoren met ontwikkelingsperspectief, zoals landbouw, industrie, ambacht, diensten en toerisme. Hierdoor neemt de werkgelegenheid toe en stijgen de inkomens, waardoor arme bevolkingsgroepen zich beter kunnen voeden, kleden en huisvesten. Om een dergelijke ontwikkeling op gang te brengen, moet het investerings- en ondernemersklimaat drastisch worden verbeterd ten gunste van zowel binnenlandse als buitenlandse ondernemers.

Hier ligt de ware uitdaging voor ontwikkelingshulp. Om armoedebestrijding tot een succes te maken, moeten de grote vergeten groepen op het platteland en in de stedelijke sloppenwijken een centrale plaats krijgen in het hulpbeleid. Biedt de talrijke kleine boeren en de werkers in de kleinschalige, informele sector kansen om hun creativiteit en ambities waar te maken. Gedreven door de vaste wil een behoorlijk bestaan op te bouwen, kunnen

deze ondernemers in hoge mate bijdragen aan de groei van inkomen en werkgelegenheid ('pro poor growth').

Laat ontwikkelingshulp een ondersteunende sleutelrol spelen bij de scholing van vakmensen in agrarische en technische beroepen, bij de verbetering en ontwikkeling van producten en diensten, productiemethoden en van markten, bij het opzetten van zakelijke kredietverstrekking en de ontwikkeling van passende infrastructuur. Door het ongebruikte potentieel, menselijk en technisch, tot ontwikkeling te brengen, worden Afrikaanse landen ook aantrekkelijk voor buitenlandse investeerders, wat de weg opent naar bestendige groei en ontwikkeling zoals we die al kennen van Aziatische landen.

Noot

- 1 In dit blad besproken door Jan Willem Gunning, 'Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006', mei 2008, blz. 304-307.

Jacques van Nederpelt is sociaal geograaf en landbouwkundige.

Hij is de auteur van *Een wereld apart. De uitsluiting van de Derde Wereld* (2e druk, Assen: Van Gorcum, 2008).

Geen 'business as usual' meer na de Russisch-Georgische oorlog

Op 7 augustus viel Georgië de opstandige regio Zuid-Ossetië binnen. De volgende dag beantwoordden Russische troepen het vuur. Twee weken later trok Moskou het merendeel van de troepen terug, met uitzondering van aanzienlijke bufferzones ten zuiden van zowel Abchazië als Zuid-Ossetië. De omvang en snelheid van het Russische militaire optreden, tot diep in Georgië, deden vermoeden dat deze militaire operatie al maanden gepland was. In april voerden de Russen al versterkingen aan in Abchazië. Later maakten spoorwegtroepen aldaar de rails op orde waarover in augustus materieelversterkingen werden aangevoerd. In juli hield Rusland grootschalige oefeningen nabij Georgië, met eenheden die in het latere conflict werden ingezet. Voorts keerden schepen van de Russische Zwarte-Zeevloot na een oefening niet terug naar hun thuishaven, maar lagen ze klaar voor een maritieme blokkade van Georgische havens.

Strategische doeleinden. Het militair-strategische doel was uiteraard de vernietiging van de Georgische strijdkrachten, maar ook door middel van bufferzones essentiële transportlijnen en locaties te behouden, waarmee Rusland bij oplopende spanning weer gemakkelijk controle over Georgië kan uitoefenen. Politiek-strategisch wil Moskou Abchazië en Zuid-Ossetië blijvend onttrekken aan Georgisch gezag. De eenzijdige erkenning van de onafhankelijke status van deze gebieden in de laatste week van augustus was hiervoor het ultiem bewijs. Verder wil het voorkomen dat Georgië en Oekraïne toetreden tot de NAVO. Een volgende politiek-strategische doelstelling is het Westen duidelijk te maken dat het niets te zoeken heeft in Ruslands invloedssfeer van de voormalige Sovjetunie. Een economisch-strategisch oogmerk is succes voorkomen van de alternatieve energiepipleidingsroutes van Azerbeidzjan via Georgië naar het Westen, ter vermindering van de Russische energiedominantie. Al deze politiek-strategische doelstellingen zijn conform Medvedevs eerste beleidsdocument, het Concept Buitenlands Beleid van juli jl., dat benadrukt dat Rusland niet alleen terug is in de internationale arena, maar ook de agenda ervan wenst te bepalen.

Rusland en het Westen: hoe nu verder? In het Westerse kamp heerst verdeeldheid, waarbij de *hardliners* Polen en de Baltische landen zich bevinden tegenover Frankrijk en Duitsland, die een werkbare relatie met Rusland willen blijven onderhouden. Het Westen moet orde op zaken stellen door intern tot overeenstemming te komen over een aantal zaken. Wat zijn de belangen van de Europese Unie en van het Atlantisch Bondgenootschap? Bijvoorbeeld, als het gaat om energie: minder afhankelijk willen zijn van Moskou? Zijn Georgië en Oekraïne van politiek-, militair- en economisch-strategische waarde? Is schending van de Georgische territoriale integriteit door stationering van Russische troepen aanvaardbaar en, zo niet, wat doet het Westen hiertegen? Moet het Westen buigen voor Moskous politieke en militaire druk?

Ik pleit voor een *tweeledig Westers beleid*, van resoluut optreden maar ook van samenwerking met Rusland. Resoluut, door Georgië spoedig binnen de NAVO te halen, met toekenning van de bijstandsclausule, maar met uitsluiting van de twee separatistische regio's. Met Georgië als lid zal de NAVO niet alleen de veiligheid van dat land garanderen, maar ook Georgië's confronterende acties richting Rusland voorkomen en aldus regionale stabiliteit bevorderen. Voorts door toekenning van het *membership action plan* aan Oekraïne. De EU zou van haar kant in Georgië een vredesmacht moeten stationeren, ten minste aan de grens van de door Moskou eenzijdig ingestelde bufferzones, maar bij voorkeur in de bufferzones en in de regio's, naast de zogeheten vredesmacht van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, lees Rusland. Zo laat het Westen zien waar de grenzen liggen voor Ruslands assertieve beleid.

Tegelijkertijd moet de samenwerking met Rusland zoveel mogelijk worden bevorderd. Want isolering betekent verdere radicalisering van Moskous externe politiek. Samenwerking niet met pompeuze verklaringen maar met praktische projecten, en door Rusland als gelijke en niet als *junior partner* te behandelen. Zonder interne overeenstemming plaatst het Westen zich echter buitenspel in de voormalige Sovjetunie en weet het Kremlin dat politieke en militaire druk loont.

Luitenant-kolonel Dr. M. de Haas Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

Israël en internationaal recht: Barbertje moet hangen

Degenen die de Palestijnse zaak een goed hart toedragen, beroepen zich vaak op het 'internationaal recht' om hun veroordeling van Israël te onderbouwen. Het gaat hierbij onder meer om resoluties in het kader van de Verenigde Naties, waarin Israël wordt veroordeeld dan wel wordt bevolen bepaalde handelingen te verrichten. Dergelijke resoluties zijn er in overvloed. Meer dan een kwart van de VN-resoluties die de mensenrechtensituatie in een afzonderlijk land veroordelen, had betrekking op Israël, terwijl zes van de tien speciale bijeenkomsten van de Algemene Vergadering over het Midden-Oostenconflict gingen, en vaak eindigden in een veroordeling van Israël. Voor degene die deze veroordelingen probeert te bezien in het perspectief van de mensenrechten elders in de wereld, is de grote aandacht voor vermeend onrecht als gevolg van het optreden van Israël verbazingwekkend. De uitspraken van de VN over Israël kunnen moeilijk als proportioneel worden beschouwd als men beziet in welke gevallen de aantasting van mensenrechten tot op heden niet werden veroordeeld.¹ Het is voor een objectieve beschouwer moeilijk zich aan de indruk te onttrekken dat in de kwestie-Israël het internationaal recht 'misbruikt' wordt om louter politieke doeleinden te verwezenlijken.

In dit artikel wil ik twee gevallen bespreken waar zulke politieke bedoelingen in uitspraken van de VN over het Midden-Oostenconflict klaarblijkelijk de overhand hebben gehad: ten *eerste* de non-legitimititeit van de nederzettingen, zoals uiteengezet in resolutie 446 van de VN-Veiligheidsraad uit 1979; en ten *tweede* het advies van het Internationale Gerechtshof uit 2004 over het Israëlische veiligheidshek op de Westelijke Jordaanoever. In hoeverre hebben deze en andere, hier verder niet uitgewerkte, uitspraken in het kader van het internationale recht bijgedragen tot de oplossing van het conflict-Israël/Palestina?

Het systeem van internationaal recht

Dat het mogelijk is internationaal recht te misbruiken voor verwezenlijking van politieke doeleinden, komt kennelijk doordat de scheiding der machten op internationaal niveau niet goed gerealiseerd is. Voor een deugdelijk nationaal rechtssysteem wordt

algemeen de scheiding der machten als een noodzakelijke voorwaarde gezien. Zo werden in Nederland de wenkbrauwen gefronst toen het Tweede-Kamerlid mevrouw Verdonk demonstratief aanwezig was bij het proces tegen de vrouw die verdacht werd van doodslag op een Marokkaanse tasjesdief. Men wil niet dat de suggestie gewekt zou kunnen worden dat de politiek zich bemoeit met de toepassing van het recht. Bij het internationaal recht wordt er echter wél 'recht gesproken' door belanghebbende staten, namelijk in de Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad van de VN. De resoluties die in deze organen worden aangenomen, worden uiteraard mede beïnvloed door de politieke belangen van de lidstaten. In het geval van Israël was er in de jaren '70 en '80 sprake van een hecht blok van Arabische landen en landen in de invloedssfeer van de Sovjetunie dat er vaak in slaagde Israël in de verdachtenbank te krijgen. Dit wijst op een ander probleem, namelijk dat staten die onderdeel zijn van het internationaal rechtssysteem, in eigen huis vaak geen deugdelijk rechtssysteem bezitten, maar toch invloed uitoefenen op de uitspraken in het kader van het internationaal recht.

Het meest dichtbij het ideaal van een scheiding der machten komt het Internationale Gerechtshof, waar, naar ik aanneem, zonder ruggespraak recht wordt gesproken.² Helaas blijkt ook hier dat politieke presie de uitspraken van het Hof kan beïnvloeden. Dat heeft zich in het bijzonder voorgedaan bij de beoordeling door het Hof van het Israëlische veiligheidshek op de Westoever uit 2004.

De nederzettingen

Volgens resolutie 446 van de VN-Veiligheidsraad zijn de nederzettingen die Israël op bezet gebied heeft gebouwd in strijd met de Vierde Conventie van Genève, die een bezettende mogendheid verbiedt delen van de eigen burgerbevolking over te brengen naar bezet gebied. Deze Conventie is na de Tweede Wereldoorlog opgesteld om gedwongen volkshuizingen te voorkomen, zoals die door de nazi's in Oost-Europa werden georganiseerd. In het geval van de Israëlische nederzettingen op de Westoever is er natuurlijk geen sprake van gedwongen deportatie.

De nederzettingen zijn oorspronkelijk zelfs niet het gevolg van doelbewust Israëliisch regeringsbeleid. Integendeel, door pressie van orthodoxe joden heeft de Israëliische regering na de Zesdaagse Oorlog van 1967 moeten gedogen dat Israëliërs zich in bezette gebieden gingen nestelen. Deze 'kolonisten' vestigden zich in onbewoonde gebieden en deden dat vrijwillig. Ook al verschaften latere Israëliische regeringen soms subsidies aan kolonisten, dan nog is dit niet te vergelijken met de nazi-deportaties.

Dit is dan nog afgezien van de vraag in hoeverre de Westelijke Jordaanoever als bezet gebied kan worden beschouwd. De Westoever behoorde aan geen enkele soevereine staat legaal toe, toen tijdens de Zesdaagse oorlog Israël de macht kreeg over dit gebied. Jordanië had weliswaar na de onafhankelijkheidsoorlog van Israël in 1948 de Westoever geannexeerd, maar dat was een illegale handeling volgens internationaal recht. Israël kan dat gebied dus ook niet 'teruggeven' aan de vorige rechtmatige eigenaar, want die was in feite het Verenigd Koninkrijk, dat zich in 1948 echter uit het gebied had teruggetrokken nadat de VN in 1947 het verdelingsplan voor Palestina hadden aangenomen. Weliswaar hadden de VN in dat plan het zelfbeschikkingsrecht van de lokale Arabische bevolking erkend, maar die bevolking heeft dat geschenk nooit geaccepteerd. De Arabieren hebben altijd geweigerd een tweestatenoplossing te accepteren. Noch het voorstel van de zg. Peel-commissie, in 1937 door de Britse regering ingesteld, om het Palestijns gebied ten westen van de Jordaan voor 2/3 deel in een Arabisch gebied en voor 1/3 deel in een joods gebied op te splitsen, noch het VN-verdelingsplan van 1947, noch de zogeheten 'groene lijn' van de wapenstilstand van 1949 is door de Arabieren geaccepteerd. Als gevolg daarvan liggen de grenzen tussen Israël en een onafhankelijke Arabisch-Palestijnse staat niet vast.

De VN hebben na de Zesdaagse Oorlog uitgesproken dat er sprake was van bezetting door Israël. Het internationaal recht laat alleen het aanvallen van een land toe als dat gemotiveerd wordt door zelfverdediging. Dan is een tijdelijke bezetting gerechtvaardigd, totdat er door de andere, aanvallende partij voldoende garanties voor veilige grenzen worden gegeven. Vanuit die optiek is de bezetting door Israël rechtmatig, als we ervan uitgaan dat de Zesdaagse Oorlog voor Israël een verdedigingsoorlog was. Dit werd impliciet door de VN-Veiligheidsraad ook uitgesproken in resolutie 242, waarin tegen-

over ontruiming van bezette gebieden door Israël vredesakkoorden werden verlangd tussen Israël en de Arabieren. Deze resolutie sprak echter niet van 'de' bezette gebieden en gaf daarmee stilzwijgend aan dat de partijen via onderhandelingen (veilige) grenzen moesten vaststellen.

Er is na 41 jaar nog steeds geen vredesakkoord met de Palestijnse Arabieren. De partijen waren er dichtbij in de Camp David/Taba-onderhandelingen van 2000/2001, toen president Clinton, mede uit naam van Israël, aan Arafat 95 tot 99 procent van de Westoever en het beheer over de Arabische gebieden in Jeruzalem aanbood. Zoals bekend vond Arafat dat niet genoeg en werden de onderhandelingen afgebroken. Als die onderhandelingen ooit weer op gang komen, moet afgewacht worden in welk land de nederzettingen als gevolg van dat vredesproces terechtkomen. Overigens was in de Oslo-akkoorden van de jaren '90 tussen *Fatah* van Arafat en Israël niets over de nederzettingen vastgelegd. Nederzettingen zouden onderdeel zijn van een finale overeenkomst, die echter, doordat over en weer de afspraken van het akkoord niet werden nagekomen, nooit werd gesloten.

Opvallend is derhalve dat, terwijl al in 1979 de Veiligheidsraad de nederzettingen als illegaal bestempelde, in latere diplomatieke processen deze illegale status nauwelijks een rol speelde in onderhandelingen. De status van Jeruzalem, het recht op terugkeer van vluchtelingen en de finale grenzen waren steeds de belangrijkste onderwerpen. Het is dan ook evident dat zodra die grenzen door de betrokken partijen zijn vastgelegd, het lot van de nederzettingen ook zal zijn bezegeld. Hoewel de nederzettingen over de gehele Westoever zijn verspreid, is het, gezien het Camp David-proces van 2000, in het geheel niet evident dat nederzettingen voldongen feiten creëren. Met andere woorden, hoewel het vanuit het standpunt van de lokale Arabische bevolking begrijpelijk is dat de uitbreiding van de nederzettingen als verdere inperking van hun toekomstige grondgebied wordt geïnterpreteerd, zal een vredesverdrag de grenzen definitief moeten vastleggen. Hoe langer een vredesverdrag uitblijft, des te groter echter de kans dat de nederzettingen wel als voldongen feiten worden geïnterpreteerd.

Het veiligheidshek

De zaak van het Israëliische veiligheidshek of 'de muur', zoals die door het Internationale Gerechtshof

is behandeld, heeft bij juristen tot veel kritische commentaren geleid.³ Dit betrof allereerst de vraag of het Hof deze zaak niet had moeten laten rusten, gezien het feit dat één der partijen, namelijk Israël, zich niet aan het oordeel van het Hof wilde committeren. Het tweede punt van kritiek betrof de vraag of aan het belang van Israël genoeg gewicht is toegekend, ook al wilde dat land niet betrokken zijn bij het juridisch proces.

Wat het eerste punt betreft, de uitspraak van het Hof kon niet bindend zijn, omdat de zaak niet was aangespannen door de betrokken landen, maar door de Algemene Vergadering van de VN. In de formulering van de adviesaanvraag klonk het vooringenomen standpunt van de Algemene Vergadering door. Zo werd in het verzoek Israël omschreven als de bezettende macht in *het* bezette Palestijnse gebied, die zich door de bouw van de *muur* met al zijn schadelijke gevolgen niet houdt aan de regels van het internationale recht.⁴ In de adviesaanvraag kwam geen enkele verwijzing naar de motieven van Israël voor de bouw van het hek voor, terwijl de bouw al als illegaal werd bestempeld. De adviesaanvraag kon niet anders bedoeld zijn dan als een verzoek aan het Hof om een bevestiging dat het hek in strijd was met het internationale recht. Er werd kennelijk niet verwacht dat het Hof, zoals bij een 'normaal' juridisch geschil, de belangen van beide partijen zou *wegen*. Het leek er veel op dat de Algemene Vergadering alleen maar een juridisch stempel wenste op haar politieke stellingname.

Het zou het Hof gesierd hebben als het geweigerd had deze rol te vervullen, maar dat deed het niet. Het bracht een advies uit, waarin inderdaad geen belangen werden gewogen, maar alleen maar bevestigd werd wat de Algemene Vergadering wenste te horen, namelijk dat de afscheiding strijdig was met het internationale recht. Zo heeft het Hof in zijn advies het recht op zelfverdediging door Israël tegen terroristische aanvallen niet meegewogen, omdat het zich op het puur formeel-juridische standpunt stelde dat het hier alleen kan gaan om verdediging tegen een aanval van een andere Staat, terwijl de Westoever, van waaruit de terroristische aanvallen werden gepleegd, kennelijk niet als een Staat werd beschouwd. Het Hof heeft zich in zijn oordeel verder laten leiden door de vraag of de rechten van de lokale bevolking werden aangetast. Het gaat hier om confiscatie en het agrarisch gebruik van land. Dat zijn uiteraard terechte overwegingen, maar het Hof heeft

dan weer niet meegewogen wat Israël hier tegenin heeft gebracht, namelijk dat er financiële compensatie beschikbaar was voor eventuele gedupeerden en er een beroep kon worden gedaan op het Israëlische Hooggerechtshof bij vermeende onrechtmatigheden.

Het belang en het mogelijke verweer van Israël zijn in deze zaak waarschijnlijk niet meegenomen door het Hof, omdat Israël besloten had zich niet aan het oordeel van het Hof te onderwerpen. Maar het Hof had kunnen weten dat op deze eenzijdige beoordeling van het veiligheidshek in het gegeven advies verstrekkende consequenties voor het beleid van de VN zouden volgen. Het advies werd inderdaad direct daarna door de Algemene Vergadering van de VN in een resolutie 'omgezet'. Juridisch gezien maakt dat het advies over 'de muur' nog steeds niet bindend, hoewel dat door velen wel zo wordt beschouwd.⁵ Inmiddels staat de 'muur' voor sommigen symbool voor de Israëlische politiek van annexatie van delen van de Westoever.⁶

Slotbeschouwing

Nadat de Britten in 1917 het mandaat over Palestina hadden gekregen, gaven zij de zg. 'Balfour-verklaring' uit, waarin zij een joods thuisland in Palestina toezegden. De Arabieren hebben deze belofte nooit kunnen accepteren; ze hebben daar vanaf het begin met gewelddadigheden op gereageerd. Het conflict bestaat dus inmiddels meer dan 90 jaar. Het door de lokale Arabieren gepleegde geweld heeft hun nooit enig voordeel opgeleverd. Integendeel, vóór de Tweede Wereldoorlog verloren ze de sympathie van de Britten, na de Tweede Wereldoorlog verloren ze de sympathie van de Westerse en aanvankelijk zelfs de communistische wereld. Toen, vanaf de jaren zestig, Arabische landen en het Oostblok een tegen Israël gerichte politieke macht hadden ontwikkeld in de besluitvormende organen van de VN, verloren de Arabieren het op militair gebied van de inmiddels dominante staat Israël. Hoewel de sympathieën nu ook in het Westen evident anders liggen dan 40-60 jaar geleden, helpt Arabisch geweld nog steeds de lokale bevolking dieper de put in. De tweede *Intifada* vanaf 2000 ruïneerde wat er nog over was van de economie op de Westoever, maar gaf bovenal Israël een (legitiem) excuus een veiligheidshek te bouwen, waarmee wellicht weer nieuwe, voor de lokale Arabische bevolking nadelige feiten gecreëerd werden, zoals dat al bijna 90 jaar gaande is geweest.

De dominantie van de Arabische en/of moslim-landen in de VN, tot uitdrukking komend in de vele resoluties die Israël veroordeelden, heeft al evenmin tot vrede geleid. Barbertje moest hangen, maar Barbertje werkte niet erg mee. De evident eenzijdige en juridisch inconsistente onderbouwingen van vele van deze resoluties heeft Israëls bereidheid concessies te doen, niet vergroot, maar ze hebben ook Palestijnse leiders op het verkeerde been gezet. Dit is ook door de Palestijnse onderhandelaar Agha en de Amerikaanse onderhandelaar Malley in een gezamenlijk artikel pregnant tot uitdrukking gebracht.⁷ Toen president Clinton tijdens de Camp David/Taba-onderhandelingen van 2000/2001 met zijn 'eindbod' kwam, weigerde Arafat op deze voorstellen in te gaan. Agha en Malley schrijven: 'The President's [i.e. Clinton's] proposal showed that the distance traveled since Camp David was indeed considerable, and almost all in the Palestinians' direction.' Arafats weigering was volgens Agha en Malley mede gemotiveerd omdat hij meende op basis van VN-resoluties recht op meer te hebben: 'Arafat preferred to continue negotiating under the comforting umbrella of international resolutions rather than within the confines of America's uncertain proposals.'

Met andere woorden, de VN-resoluties die het uiterste van Israël vroegen, hebben van beide kanten een onproductieve invloed op het vredesproces gehad. In plaats van nieuwe resoluties, veroordelingen van of juridische procedures tegen Israël, zou het in het belang van de oplossing van het conflict zijn als de besluitvormende organen van de VN zich voorlopig niet met het conflict bemoeien en het aan de diplomatieke inspanningen van de grote mogendheden (de Verenigde Staten, de Europese Unie en Rusland) overlaten om een rechtvaardige en gegarandeerde vrede in het Midden-Oosten tot stand te brengen.

Noten

- 1 Zie Anne Bayefski, 'One small step (is the UN finally ready to get serious about anti-Semitism)', in: *Wall Street Journal*, 21 juni 2004; zij noemt schendingen van de mensenrechten in Ruanda, Zimbabwe en China.
- 2 Hier geldt uiteraard wel dat niet alle rechters uit rechtsstatelijk functionerende landen afkomstig zijn. Zo was de voorzitter van de commissie van het Internationale Gerechtshof die een 'advies' uitbracht over het zg. 'veiligheidshek' dat Israël op de Westelijke Jordaanoever heeft gebouwd, een Chinees, afkomstig dus uit een land dat niet bepaald bekend staat om de naleving van mensenrechten.

- 3 Zie bijv. diverse artikelen in *The American Journal of International Law* van januari 2005.
- 4 Request for Advisory Opinion at the International Court of Justice, 10 December 2003 (beschikbaar op: www.icj-cij.org/docket/files/131/1497.pdf). Opvallend is dat er gesproken werd over 'de' Palestijnse gebieden, hetgeen in tegenspraak is met VN-Veiligheidsraad-resolutie 242 uit 1967, waarin impliciet wordt erkend dat de grenzen niet vastliggen. Daarnaast wordt de afscheiding aangeduid als een 'muur', terwijl het grootste deel van de constructie bestaat uit metaal en maar een klein deel uit beton.
- 5 In Nederland bijvoorbeeld heeft Van Agt diverse malen betoogd dat de uitspraak van het Hof als bindend moet worden beschouwd: www.driesvanagt.nl
- 6 Zie bijv. Maarten Barends, 'Israëls hegemonie kan moreel failliet niet langer verhullen', in: *Internationale Spectator*, maart 2008, blz. 172-173.
- 7 Zie Hussein Agha & Robert Malley, 'Camp David: The tragedy of errors', in: *New York Review of Books*, 9 augustus 2001.

Harrie Verbon is hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit van Tilburg.

Europees klimaatbeleid op losse schroeven

N.a.v. Louise van Schaik & Evelyn van Kampen, 'Europa in de versnelling voor klimaat- en energiepakket'; en Edith Vanden Brande & Petra Huyst, 'Klimaatleiderschap: kaskraker in Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, mei 2008 (gewijd aan het thema 'Klimaat, milieu en energie'), blz. 281-285, resp. 286-290.

Politics is the art of looking for trouble, finding it whether it exists or not, diagnosing it incorrectly, and applying the wrong remedy.

Sir Ernest John Pickstone Benn

De *International Spectator* van mei 2008 was gewijd aan 'Klimaat, milieu en energie'. In de bijdragen van onder meer Louise van Schaik en Evelyn van Kampen, en die van Edith Vanden Brande en Petra Huyst, werd aandacht geschonken aan de mogelijke consequenties van het ambitieuze Europese klimaatbeleid, waarmee de EU een leidende rol in de wereld wenst te spelen.

Uitgangspunt daarbij was de zogenoemde menselijke broeikashypothese. Deze houdt in dat de door de mens veroorzaakte uitstoot van CO₂ door het gebruik van fossiele brandstoffen leidt tot een klimaatcatastrofe. Tot in den treure wordt beweerd dat daarover consensus bestaat en (bijna) alle wetenschapslieden het daarover eens zijn. Maar hoeveel wetenschapslieden zijn er voor nodig om aan te tonen dat dat *niet* het geval is? Is een aantal van 31.000 *bona fide* wetenschapslieden genoeg? Dit is namelijk het aantal dat het 'Petition Project' heeft ondertekend, waarin expliciet afstand wordt genomen van de menselijke broeikashypothese.¹

Belangrijker echter is het groeiend aantal 'peer-reviewed' studies die impliciet of expliciet de menselijke broeikashypothese aanvechten. Het meest recente, omvangrijke en gezaghebbende overzicht van de visie van de zogenoemde klimaatsceptici is te vinden in het rapport *Nature, Not Human Activity, Rules the Climate*, dat onder leiding van de bekende Amerikaanse klimatoloog Fred Singer tot stand is

gekomen.² Hierin wordt een overtuigende falsificering van de menselijke broeikashypothese gepresenteerd. Hoe komt het toch dat dit soort inzichten wordt genegeerd?

Uit de analyses van de genoemde auteurs van het meinumner van de *Internationale Spectator* blijkt dat het Europese klimaatbeleid uiterst kostbaar en van een schier kafkaëske complexiteit zal zijn. Zullen nationale parlementen en regeringen nog greep hebben op wat in de toekomst in Brussel op dit gebied zal worden besloten? Dat lijkt niet erg waarschijnlijk. De Europese Commissie zal voorstellen doen om de pijn over de lidstaten en sectoren zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. Maar als er eenmaal een pakket voorstellen ligt, kan dat niet of nauwelijks worden veranderd. Dan opent men immers een box van Pandora, waarbij elk land met extra eisen komt en het pakket uit elkaar valt. Dat betekent dus het einde van de democratie en de nationale soevereiniteit op een zo belangrijk terrein als het energiebeleid.

Bovendien betekent dit een frontale aanval op ons systeem van vrije ondernemingsgewijze productie. Ondernemers zullen immers moeten accepteren dat er nu nóg meer ambtenaren over hun schouder meekijken en meebeslissen over zaken die voor hen van doorslaggevend belang zijn. Over de effecten van een zodanige ingrijpende overheidsinvloed op de welvaartsscheppende taak van het bedrijfsleven heeft de ervaring met het centrale plansysteem in de voormalige Oostbloklanden ons veel geleerd.

Zijn die opofferingen allemaal wel nodig? In het geheel niet! Volgens de meest nauwkeurige temperatuurmetingen (die met satellieten) is de opwarming van de aarde in 1998 gestopt. De laatste jaren heeft de temperatuur zich gestabiliseerd; ja, is zelfs nog een beetje gedaald. Geen enkel klimaatmodel heeft dat voorspeld. Mensen die wat ouder zijn, herinneren zich nog wel de apocalyptische visioenen van de modellen van de Club van Rome. Die zijn ook niet uitgekomen. Daarnaast verwachten vele astrofysici over enkele jaren de komst van een nieuwe kleine ijstijd.

Er is nog een ander element dat men in de gaten dient te houden. De effectiviteit van de Europese voortrekkersrol op klimaatgebied hangt af van het

feit of het huidige Kyoto Protocol (dat onder meer bindende verplichtingen bevat voor de uitstoot van CO₂, alsmede een emissiehandelssysteem) een wereldomvattend vervolg zal krijgen. Want voorlopig heeft slechts een beperkt aantal – vooral Europese – landen zich daartoe verbonden. Welnu, uitbreiding ziet er niet naar uit. Na besprekingen van de milieuministers van de G8 in Japan, eind mei, gaf onze landgenoot Yvo de Boer, 'UNFCCC Executive Secretary', te kennen: '... it's clear now that the consensus is for an aspirational goal for 2050 rather than a firm goal. [...] I do not believe that it will be possible at the G8 summit to agree a range of reductions for 2020 for industrialised countries.'

Kortom, het lijkt verstandig er rekening mee te houden dat van alle ambitieuze Europese klimaatplannen niets terecht zal komen. En dat is maar goed ook, want het klimaatbeleid is een geldverslindende 'oplossing' voor een niet-bestaand probleem.

Noten

- 1 Zie: www.petitionproject.org/
- 2 Zie: www.sepp.org/publications/NIPCC-Feb%2020.pdf

Hans Labohm is onafhankelijk econoom, auteur en 'expert reviewer' van het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC).

Jarig Israël: oplossing voor 'zestig jaar vergissing'

Chris van der Heiden:

Israël een onherstelbare vergissing.

Amsterdam: Uitgeverij Contact, 2008;

159 blz.; 15,- euro;

ISBN: 978-90-254-2836-5

Van der Heiden's boek is een essay over de geschiedenis vanaf de opkomst van het zionisme tot en met het tot stand komen van de staat Israël. Hij gaat er (naar eigen zeggen) 'in vogelvlucht' doorheen, omdat men 'in het ondoordringbare bos van de Israël-discussie weer bomen ziet nadat er gekapt is'. Dat geeft noodzakelijkerwijs minder diepgang, maar maakt het boek tot een gemakkelijk leesbare introductie in dit onderwerp. De aanduiding 'essay' is dus geheel op haar plaats. Dat sluit ook aan bij andere onderwerpen waarmee deze veelzijdige auteur/historicus (die voor diverse bladen en omroepen werkte) zich bezighield. Zo publiceerde hij recent over een modern-liberale kijk op ontwikkelingssamenwerking, coördineerde hij tentoonstellingen en bibliotheekcampagnes en is hij voorts docent aan de School voor de Journalistiek.

Het omvangrijke notenapparaat (zo'n 200 referenties) maakt het boek met zijn beperkte omvang niet tot een wetenschappelijk werk, maar dient, naar Van der Heiden aangeeft, meer ter weerlegging van het ongelooft waarmee iemand vaak bejegend wordt als hij zich kritisch over Israël uitlaat. Voor de echte studie blijven omvangrijker boeken nodig, maar Van der Heiden's boek kan nuttig zijn voor jongeren die niet bekend zijn met het onderwerp of ouderen die vraagtekens gaan plaatsen bij traditioneel ingenomen standpunten.

De auteur constateert dat Israël, 60 jaar na de stichting van de staat, nog steeds het brandpunt is van internationale spanningen. Ook leven zowel Israëliërs als Palestijnen in onwenselijke situaties. Hij concludeert hieruit dat die stichting in feite mislukt is en hij zoekt een oplossing voor dit probleem. Zijn essay is een zoektocht door de geschiedenis naar 'wat er fout gegaan is'. Hij ziet in de stichting 'de bevestiging van een ontwikkeling maar ook het uitgangspunt van een situatie die vanaf dat moment niet noemenswaard meer kon veranderen' (blz. 24).

Nadat de vermelding dat Palestina een relatief bloeiend gebied was in het in verval zijnde Turkse rijk en hoe het zionisme (verlangen naar een eigen staat) ontstond als antwoord op jodenvervolgingen in Europa, beschrijft Van der Heiden de Balfour-verklaring. Een fout was dat daarin de rechten van Palestijnen volkomen ondergeschikt gemaakt werden en dat aan Joden en Palestijnen strijdige toezeggingen werden gedaan. In latere hoofdstukken beschrijft hij de 'systematische etnische zuiveringen door het Israëlische leger' in 1947-1948, waarbij honderdduizenden Palestijnen verdreven werden en hele dorpen uitgemoord. Hij ziet dergelijke fouten als gevolg van 'de moraal in dienst stellen van de politiek i.p.v. andersom'. Dan gaat het verkeerd. Dit is een centrale gedachte in zijn boek en vandaar de titel *Israël, een onherstelbare vergissing*. Vanaf de Balfour-verklaring moest het als het ware wel zo lopen.

Met zijn, haast mechanistische, geschiedbeschouwing gaat Van der Heiden voorbij aan het feit dat op talloze momenten in de wereldgeschiedenis mensen opstonden met baanbrekende inzichten, die er daar-

door een nieuwe wending aan gaven. Egbert Talens beschrijft de moord op Jacob Israël de Haan in 1924, die men ook wel als keerpunt kan zien.¹ De Haan was een idealistische zionist die aan Arabieren gelijke rechten wilde geven. Daarom werd hij vermoord door de steeds agressiever optredende kolonisten. Het blad *Soemoed* citeerde uitspraken van zionistische leiders als Ben Gurion en Golda Meir, die een land wilden dat van Arabieren gezuiverd was.² Aan die ontwikkeling (in agressieve richting) van het zionistische denken in de jaren '20 en '30 van de vorige eeuw besteedt Van der Heiden geen aandacht.

De Israëlische ex-minister Ben-Ami beschrijft hoe in die jaren de 'yishuv'-mentaliteit ontstond, waarbij grenzen slechts tijdelijk zijn en uitgangspunt voor verdere veroveringen.³

Dat Van der Heiden wel feiten noemt, maar nauwelijks ingaat op het denken daarachter, heeft gevolgen voor het inzicht in de huidige situatie. Auteurs als Pappe beschrijven hoe ook nu nog het terugdringen van Palestijnen op steeds kleinere gebieden doorgaat.⁴ Wie artikelen en TV-uitzendingen rond '60 jaar Israël - 60 jaar Nakba' in ogenschouw nam,⁵ constateerde dat weliswaar aandacht voor de Nakba (de verdrijving van Palestijnen) nieuw was, maar dat de ontwikkeling in het zionistische denken in daaraan voorafgaande jaren ontbrak, zodat men ook het verband met die huidige gebeurtenissen miste.

De periode na het Verdelingsplan is wat slordig behandeld. Van der Heiden schrijft dat er een burgeroorlog uitbreekt, waarmee weldra omliggende landen zich bemoeien. Ook door hem genoemde auteurs als Pappe⁶ beschrijven de asymmetrie van het conflict en zetten beter op een rij wat

er tussen november 1947 en mei 1948 gebeurde. Zo waren er al 250.000 Palestijnen verdreven voordat buurlanden (na de Israëlische onafhankelijkheidsverklaring) ingrepen. Dat was dus veel te laat.

Bij de vraag 'Wat te doen?' wijst Van der Heiden erop dat intussen óók de naar Israël verhuisde joden rechten hebben. Er kan dus niet zomaar een punt gezet worden achter 'zestig jaar vergissing'. Een nadere analyse wat die rechten inhouden en hoe die zich verhouden tot rechten van anderen, was wenselijk geweest. Hoewel Van der Heiden zegt te willen bijdragen aan een oplossing, kan die bijdrage per definitie slechts beperkt zijn, want de geschiedenis na 1948 blijft onbehandeld. Hij ziet – mijns inziens terecht – 'erkennen van de beginfout

en aanvaarding van de consequenties' als noodzakelijk begin. In feite staat hij daarmee ver van de huidige realiteit, zoals bleek uit recente woorden van de Israëlische minister Tzipi Levy: 'The Palestinians will be able to celebrate independence only once the word nakba has been erased from their lexicon.'⁷

Als we dit alles overzien, dan draagt het boek nauwelijks bij aan een oplossing, maar het is wel een gemakkelijk leesbare (en daarom waardevolle) introductie met betrekking tot het ontstaan van de staat Israël en het lot van de Palestijnen daarbij.

Noten

- 1 Egbert Talens, *Een bijzondere relatie. Het conflict Israël-Palestina nader bekeken*, 2005.

- 2 'Transfer en verdrijving, als bepleit door kopstukken binnen de zionistische beweging', in: *Soemoed*, jrg. 30, nr 6, november 2002.
- 3 Shlomo Ben-Ami, *Scars of war, Wounds of Peace. The Israeli-Arab tragedy*, 2006.
- 4 Ilan Pappé, *The ethnic cleansing of Palestine*, 2006.
- 5 Overzicht verkrijgbaar bij de recensent (jelshout@wxs.nl).
- 6 Pappé, *a.w. noot 4*.
- 7 Gideon Levy, 'The new Goldas', in: *Haaretz*, 25 mei 2008.

Jan Elshout

Ir Jan Elshout werkte als consultant in diverse landen, o.a. in het Midden-Oosten. Hij publiceert regelmatig artikelen over het Israëlisch-Palestijnse conflict.

Turkije, hoort het er bij of bungelt het er bij?

Bernard Bouwman:

Turkije (Landenreeks Koninklijk Instituut voor de Tropen).

Amsterdam: Koninklijk Instituut voor de Tropen, 2008; 129 blz.; 14,50 euro; ISBN: 978-90-6832-445-7

In de bekende landenreeks van het Koninklijk Instituut voor de Tropen, die meer dan 60 (landen)titels omvat, verscheen dit jaar de titel *Turkije* van de hand van Bernard Bouwman. Bouwman, correspondent van onder andere *NRC Handelsblad* en Radio 1, schreef eerder een liefdesverklaring aan zijn woonplaats, getiteld 'Mijn Istanbul'.

De indeling volgt het bekende stramien van de reeks, die al 50 jaar bestaat: rond de 120 pagina's, met hoofdstukken die achtereenvolgens gewijd zijn aan het land; de bevolking; de geschiedenis; samenleving en

cultuur; politiek en media; en tot slot de economie. Uitzondering op deze vaste indeling is de meer politieke nabeschuiving van Bouwman onder de titel 'Hoort Turkije bij de Europese Unie?'. Deze vraag staat ook in de inleiding centraal en loopt als een rode draad door de diverse hoofdstukken. Zo wordt onder de kop 'Media en de vrijheid van meningsuiting' aandacht besteed aan artikel 301 van het Wetboek van Strafrecht, dat belediging van de Turkse identiteit strafbaar stelt. Onder Europese druk heeft de Turkse regering herhaaldelijk beloofd dit artikel af te schaffen, maar zij heeft hier pas onlangs serieus werk van gemaakt. Elders wordt beschreven hoe de verzachtende artikelen ten aanzien van eerwaak onder Europese druk verdwenen uit het strafrecht en hoe het gevangenisstelsel onder Europese pressie leefbaarder is geworden.

De (centrale) vraag of Turkije al dan niet bij Europa hoort, komt ook terug

in het hoofdstuk over de geschiedenis van Turkije, getiteld 'Aan de rand van Europa, of toch niet?' Deze vraag wordt echter niet beantwoord, behalve dan dat de auteur beschrijft hoe de 'vader van de Turkse republiek', Mustafa Kemal, beter bekend als Atatürk, vastbesloten was van Turkije een seculiere republiek te maken, geïnspireerd door de Franse revolutie. De geschiedenis vóór Atatürks aantreden komt er in dit hoofdstuk overigens enigszins bekaaid van af: de periode vanaf 1923 (stichting Turkse Republiek) beslaat de helft van het hoofdstuk en de Ottomaanse periode vanaf 1453 de andere helft, terwijl de 'voorloper', het Byzantijnse Rijk, het met één bijzin moet doen.

In dit hoofdstuk stelt de auteur: '[D]e Ottomaanse expansiedrift heeft hun (de Turkse, RB) reputatie in de westerse geschiedenisboeken bepaald geen goed gedaan.' Nog los van de andere (culturele, geografie-

sche, religieuze, enz.) dimensies in het Turkijedebat, valt de kern van de discussie of Turkije tot de EU kan toetreden wellicht te herleiden tot de Ottomaanse periode en dan speciaal de oorlogen tussen het Ottomaanse rijk en de Europese staten. Betrof het hier een intra-Europees conflict, wat de perceptie is van Turkse historici, of zoals de Europese aanname, juist een conflict tussen Europa en een vijand van buitenaf? De echo van deze twee tegenstrijdige visies ijlt na in het huidige debat. Het is daarbij opmerkelijk hoe binnen één decennium een totale omslag in het Turkijedebat heeft plaatsgevonden. Stond medio jaren negentig de vraag centraal of Turkije al dan niet *Europa-proof* was, 10 jaar later is dé centrale vraag of Turkije al dan niet Europees zou zijn.

Los van de discussie over het EU-lidmaatschap, biedt het boek ook hoofdstukken die een gedegen inkijk geven in de lokale, sociaal-culturele, religieuze en zelfs culinaire gebruiken. Terwijl in de westerse perceptie Turkije veelal wordt gezien als een groot, monolithisch moslimland, maakt hoofdstuk 4 duidelijk dat de 'model-Turk' niet bestaat en dat ook Turkije worstelt met problemen als ontvolking van het platteland, een stokkende emancipatie en moei-

lijkheden in het onderwijs. Ook de specifieke kenmerken van de Turkse islam komen aan de orde. Waar in het westen argwanend tegen de door de Turkse overheid betaalde Imams wordt aangekeken als 'moslim-zendingen', maakt de auteur duidelijk dat juist de staatscontrole de scheiding van kerk en staat garandeert. Dat het beroep van Imam overigens niet al té populair is in Turkije, blijkt uit het feit dat rond de 6.000 moskeeën leeg staan. Juist deze inkijk in het dagelijks leven maakt dat de landenreeks een duidelijke, toegevoegde waarde heeft.

In het kader van het Turkijedebat, waarbij dwars door alle politieke geleidingen heen iedereen wel een opinie over de (eventuele) toetreding van het land heeft, zouden zowel de voor- als tegenstanders dit boek ter harte moeten nemen. Alleen dan is een gefundeerde discussie mogelijk of Turkije werkelijk 'anders' is en of het al dan niet tot Europa zou behoren. De auteur laat zich echter niet verleiden deze vraag te beantwoorden, maar brengt zowel in de inleiding als in de nabespreking de observaties pro en contra in kaart.

Wellicht valt het antwoord ook niet te formuleren en daarom eindigt het boek met een meer pragmatische benadering. Met een geschatte economi-

sche groei van bijna 5% vormt Turkije een Klein-Aziatische tijger dicht bij huis. Bovendien zijn de Europese Unie en Turkije economisch sterk met elkaar verweven: meer dan 50% van de Turkse import is afkomstig uit de EU, terwijl het land zelf hierheen bijna 60% exporteert. Het snelgroeende Turkije is daarom een steeds aantrekkelijker afzetmarkt voor de EU, terwijl de jonge, goed opgeleide Turkse bevolking een oplossing zou kunnen bieden voor de vergrijzing van Europa.

In de context van de toetredingsdiscussie beschrijft Bouwman in zijn slotbeschouwing een scenario dat gevoelsmatig aan populariteit wint onder de Turkse bevolking: '... steeds meer Turken vinden dat de weg naar Europa toe uiteindelijk belangrijker is dan de feitelijke toetreding', aangezien het ingeslagen pad al vele verbeteringen wat betreft de rechtsstaat, democratie en de mensenrechtensituatie heeft bewerkstelligd. Daarom moet, zo besluit de auteur, '... Turkije de reis naar Europa voortzetten, ongeacht of het ooit in Brussel zal aankomen'.

Rob Boudewijn

Rob Boudewijn is verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

Civiele macht in het externe optreden van de EU

Jan Orbie (red.):

Europe's Global Role: External Policies of the European Union.

Aldershot: Ashgate, 2008; 284 blz.; £ 55,-; ISBN: 978-07-546-7220-4

Doorgaans besteedt literatuur over het buitenlands beleid van de Europese Unie relatief weinig aandacht

aan de beleidsterreinen waar Europa substantieel een bijdrage levert of zou kunnen leveren, namelijk het externe gemeenschapsbeleid. De nadruk ligt op de meer politieke veiligheidsvraagstukken. Externe betrekkingen op het gebied van handel, ontwikkelingssamenwerking, asiel en migratie, sociale zaken, milieu, mededinging en energie zijn echter steeds belangrijker in de geglobaliseerde wereld. Daarnaast lijkt de EU vooral met 'zachte' hand invloed

uit te (willen) oefenen op landen die willen toetreden of nabij gelegen zijn. Deze terreinen van extern beleid zijn, vanuit een politicologisch perspectief in het bijzonder, het onderwerp van studie aan de Belgische universiteiten en – jammer genoeg – in veel mindere mate aan de Nederlandse universiteiten. Zo ook deze nieuwe bijdrage onder redactie van Jan Orbie uit Gent.

Het boek gaat van start met een goed en volledig overzicht van bena-

deringen die gebruikt worden om het externe optreden van de EU beter te kunnen doorgronden. Centraal staat het begrip 'civiele macht' (*civilian power*), gebruikt voor landen die ondanks een gebrek aan een omvangrijke militaire capaciteit toch invloed op internationale vraagstukken uitoefenen, bijvoorbeeld dank zij hun economische macht, geografische ligging, expertise of culturele voorbeeldfunctie. De EU is al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw als civiele macht aangeduid, en schertsend wordt vaak gesteld dat het een economische gigant is, maar een politieke dwerg en zelfs een militaire worm. Ook deze begrippen worden aangehaald, alsmede meer recente classificaties waarin Europa als 'fort', 'magneet' en als 'normatieve macht' wordt neergezet. Het beschermt de eigen economische en arbeidsmarkt ten opzichte van de buitenwereld, geniet een enorme aantrekkingskracht op omringende landen en het probeert eigen standaarden te 'exporteren' in bilaterale en internationale verdragen.

Orbie vindt het begrip civiele macht nog steeds zeer bruikbaar, omdat het de aandacht op zowel de instrumenten als de doelstellingen van het externe beleid vestigt (en niet op de retoriek). Deze aandacht voor de substantie van het externe beleid is verfrissend in een tijd waarin veel literatuur over het buitenlands beleid van de EU zich richt op besluitvormingsprocessen, competenties en het (gebrek aan een eenduidig) extern gezicht. De aandacht voor de vorm was begrijpelijk in een tijd die gedomineerd werd door discussies over hervorming van de Europese verdragen. Soms leek het echter alsof Europa alleen invloed zou kunnen uitoefenen wanneer de organisatie van het buitenlands beleid fundamenteel op de schop zou gaan. De hoofdstukken in dit boek geven een overzicht van de doelstellingen en instrumenten die tot op heden gebruikt zijn en laten hierbij

zien dat de EU nu al tot veel in staat is. Niet alle hoofdstukken koppelen uitgebreid terug naar het begrip 'civiele macht' en het beschreven tijdsbestek is niet altijd hetzelfde, maar de lezer krijgt een aardig beeld van wat EU-extern beleid nu eigenlijk inhoudt. De 'luie student' kan geneigd zijn slechts het eerste hoofdstuk te lezen, met samenvattingen van alle daarop volgende hoofdstukken. Daarnaast zullen veel experts geïnteresseerd zijn in één of enkele hoofdstukken, die zich prima afzonderlijk laten lezen. In dat geval zullen sommige hoofdstukken beter gewaardeerd worden dan andere.

In het bijzonder de hoofdstukken over handel, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp, asiel en migratie, sociale zaken, milieu en uitbreiding zijn doorwrocht geschreven en bieden nieuwe en interessante informatie en gezichtspunten. In deze hoofdstukken komt duidelijk naar voren dat de EU met een mix aan eigen belang, idealen en leiderschapsambitie opereert. Wat tevens in het oog springt, is dat het externe optreden steeds belangrijker is geworden om de meerwaarde van de EU aan te geven. Hierbij lijkt het gezamenlijk Europees optreden niet slechts een middel om bepaalde beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, maar ook om internationale zichtbaarheid te genereren, en zelfs om het Europese project *an sich* te rechtvaardigen. De hoofdstukken over mededinging en energie zijn minder volledig en sluiten slechter aan op het conceptuele kader over de externe betrekkingen van de EU. Het belang van deze onderwerpen in het bestek van de externe betrekkingen rechtvaardigt echter toch hun plaats in het boek.

Wat werkelijk wordt gemist in dit boek is een slothoofdstuk waarin bevindingen nog eens worden geanalyseerd en met elkaar worden vergeleken in het licht van het concept 'civiele macht'. Daarnaast had enige aandacht

kunnen worden besteed aan de discussie over institutionele hervormingen en het Verdrag van Lissabon. Wellicht is ervoor gekozen dit niet te doen, omdat er bij verschijnen van het boek een kans bestond dat het nieuwe Verdrag niet door alle lidstaten geratificeerd zou worden en daarom in 2009 niet in werking zou treden.

Ook waren, en zijn er nog steeds, veel onduidelijkheden over hoe veranderingen op het gebied van het extern beleid van de Unie zullen worden geïmplementeerd. Zo was het niet duidelijk hoe de nieuwe functie van EU-buitenlandcoördinator (Hoge Vertegenwoordiger en Vice-Voorzitter Europese Commissie) en zijn Europese Dienst voor Extern Optreden zou worden ingevuld. Het is verder begrijpelijk dat bij een academisch boek 'de actualiteit' niet het *Leitmotiv* hoeft te zijn. Het verdrag zal echter in het bijzonder veel betekenen op het terrein van buitenlands beleid en hierbij zullen ook veel veranderingen optreden in de niet-militaire beleidsterreinen. In sommige hoofdstukken wordt hier wel kort naar gerefereerd, maar een meer overkoepelende samenvatting van onderwerpen die naar alle waarschijnlijkheid aan verandering onderhevig zullen zijn, had niet misstaan.

Daarbij komt dat een boek over de externe betrekkingen van de EU sowieso geen lang leven beschoren is. Ontwikkelingen op het gebied van handel, energie, milieu, enz. gaan zo snel, dat ook dit boek over 3 à 4 jaar al weer verouderd zal zijn. Tegelijkertijd betekent deze realiteit dat er ook in de toekomst nog genoeg werk te doen zal zijn voor de academici van het Centrum voor EU Studies in Gent.

Louise van Schaik

Louise van Schaik is verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP).

Louise Richardson (red.): The Roots Of Terrorism.

New York/Londen: Taylor & Francis Group (Routledge), 2006; xii + 203 blz.; £ 16,99 ISBN 978-0-415-95438-9

Deze bundel, verschenen in de reeks *Democracy and Terrorism*, is een van de activiteiten die werden ondernomen na de Internationale Topconferentie van de zogenaamde Club van Madrid. Die conferentie werd gehouden in maart 2005, een jaar na de terroristische aanslagen in Madrid. De Club van Madrid bestaat uit meer dan 60 oud-staatschefs en -regeringsleiders; Nederland is erin vertegenwoordigd door Wim Kok. Thema was het verschijnsel terrorisme. Voortzetting van het proces van wereldomvattende betrokkenheid, dialoog en actie waar het het terrorisme betrof, werd noodzakelijk geacht. De aanslagen in Londen, Sharm-el-Sheik en Bali bevestigden dit. De dertien auteurs in deze bundel analyseren individuele, psychologische, politieke, economische, religieuze en culturele factoren die aanzetten tot terrorisme. Algemene conclusie is dat men nog maar weinig weet van de onderliggende oorzaken, de 'roots', van het 'complexe en multivariabele verschijnsel' dat terrorisme heet. We tonen aan – aldus hoofdredacteur Louise Richardson (Harvard University) – dat terrorisme niet wordt veroorzaakt door religie, globalisering, politieke structuren of psychopaten. Wél zijn politieke en economische ongelijkheid en sociale vervreemding risicofactoren, terwijl religie het probleem kan vergroten omdat zij kan worden gebruikt om geweld tegen onrechtvaardigheden te legitimeren. Het blijkt onjuist terroristen als een uniforme massa boosdoeners, behept met een omschreven ideologie, te beschouwen. Elke terroristische groep dient in eigen context te worden begrepen. De meest succesvolle contraterroistische strategie is dan ook die welke is afgestemd op de desbetreffende groep. Dat laat onverlet dat een beter begrip

van verschillen en overeenkomsten noodzakelijk is. 'There is a lot we do not know about the underlying causes of terrorism, but everything we do know points to the importance of developing a long-term coordinated strategy that is consistent with our democratic principles and in which short-term objectives are integrated with long-term goals.' Het zou onjuist en onnodig zijn democratische waarden op te offeren aan veiligheid op de korte termijn (blz. 12). (F.v.d.B.)

Leonard Weinberg (red.): Democratic Responses to Terrorism.

New York/Londen: Taylor & Francis Group (Routledge), 2008; xii + 180 blz.; £ 18,99 ISBN 978-0-415-96491-3

Dit is de tweede publicatie in de serie *Democracy and Terrorism*. De negen essays in deze bundel concentreren zich op de vraag of men het terrorisme kan bestrijden met behoud van de democratie en met respect voor de mensenrechten. De vragen die blijken artikelen als 'Democratic Responses to Terrorism', 'Guidelines for International Democracy Promotion' en 'Islam, Islamism and Democracy' steeds weer opdoemen, zijn onder meer: betekent meer democratie minder terrorisme? Rechtvaardigt terrorismebestrijding beperking van mensenrechten en democratie? Wat zijn de mogelijkheden voor een democratische ontwikkeling in de landen van het Midden-Oosten? Hoe kan men een bijdrage leveren aan de versterking van de 'civil society' elders? En, niet te vergeten: mag men onderhandelen met terroristische organisaties? Mary Kaldor, uit een vroegere periode bekend als mede-oprichtster van de Europese anti-kernwapenbeweging en nu *Professor of Global Governance* aan de London School of Economics, pleit in haar essay voor verdieping van de term 'Civil Society', zodat het begrip een meer normatieve inhoud krijgt, waar het nu veelal wordt geïdentificeerd met de structuur

van een 'non-governmental organisation' (blz. 27 e.v.). Een artikel handelt over de confrontaties van de Verenigde Naties met terrorisme, te beginnen in 1948, toen VN-bemiddelaar in het Israëlisch-Palestijns conflict, Graaf Bernadotte, door een zionistische terrorist werd vermoord; 55 jaar later kwam het hoofd van de VN-missie in Bagdad, Sergio Vieira de Mello, om het leven als gevolg van een aanval van soennitische terroristen. Er is in de bundel ook een (eerder in *Foreign Affairs* verschenen) artikel opgenomen van Peter N. Neumann over 'Onderhandelingen met terroristen'. Nogal wat auteurs komen uit de juridische hoek. Zie bijvoorbeeld het artikel van Laura K. Donohue, dat de antiterrorismewetgeving van het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot Ierland, alsmede recente wijzigingen daarin, analyseert. In 'Human Rights and the Challenge of Terror' betoogt David Cole dat de beweging voor mensenrechten voor een van haar grootste uitdagingen in haar bestaan staat. (F.v.d.B.)

David Spence (red.): The European Union and Terrorism.

Londen: John Harper Publishing, 2007; xi + 268 blz.; 35,- euro ISBN 978-0-9556202-0-1

De acht hoofdstukken in deze bundel zijn geschreven door experts die op enigerlei wijze, theoretisch dan wel praktisch, in Europees verband betrokken zijn bij de strijd tegen het terrorisme. Tegen de achtergrond van de noodzaak van nauwere Europese samenwerking bij terrorismebestrijding wordt de huidige stand van zaken geanalyseerd. Nagegaan wordt onder meer wat er sinds 2001 op het gebied van Europese samenwerking is bereikt. Benadrukt wordt dat in Europees verband de strijd tegen het terrorisme geschiedt op basis van de 'primacy of the rule of law'. Na 2001 kreeg het antiterrorismebeleid op nationale basis een nieuwe impuls. Uit de essays

in deze bundel blijkt dat de op gang gekomen Europese en transatlantische samenwerking niet te verwaarlozen valt en onontbeerlijk is ter ondersteuning van het nationale beleid. Dat neemt niet weg dat ze nog steeds ernstig tekortschiet. Er is nog steeds sprake van een 'Quest for a Coherent EU Response'. 'Het recht van de EU', aldus hoofdredacteur Spence in een slothoofdstuk, 'een beleid te formuleren en uit te voeren uit naam van 27 soevereine nationale staten, is nog steeds omstreden.' (blz. 169) De potentie daarvoor is aanwezig, maar de politieke wil daartoe ontbreekt. De belangrijkste praktische maatregel van de instelling van een machtig Europees 'centre for counter-terrorism' met een dito 'counter-terrorism coordinator' is nog steeds niet getroffen. Dit heeft niet zozeer te maken met angst voor aantasting van de mensenrechten, aldus Spence, maar is het gevolg van het feit dat 'supporters of national sovereignty have proved unready for such an important integrative step'. Maar de dreiging van het internationale terrorisme blijft. Dit zal de noodzaak van effectieve coördinatie op Europees niveau blijvend aan de orde stellen (blz. 175). In negen bijlagen treft men de officiële tekst aan van EU-rapporten, -besluiten, -regelingen en -activiteiten die betrekking hebben op terrorismebestrijding. (F.v.d.B.)

Michael Emerson & Richard Youngs (red.): Political Islam and European Foreign Policy. Perspectives from Muslim Democrats of the Mediterranean.

*Brussel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2007; 195 blz.; 25,- euro
ISBN-13: 978-92-9079-711*

De afgelopen tijd heeft de Europese Unie diverse initiatieven genomen die zijn samen te vatten onder de term 'European Neighbourhood Policy' (ENP). Een van de doeleinden was tot een dialoog te komen met '(non-violent) political ac-

tors and civil society organisations' in de mediterrane Arabische landen. De bundel heeft ten doel informatie te vergaren en erachter te komen wat islamieten nu zelf denken over Europa. De bundel bevat acht 'Case Studies in Political Islam', die betrekking hebben op Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Libanon, Syrië en Turkije. De *case studies* geven een overzicht van trends in de binnenlandse ontwikkeling van deze landen, maar waren er vooral op gericht 'to cover in detail Islamists' perspectives on the European Union and its Foreign Policy' (blz. 7). Ze zijn gebaseerd op 'semi-gestructureerde interviews' met vertegenwoordigers van de belangrijkste islamitische groepen in de betrokken landen en op materiaal van hun organisaties. Men maakte daarbij gebruik van een gemeenschappelijke 'check-list' in het Engels en Arabisch van onderwerpen en vragen die bij de interviews aan de orde moesten komen (zie blz. 187-190). Er is rekening gehouden met de verschillende situaties waarin de islamitische groepen zich bevonden. Het maakt verschil uit of men te maken heeft met islamieten aan het bewind (zoals de AK in Turkije, en Hamas in Palestina); met groepen die in de regering of het parlement zitten, maar in de minderheid zijn; of met groepen die actief zijn, maar onderdrukt worden (zoals in Egypte) of die het land moesten ontvluchten (Syrië en Tunesië). Men blijkt in het algemeen kritiek te hebben op de Europese onwil democratische ontwikkeling in de betrokken landen te stimuleren. Democratie wordt kennelijk niet geschikt geacht voor Arabieren. Er is duidelijk sprake van 'unconditional support for autocratic regimes and thus being "anti-Islam"'. Europa's geloofwaardigheid blijkt ernstig te hebben geleden door het opschorten van hulp aan het democratisch aan het bewind gekomen Hamas en door de houding van Europa jegens Turkije. Ook de liberale opvattingen die worden gehanteerd, worden bekritiseerd: in het Westen is sprake

van een losse moraal en van spirituele achteruitgang, van toegeeflijkheid jegens homoseksuelen en van een 'certain conception of women's rights', waarmee men het niet eens is. De redacteuren pleiten voor een grootschalige inschakeling van moslim-democraten bij initiatieven van de Europese Unie die gericht zijn op verbetering van bestuur en 'civil society' in de mediterrane buurlanden. (F.v.d.B.)

W. Dammers: Comitology in the decision-making process of the European Union: Good Governance Guaranteed?

*Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008; 96 blz.; 19,- euro
ISBN 978-90-5850-339-9*

Dit boek is het product van een afstudeerproject. In een handzaam bestek geeft het een overzicht van de ontwikkeling en het functioneren van het Europese 'comitologie'-systeem. Comitologie heeft altijd onder kritiek gestaan, omdat het fenomeen de Europese besluitvorming ondoorzichtig en ondemocratisch zou maken. Zoals in dit boek wordt besproken, is comitologie de laatste jaren grondig herzien om aan de kritiek tegemoet te komen. Ook heeft de EU in het laatste decennium eisen gesteld ten aanzien van goed beleid ('good governance'). De auteur bespreekt aan de hand van een aantal 'good governance'-criteria, zoals openheid, participatie en effectiviteit, of met deze hervormingen comitologie nu boven de verdenkingen staat. De conclusie is echter dat de hervormingen van comitologie wel tot sterke verbeteringen hebben geleid, maar dat er nog gereede twijfel bestaat ten aanzien van onder andere de openheid (wie zitten er bijvoorbeeld in de comités?), participatie (comitologie blijft ver van het publiek af) en de complexiteit van het systeem. Met betrekking tot comitologie gaat het dan ook te ver nu van 'good governance' te spreken. (A.S.)

Sico van der Meer

analyzes the economic sanctions against Iran. Although it is not clear whether Iran is secretly developing nuclear weapons, there is a lack of transparency about its nuclear programme. The UN Security Council has imposed economic sanctions on Iran to force the required openness, as well as postponement of the uranium enrichment process. Due to a lack of international consistency in enforcing these UN sanctions, they are not very effective, although they have significant psychological value. Next to the UN sanctions, the United States unilaterally imposed sanctions on international financial institutions that are not negligible in controlling transactions with Iran. Such sanctions are more effective, because money transactions became more difficult. Iran, however, has been capable to reduce economic pressure so far, by replacing economic transactions with the West by transactions with countries like China, Russia and the United Arab Emirates. Nevertheless, the sanctions have an impact on the economic elite of Iran, which in turn may influence the nuclear policy of the government.

Mendeltje van Keulen & Jan Rood

discuss the state of the European Union after the rejection of the Lisbon Treaty in a public referendum in Ireland on 12 June. A number of scenarios are discussed, including that of holding a second referendum, to continue integration without Ireland or to form a core group of member states willing and able to proceed. The authors argue that all these suggestions are based on the wrong assumption: that it would be an Irish problem the EU is confronted with. The public lack of disapproval of the EU's politics and policies goes much deeper – as demonstrated by the observation that similar referendums on the Lisbon Treaty in a number of other member states would probably have led to the same rejection. Any solution that includes forcing or tempting the Irish to agree with the Lisbon Treaty will not solve the fundamental legitimacy problem the EU faces.

Hans Schippers & Dick Leurdijk

look at the possibilities of forming an international military force for the West Bank in the final phase of the Annapolis peace initiative. The main task of this mission would be to maintain security and prevent a coup by the fundamentalist Hamas movement after an Israeli withdrawal. In November 2007, General

James Jones, former commander of the NATO forces in Europe, was appointed security adviser for the region. Part of his task is to investigate whether such a mission, as a supplement to the US trained Palestinian National Security brigades, would be a viable option. The West Bank force would be modelled after UNIFIL-II, which was established after the Israel-Hezbollah war in the summer of 2006. Unlike other international missions in the Middle East, which have a classical peacekeeping task with lightly armed personnel, UNIFIL-II has a *robust* peacekeeping mandate giving the military conditional authority for the use of force. Contributions for the stabilisation mission might come from Jordan, especially the Jordan led and Palestinian manned Badr Brigade, as well as from Egypt and several NATO countries. The idea of a West Bank force has led to sharp debates in Israel. Critics have pointed out that the international mission might hamper Israeli security operations. Palestinian president Abbas and king Abdullah of Jordan have expressed cautious support for the initiative. A positive reaction came from the Dutch government, which has made a solution of the Israel-Palestine conflict a key issue in its foreign policy. Secretary of Foreign Affairs, Maxime Verhagen, declared in January that after an Israeli-Palestinian peace agreement had been signed, he would do his utmost to ensure a Dutch contribution to such an international force, led, e.g., by NATO.

Martin Koper

deals with disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) programmes. In countries or regions recovering from armed conflict these programmes for ex-combattants are often included in the peace process. Although DDR programmes as such cannot resolve or prevent conflicts, they are important as ex-combattants are pre-eminently capable of undermining the still fragile peace process. Yet, in many cases the execution of DDR programmes has not run very smoothly. The author advocates an approach in which the central question is which DDR programmes are appropriate in an often very vulnerable post-conflict situation. On the basis of his experience with DDR in Sub Saharan Africa he describes the purpose of DDR, reintegration of ex-combattants, the ownership question, security sector reform and the rivalry between the United Nations Development Programme and the World Bank in the implementation of DDR.

Fabienne Bossuyt

examines the relations of the European Union with Central Asia and asks whether the Union is still an invisible power in the region. Although the EU has provided a considerable amount of financial and technical aid to Central Asia since 1991, its political interest in the region came rather late and was fuelled by the instability and the military operation in neighbouring Afghanistan as well as the eastward enlargement of the Union and the growing need to diversify its energy resources. The appointment of a EU Special Representative for Central Asia in July 2005 and the launch of a Strategy for Central Asia in June 2007 marked the start of a new stage of EU involvement in the region. Above all, they demonstrated the Union's desire to enhance its presence in Central Asia and to become a more visible actor.

Jan Wouters & Maarten Vidal

discuss whether and how the Belgian authorities promote the recruitment of Belgian nationals by international organizations. The presence in Brussels of several international institutions, especially the European Union, has led to a high percentage of Belgian civil servants, not only on the administrative but also on the policy level. Governmental action focuses on high-level posts and on recruitment by organizations that are not Brussels-based. Several actors, not only the federal departments of foreign affairs and development co-operation but also the Flemish and French communities have developed initiatives to this end. The authors advocate enhanced coherence of these initiatives, which will also lead to more clarity for (young) people who try to find their way into the international civil service.

Anke Niehof

looks back at a traumatic event in Dutch-Indonesian relations. On 25 March 1992, the Netherlands ambassador in Jakarta was informed by the Indonesian government that Indonesia no longer appreciated Dutch development assistance. Projects had to be abandoned and the Dutch experts – some 250 in total – and their families would have to leave the country. The author highlights two issues in this respect. The first is the controversy about the cooperation in the field of family planning that significantly contributed to the Indonesian decision to reject Dutch development aid, the second the unforeseen

and undesired – though unavoidable – consequences of the decision for Dutch-Indonesian cultural and scientific collaboration.

Jacques van Nederpelt

elaborates the question how development aid can best be used to alleviate poverty. For more than fifty years the international donor community, *i.e.* the donor countries and UN organisations, has regarded development aid as synonymous with poverty alleviation. Nevertheless evaluative studies repeatedly show disappointing results. This also applies to the latest report on Dutch development aid towards Africa. The IOB expert group holds the view that it is impossible to demonstrate that the incomes of the poor have ameliorated. The Minister for Development Cooperation, Bert Koenders, should therefore, according to the author of this paper, foster economic development in Africa by supporting business sectors with development potential and by fostering entrepreneurial skills instead of focussing on inequality and social issues like health and education.

Harrie Verbon

holds the view that as far as the international organisations' (in particular the United Nations') dealing with conflicts involving Israel is concerned, international law is often misused in order to attain narrow-minded political goals. In the Israel/Palestine conflict, Israel has been found guilty of breaching principles of international law according to many UN resolutions and at least one advisory opinion of the International Court of Justice (ICJ). Close inspection of UN Security Council resolution 446 on the settlements (1997), and the ICJ opinion on the so-called separation wall on the West Bank reveals respectively that the judicial reasoning is not consistent with other resolutions and that Israel's interests have not been given due weight. The effect of these biased outcomes has been an extreme decrease in the willingness to make concessions on both sides. Given this state of affairs the author advises the UN to abstain from involvement in the conflict and to leave it to the superpowers (the United States, Russia and the European Union) to broker a guaranteed and just peace settlement.