

Internationale Spectator

Jaargang 65 - nr 9 - september 2011

Israëlich-Palestijns conflict: opiniedossier
Evaluatie politieopbouw Afghanistan
Libië en beëindiging **van de** oorlog
De blinde vlek **van de** Eurofielen

Instituut Clingendael



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 Spectorator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationallespectorator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crieckemans, E. Drieskens,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, R. A. Wessel, J.W. de Zwaan.

Abonnementenadministratie

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

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 63,00
Instelling € 74,50
Student € 48,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 90,25
Instelling € 103,00
Student € 71,00
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
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.

©2011, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud september 2011

COLUMN

Thomas von der Dunk

De moslims van nu zijn de
katholieken van toen? 429

ARTIKELLEN

Michiel de Weger

Nieuwe dienders: lessen uit
politieopbouw in Afghanistan 431

Carl Ceulemans

Overwegingen over beëindiging
van oorlogen: de casus Libië 436

Jan Werts

Zeven verzwegen plagen: de
blinde vlek van de eurofielen 441

René Grotenhuis

Zij zijn arm en wij zijn rijk:
een sleets paradigma 444

RESPONS

Karel Koster

Bescherming van burgers
ook in Libië? 472

IN DEBAT

Ruud Ruben

Wat komt er na de MDG's 474

Rolph van der Hoeven &

Dorine van Norren Een reactie 476

FILMRECENSIE

Lisa Vermeer over

*Wervelwind van woedende
woorden na Sharpeville* 478

BOEKBESPREKINGEN

Midden-Oosten:

Dries van Agt &

Willem Aldershoff over
*De EU blijft Israël hand
boven het hoofd houden* 480

Sam Rozemond over

Omtrent CIDI 482

Frans Schram over

*Conflict tussen Israël en de
Palestijnen in vogelvlucht* 483

Hans Schippers over

*Het Saramacca-project, een
gedroomde joodse vestiging in
Suriname* 484

Laura Adèr over

*Waarom de Egyptenaren de
straat op gingen* 486

Joris Kreutzer over

Task Force Uruzgan 487

OVERIG

Ruud Janssens over

Wereldhegemonie, tot elke prijs 488

Ben Hoetjes over

De bestuurlijke kaart van Europa 490

Joep Boerboom over

EU-analyse voor dummies 491

SIGNALEMENTEN

RAPPORTEN, BROCHURES,

BOEKEN EN VARIA 495

SUMMARIES

498

NL, DE EU EN HET CONFLICT ISRAËL-PALESTINA

Dries van Agt, Frans Andriessen, Laurens Jan Brinkhorst &

Hans van den Broek

Erkenning Palestijnse staat redt
kans op vrede 448

Jan Wijenberg

Vredesbeleid Midden-Oosten
kabinet-Rutte: geen succes 452

Deborah Casalin &

Brigitte Herremans

Palestijnse eenheidsregering: de
EU moet ermee samenwerken 456

Alfred Pijpers

Het Palestijnse luchtkasteel 459

INTERNATIONAAL ONDERNEMEN

Maaïke Okano-Heijmans &

Huub Ruël

Commerciële diplomatie en
internationaal ondernemen:
koopman versus dominee in de
nieuwe economische
wereldorde 463

Winand Quaadvlieg

Herziening van de OESO-
Richtlijnen voor Multinationale
Ondernemingen 468

De moslims van nu zijn de katholieken van toen?

In het jaar 754 werd Bonifatius bij Dokkum vermoord, en dat was volkomen terecht. De Ierse immigrant was bezig met een uiterst agressieve bekeringscampagne onder de Friezen, waarbij hij er niet voor terugschrok hun oude gewijde heiligdommen te verwoesten om plaats te maken voor de machtssymbolen van een te vuur en te zwaard geïntroduceerd vijandig geloof. Een paar decennia nadien ging Karel de Grote op dezelfde hardhandige wijze tegenover de Saksen te werk.

Wat Bonifatius en Karel probeerden, was aan een samenleving die daarom niet gevraagd had, van buitenaf met geweld hun vreemde normen en waarden op te dringen, en wat de Friezen bij Dokkum deden, kwam derhalve op mentale zelfverdediging neer. Kerkgebouwen, vastendagen en bidstonden: de anno 754 in het latere Nederland levende Henken en Ingrid's moesten daar weinig van hebben – eigen *Leitkultur* eerst. Zij waren al eeuwenlang zielsgelukkig met hun eigen goden, groenten en gebruiken, en bleefden de foute fratsen van die buitenlander met zijn rare monnikenkapsel en dito monnikensoepjurk zodoende niet. Dat de nieuwe politieke correctheid zou gaan vergen dat hun oude zonnewendefeest nu voortaan kerstmis heette: wat dachten die vreemdelingen wel! Die moesten zich maar aan de Friese tradities aanpassen, in plaats van omgekeerd.

De hedendaagse islam confronteert ons in grote delen van Europa sinds een decennium met een verschijnsel dat we zelf eeuwenlang ijverig in de rest van de wereld hebben gepraktiseerd, maar sedert een millennium thuis ontwend zijn geraakt: religieuze bemoeizucht van buitenstaanders met inheemse normen en waarden, gepaard aan agressieve bekeringsdrang. Alleen in Spanje, met de Moren, en op de Balkan, met de Turken, deed men daarmee na de eigen kerstening nog de nodige ervaring op – ofschoon zowel de kalief in Cordoba als de sultan in Istanbul zich betrekkelijk tolerant opstelde ten opzichte van al die bij de islamitische invasie onderworpen inboorlingen die hardnekkig persisteerden bij hun christelijke bijgeloof.

Maar verder hadden de christelijke Europeanen bij het uitoefenen van hun eigen godsdienst in het vervolg van niemand last, behalve van elkaar. Vanaf

de Reformatie sloegen katholieken en protestanten immers anderhalve eeuw lang met grote geloofsovertuiging de andere partij de hersens in, en in Noord-Ierland doen sommigen dat nog. Ook toen de bekeringsdrang in Europa vreedzamere wegen ging bewandelen, veranderde één ding niet: het verschijnsel godsdienst bleef, vanuit mondiaal perspectief bezien, geheel een intern-Europese zaak. En bij de uitwisseling van religieuze opvattingen tussen Europa en de rest van de wereld ging het vooral om een vorm van eenrichtingsverkeer: wij bekeerden de rest (of deden daar ten minste een hardnekkige poging toe), het omgekeerde kwam hoogstzelden voor.

Dat is nu anders, en dat is dus wennen. Missionarisme anno 2011: dat is niet het missionarisme van Nederlandse paters en predikanten in de Oost, die met de door ijverige gelovigen thuis bijeen gespaarde dubbeltjes en kwartjes ginds zieltjes winnen en kerken bouwen, maar van Arabische imams, die zich om het wel en wee van hun geloofsgenoten in den Europese vreemde bekommeren.

En niet alleen dat: die het zelfs wagen aanstoot te nemen aan de wijze waarop wijzelf ons over hun Heiligste van het Heilige durven uit te laten en die daaraan vervolgens onprettige consequenties verbinden. De Deense cartoonrel: ditmaal waren het oosterlingen die zich aan inmenging in onze westerse samenleving bezondigden in plaats van *vice versa*, zoals thans in Afghanistan. Het was een voor ons zeer onverwachte vorm van bemoeienis met andermans wetgeving van buitenaf, een vorm van cultuurimperialisme die wijzelf vanaf Columbus en Vasco da Gama voortdurend elders hebben bedreven, maar die inmiddels dankzij de westerse vinding van de moderne communicatietechnieken ook even gemakkelijk in omgekeerde richting mogelijk geworden is.

Als er honderd jaar geleden vanwege lokale ergernis over christelijke opdringerigheid eens een wat al te overijverige Europese missionaris in een Afrikaanse pan verdween, leidde dat meestal tot een militaire strafexpeditie om die barbaarse inboorlingen mores te leren. Toen de Chinezen in de zomer van 1900 alle buitenlandse bemoeienis beu waren, en bij de daarop

uitgebroken Bokseropstand niet toevallig juist een hele reeks van Europese zendelingen een kopje kleiner werd gemaakt, resulteerde dat direct in hardhandig ingrijpen om de *status quo ante* te herstellen: van onze religieuze cultuurbrengers hadden die heidense horden af te blijven.

Voor het omgekeerde – dat boze Afrikanen wegens de transatlantische slavenhandel in Amerika verhaal kwamen halen – hoefde men in het Westen nooit bang te zijn. Alleen op de Middellandse Zee speelden christenen en moslims op het terrein van de wederzijdse godsdienstig gelegitimeerde mensenroof, ten einde de eigen galeien te kunnen bemannen, redelijk quitte. Maar verder weg kon Europa eeuwenlang ongestoord zijn gang gaan. Het bloedbad dat Van Heutsz met de zegen van Colijn – ‘daar werd iets grootsch verricht’ – in Atjeh veroorzaakte, ja, zelfs de als ‘politio-nale acties’ samengevatte koloniale heroveringspoging van 1945-1949, leidde niet tot een even bloederig Indonesisch antwoord in Den Haag. Dat kwam hooguit een paar decennia later indirect, met de Molukse treinkapingen. Dat wat wij aan het andere eind van de wereld doen ook weleens consequenties hier kan hebben: daar waren we in het Westen lang niet op bedacht. Het verklaart tevens de ontzetting in Amerika na 11 september: grootschalig geweld was anderhalve eeuw lang altijd iets geweest dat werd geëxporteerd – niet geïmporteerd.

Dat betreft in Europa nu eveneens de godsdienst. Zelf sterk gesecculariseerd, weten we met religieus enthousiasme in andere culturen geen raad meer, zeker als het onze eigen kant op komt. Dan wordt het al snel een bedreiging. Herhaaldelijk worden we zo opgeschrikt door berichtjes dat een sjeik uit een of ander duister Midden-Oosters oliestaatje een paar miljoen heeft gespendeerd voor de bouw van een wel erg groot en triomfantelijk uitgevallen moskee in ons midden. Hoe durven ze! Speciaal hoge minaretten worden als een affront opgevat. Zoiets leidt inmiddels al snel tot Kamervragen en massale desertie van de kiezer.

Het herinnert aan de verkrampde wijze waarop in het negentiende-eeuwse Nederland van protestantse zijde op de katholieke emancipatie werd gereageerd: al die grote kerken en hoge torens – dat is toch nergens voor nodig? Zo’n omgebouwde boerenschuur of pakhuiszolder – de omgebouwde moskeegarage van toen – voldoet toch ook aan alle praktische behoeften? Dan is zo’n bakbeest toch een nodeloze provocatie van het tere protestantse volksgevoel? En die processie op de openbare weg – dat kan toch ook wel via een straatje achterom? Maar het zijn juist die uiterlijkheden die de betrokkenen wezenlijk vinden, omdat pas die hun het gevoel geven er echt bij te mogen horen en geen verstopper te hoeven spelen – dus ook precies de reden

waarom die verontruste andersdenkenden daar nu net niet mee wensen te worden geconfronteerd.

Ook anderszins bestaan er leerzame parallellen met het Nederland van indertijd, vooral met dat van koning Willem I. Zoals nu moskeeën met buitenlands geld worden gefinancierd, zo hadden in toenmalig missiegebied Nederland ook uitheemse kloosterordes meer buitenlands geld achter de hand dan inheemse dorpspastoors. Wat de direct uit Mekka geïmporteerde salafistische imams nu zijn, waren de direct uit Rome geïmporteerde jezuïetenpaters indertijd. Waren die lui wel te vertrouwen? Moest er geen eigen Nederlandse priesteropleiding komen, zodat dienstdoende geestelijken niet met gevaarlijke ultramontaanse gedachten werden geïnfecteerd?

In het nieuwe Verenigd Koninkrijk met de Belgen van 1815, waar de protestantse Noordnederlanders, die in hun oude Republiek altijd de dienst hadden uitgemaakt, plotseling tot een minderheid van een kwart van de bevolking waren gereduceerd, was Willem I als de dood dat de binnenlandse vrede opnieuw door godsdiensttwisten zou kunnen worden verstoord. Friese dominees die op de kansel tekeer gingen tegen de lange arm van Rome, die nu dus tot in Den Haag reikte, of Belgische bisschoppen die hun nieuwe calvinistische landgenoten voor ketterers uitmaakten die onvermijdelijk in de hel zouden eindigen: dat kon hij niet hebben.

Twee vijandige geloven op één nationaal kussen, daar sliep ook de koning niet lekker tussen. Hoe problematisch het was, bleek al meteen bij de aanvang van het Grootnederlandse samenzijn, toen op episcopale instigatie de meeste Belgische notabelen de nieuwe grondwet die de gelijkheid van godsdienst garandeerde, uitdrukkelijk om die reden verwierpen. Waarna Willem I slechts – met het argument dat die gelijkheid niet ter discussie kon staan – door degenen die zich van stemming hadden onthouden als voorstanders te rekenen, tot een afdoende meerderheid kwam. Want juist die gelijkheid van godsdienst maakt de essentie van de moderne rechtsstaat uit – zelfs ingeval van godsdiensten die dat uitgangspunt zelf nog niet hebben verinnerlijkt.

Dr Thomas von der Dunk is cultuurhistoricus.

Nieuwe dienders: lessen uit politieopbouw in Afghanistan

Dit jaar is het tien jaar geleden dat de Westerse interventie in Afghanistan begon. Bij de installatie van een nieuwe Afghaanse overheid werd ook een begin gemaakt met de opbouw van een nieuw politieapparaat. In de schaduw van alle aandacht voor gevechten, aanslagen, militaire missies en politiek getouwtrek hebben velen vol overgave geprobeerd een Afghaanse Nationale Politie (ANP) in het leven te roepen. Daar mankeert tien jaar later nog van alles aan. Welke lessen vallen te leren, zowel in Afghanistan als bij nieuwe interventies?

Over politieopbouw en internationale politiemissies bestaat veel internationale – beter gezegd: Angelsaksische – literatuur, die voor een groot deel uit gevalstudies bestaat over politie(her)vorming en de rol van de ‘internationale gemeenschap’. Nederlands onderzoek op dit terrein is schaars; publicaties hebben zich tot nu toe vooral gericht op afzonderlijke politiemissies.¹ Een onderzoek naar Afghanistan probeerde de vraag te beantwoorden wat voor dat land de beste keuze uit ‘politiemodellen, het politiestelsel en politiestrategieën’ zou zijn.²

Dit artikel richt zich hoofdzakelijk op het niveau van politiek, diplomatie, militaire en politieke strategie en aansturing. Daarbij put ik ook uit het jarenlang volgen van de ontwikkeling van de ANP in de provincie Uruzgan en de Nederlandse en internationale inspanningen daarvoor. Allereerst beschrijf ik de belangrijkste problemen van de ANP, met voorbeelden die de lezer kunnen helpen zich een concreter beeld te vormen van de praktijk. Vervolgens presenteer ik vijf (clusters van) aanbevelingen hoe in het vervolg dit soort problemen zoveel mogelijk kan worden voorkomen.

Problemen

Over de onvolkomenheden van de Afghaanse politie wordt in wetenschappelijke studies en in de (internationale) media veel geschreven. De situatie in Uruzgan kreeg vooral aandacht in Nederland. Vijf grote probleemgebieden kunnen worden onderscheiden.

1 Lage kwaliteit

Diverse bronnen wijzen op de lage kwaliteit van het optreden van de ANP. Twee structurele verklaringen worden genoemd. Op een enkele persoon na waren ANP-agenten allemaal analfabeet³ en verstandelijk niet zeer begaafd, wat uiteraard maakte dat opleiding en optreden buitengewoon eenvoudig bleven. Mannen die volgens de criteria te oud waren voor de dienst bij de ANP, werden toch door internationale politie opgeleid, want anders gingen ze zonder opleiding op politieposten staan om het werk te doen dat ze toch al jaren deden.⁴

2 Corruptie

Het verschijnsel corruptie wordt veelvuldig vermeld. Om hun lage salaris aan te vullen, vroegen veel ANP-leden ‘tolgeld’ of verkochten ze hun uitrusting. Taliban en criminelen konden de lokale politie gemakkelijk omkopen.⁵ Aan de ANP verstrekte middelen hielden de commandanten zelf of een en ander werd onder ‘vriendjes’ binnen de organisatie verdeeld of privé gebruikt.⁶ Vermoedelijk bestaan er tot op hoog niveau banden tussen politici, bestuurders en (drugs)criminelen. Zo was de medio juli door zijn lijfwacht vermoorde halfbroer van de Afghaanse president Karzai volgens sommige media een van de grootste drugsbaronnen van Zuid-Afghanistan. Ook de zwager van de voormalige gouverneur Jan Mohammed Khan werd als drugsbaron bestempeld; hij was ook nadat hij uit zijn ambt was gezet, één van de machtigste mannen in de provincie. Khan had ook grote invloed op ‘kolonel’ Matiullah, zijn neef en commandant van de zogenaamde snelwegpolitie, die onder andere de route van Tarin Kowt naar Kandahar moest beveiligen, de weg waarover de Nederlandse militairen op grote schaal voorraad werden. Er waren ook veel beschuldigingen dat politie en leger drugstransporten begeleiden, terwijl ze slechts 5% van de papaver-productie vernietigden.⁷

3 Onbetrouwbaar instrument

De interne discipline en de betrouwbaarheid van de ANP als instrument van de civiele autoriteiten zijn laag. Zo wordt er in veel bronnen op gewezen dat agenten vaak niet op hun post zijn. Bekend is ook het probleem van het vasthouden van personeel (retentie). Het verloop bij de politie lag tussen de 15 en 40% per jaar.⁸ Dit bood weer mogelijkheden voor corruptie: veel agenten stonden nog op loonlijsten, terwijl ze in feite al uit dienst waren getreden of waren omgekomen. Veelzeggend is ook dat een deel van de ANP-agenten niet op het (Nederlandse) kamp in Tarin Kowt opgeleid wilde worden, omdat zij dan als té pro-Westen of pro-Kaboel zouden overkomen. In dat geval zouden zij zich zorgen moeten maken over hun eigen veiligheid en over de veiligheid van hun familieleden die in het dorp woonden en die zij niet tegen aanslagen zouden kunnen beschermen.⁹ Bij het Afghaanse Nationale Leger (ANL) was de interne discipline groter en de retentie hoger, terwijl de ANL-militairen door kazernering minder werden bedreigd.

4 Lage status

Veel bronnen wijzen erop dat de ANP onder de bevolking weinig vertrouwen geniet en een lagere status heeft dan het leger. In een peiling gaf gemiddeld 80% van de Afghaanse bevolking aan de ANP te vertrouwen, maar dit percentage was significant lager op het platteland en in het zuiden dan in de steden en in het noorden van het land.¹⁰ Waarschijnlijk kregen de onderzoekers hier veel sociaal wenselijke antwoorden, want in veel bronnen wordt een stuk negatiever over de ANP gesproken. Een vaak genoemde verklaring voor het gebrek aan vertrouwen is dat de ANP bekend staan als 'kleine soldaatjes'. Zo kwamen politiemensen in Uruzgan uit een bepaalde streek of uit een bepaalde clan en waren feitelijk ook zo geplaatst en stonden klaar om een eventuele aanval van de Taliban op hun gebied af te slaan. Aan politietaken zoals wij die kennen, zoals regeling van het verkeer, bestrijding van handel in verdoevende middelen, het oplossen van woninginbraken, deed men nagenoeg niets.¹¹ Doordat veel ANP-posten daar gesitueerd waren waar de Taliban met regelmaat metterdaad aanvielen, waren er ook in Uruzgan veel meer dodelijke slachtoffers onder agenten dan onder soldaten te betreuren.

5 Andere diensten geschikter

Om de problemen bij de politiebouw in Afghanistan goed te kunnen begrijpen, moet echter verder worden

gekeken dan alleen naar de ANP (en het ANL). Ook particuliere organisaties en de internationale militairen dragen bij of zijn ten minste een indicator van de problematiek. Zo is er een wildgroei van particuliere – zowel Afghaanse als buitenlandse – beveiligers, omdat de overheid niet voldoende bescherming biedt. De laatste jaren probeert de Afghaanse – en ook de Nederlandse – regering de rol van deze bedrijven terug te dringen.

Dat het zo ver heeft kunnen komen, duidt er echter op dat deze particuliere organisaties door hun klanten geschikter werden bevonden – en in ieder geval ook beschikbaar waren, beide in tegenstelling tot de ANP.

Meer nog dan deze bedrijven hebben buitenlandse en Afghaanse militairen de afgelopen tien jaar politietaken uitgevoerd. Zo voerden in Uruzgan Nederlandse of Afghaanse militairen regelmatig arrestaties uit. Dat Taliban of andere personen 'simpelweg' kunnen worden aangehouden, wijst er zelf al op dat meer sprake is van politieel dan militair optreden. Bij dit soort acties werd echter door de in gevechtshandelingen getrainde militairen vaak met teveel geweld bedreigd of werd dit teveel gebruikt, zoveel zelfs, dat de Afghaanse regering en de leiding van de buitenlandse militairen in de loop der jaren zijn gaan aandringen op terughoudender optreden, dit om de steun van de bevolking niet te verliezen. Zo wordt ook vaak gewezen op het ruwe optreden van *special forces*. Politie-eenheden zijn door hun opleiding en motivatie minder geneigd geweld te gebruiken. Snellere opbouw van een goede, ruim beschikbare politie had de rol van particuliere en militaire organisaties strikt beperkt kunnen houden.

Aanbevelingen

In politieke discussies over nieuwe Nederlandse politiemissies ligt vaak ten onrechte de nadruk op training en begeleiding van (nieuwe) Afghaanse, veelal lokale dienders. In werkelijkheid hebben in landen als Afghanistan eenvoudige agenten en hun directe leidinggevenden weinig invloed en zijn ze ook niet gewend zelf beslissingen te nemen. Zij voeren opdrachten uit en interpreteren wat lokale leiders en dorps- of regionale commandanten willen. Zolang deze corrupt zijn, is de kans gering dat agenten zich hieraan kunnen of willen onttrekken. Politiebouw in landen als Afghanistan staat of valt dus met goed en effectief beleid van de interveniërende landen ten opzichte van politici, bestuurders, lokale leiders én hogere politiecommandanten. Training en begeleiding van agenten hebben wel meerwaarde, maar tegen

de stroom in waarschijnlijk niet veel. Wanneer we na deze constatering terugkijken op tien jaar politiebouw in Afghanistan, vooral ook op de ontwikkeling in Uruzgan, kunnen de volgende vijf (clusters van) aanbevelingen worden gedaan om in de toekomst effectiever te zijn.

1 Naast krijgsmacht direct politie opbouwen

Na militaire interventies duurt het vaak te lang voordat de internationale gemeenschap en de lokale leiders voldoende aandacht besteden aan de (her)vorming van een politieorganisatie. Het beste kan bij het begin van de planning van de militaire interventie direct ook een paralleltraject op politieterrein worden gestart, en dit inclusief het ter beschikking stellen – door de internationale gemeenschap zowel als door de nieuwe autoriteiten van het land zelf – van voldoende geld en mankracht, misschien zelfs evenveel als voor de militaire component. Wanneer gevechten zijn afgelopen, kan een (internationale) politiemacht in de genormaliseerde omstandigheden (en om de omstandigheden verder te normaliseren) dan in steden en dorpen gaan patrouilleren. Zo had in Kaboel eerder en veel meer door lokale en internationale politie kunnen worden gedaan, en veel minder door militairen. Alleen in het zuiden van Afghanistan wordt terecht het accent gelegd op militair optreden, al zouden ook daar veel taken beter door zwaar bewapende en goed beschermde, robuuste politie-eenheden kunnen worden verricht. Dit had aanzienlijk geschied in het winnen en behouden van steun onder de lokale bevolking.

2 Creëer een veelzijdig veiligheidscomplex

Alle landen in de wereld kennen in eigen land een keur aan veiligheidsorganisaties: een veelzijdig *veiligheidscomplex*. Met de installering hiervan zou ook in wederopbouwlanden zo spoedig mogelijk moeten worden begonnen. In Afghanistan duurde het jaren voordat dit goed op gang kwam. Beter is het direct te beginnen met de opbouw van – om de belangrijkste te noemen – krijgsmacht, politiediensten, inlichtingen- en rechediensten, *counter-narcotics*- en *counter-terrorism*-organisaties, justitiële instellingen, douane, vreemdelingendiensten en belastingdienst.

Inmiddels bestaat de ANP uit vijf delen (Grenspolitie; 'Geüniformeerde Politie' [in veel publicaties de *Afghan Uniformed Police* of AUP genoemd]; 'Civiele Orde Politie' [COP], die ook wel 'Afghaanse Gendarmerie' wordt genoemd; Snelwegpolitie [*Highway Police*]; en de Criminele Recherche Dienst),

maar deze organisaties zijn nog niet volledig ontwikkeld, de samenstelling van de ANP is al eerder veranderd, terwijl nu de Snelwegpolitie weer wordt afgeschaft. Uiteraard hebben onduidelijkheden en koerswisselingen op dit strategisch niveau negatieve invloed op de kwaliteit van de politie, haar status en het vertrouwen dat burgers in haar hebben. Ook is er verband met corruptie en afwezigheids- en retentieproblemen binnen de diensten. Een eerdere en juiste keuze voor de inrichting van een Afghaanse veiligheidscomplex had veel problemen kunnen voorkomen.

3 Negeer noodzaak paramilitaire organisaties niet

Binnen de ontwikkeling van het Afghaanse veiligheidscomplex zoals dat de afgelopen tien jaar heeft plaatsgevonden, is te lang te weinig ruimte gegeven aan paramilitaire organisaties. Na de start van een Afghaanse leger werd begonnen met de opzet van in essentie lokale politiekorpsen: de Geüniformeerde Politie (AUP). In tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen, werd dit deel van de Afghaanse *Nationale Politie* *locaal* gerekruteerd en ingezet, zoals in Uruzgan per vallei of *clan*-gebied. In essentie koos de 'internationale' gemeenschap hiermee voor een Angelsaksisch veiligheidscomplex, dat hoofdzakelijk bestaat uit een krijgsmacht en lokale politie (en veel particuliere beveiliging). Het was realistischer geweest snel ook *paramilitaire organisaties*, in het bijzonder *gendarmerie*, zoals Afghanistan tot de (burger)oorlogen eind jaren 1970 ook kende, opnieuw in te voeren. In Uruzgan is namelijk gebleken dat een lokale politie niet geneigd is de ook grotendeels lokale drugsindustrie en politieke corruptie aan te pakken. De wél landelijk gerekruteerde en ingezette Civiele Orde Politie is in dit opzicht nuttig en is in de loop der jaren ook een steeds grotere rol gaan spelen. Voor deze dienst gelden hogere selectie- en trainingseisen.

Gezien de omstandigheden in Afghanistan was het beter geweest direct te kiezen voor het continentale veiligheidscomplex zoals dat door Napoleon werd opgezet toen Frankrijk en grote delen van Europa in omstandigheden verkeerden als Afghanistan in 2001/2002. In de traditionele opzet vallen *gendarmes* onder de krijgstucht, maken ze deel uit van het militair-administratieve systeem en worden ze met gezinnen in militaire kampen gehuisvest. Traditioneel zijn gendarmeriekorpsen ook verantwoordelijk voor de beveiliging van overheidsinstanties en -functionarissen. Snellere invoering van een Afghaanse, *echte* gen-

darmerie, ook in dorpen en steden op het platteland, zoals in Uruzgan, was beter geweest voor de kwaliteit en status van de Afghaanse politie. Het had veel corruptie en de wildgroei van particuliere beveiliging kunnen voorkomen.

4 Maak lokale veiligheidssituatie leidend

De opzet van een nationaal veiligheidscomplex, inclusief de omvang van de diverse componenten, moet niet vanuit de hoofdstad of in internationale onderhandelingen en niet voor lange tijd worden vastgesteld. In Afghanistan wisselden de omstandigheden sterk, ook per gebied. De omvang van het leger en ANP-AUP werd echter in essentie centraal, voor de verschillende gebieden en voor jaren vastgesteld. Voor Uruzgan leverde dit een vreemd veiligheidscomplex op. De ANP was in feite een lokale militia, een zelfbeschermingsleger, en een voortzetting van de strijdgroepen van de verschillende clans en machthebbers die al in het gebied aanwezig waren. Hun taak werd maar ten dele overgenomen door het Afghaanse leger, dat betrekkelijk laat en in beperkte omvang naar Uruzgan werd gezonden. Aan politiewerk deed de AUP niet veel, ook omdat kleine criminaliteit en openbare ordeverstoringen in deze arme en dunbevolkte provincie nauwelijks voorkomen. Bij het ontbreken van een gendarmerie werden drugshandel en corruptie niet aangepakt.

Hier doorheen liep de aanwezigheid van Nederlandse en andere buitenlandse, hoofdzakelijk militaire eenheden, waaronder *special forces*. Deze zorgden in 2006 en 2007 voor een grote ommekeer in de veiligheidssituatie. Taliban werden uit de drie valleien rond Deh Rawod, Tarin Kowt en Chora verdreven. In het nog steeds door de 'vijand' beheerste gebied daarbuiten waren en zijn nagenoeg alleen Afghaanse leger- en ANP-AUP-eenheden en buitenlandse *special forces* actief met gerichte acties, vaak tegen vermeende terroristen, opstandelingen en andere criminelen, maar niet met permanente aanwezigheid. In de drie valleien is nu evenwel géén militaire dreiging en vinden 'slechts' bomaanslagen op (buitenlandse) militaire colonnes en kleine schietincidenten plaats. Niet alleen wordt dus maar een klein deel van Uruzgan beheerst, het daar fungerend veiligheidscomplex is ook danig verstoord door een veel te omvangrijke ANP-AUP, afwezige ANP-COP (Civiele Orde Politie) en militairen die teveel politieke en paramilitaire taken uitvoeren.

5 Ga uit van eigen veiligheidscomplex

Ontstaan van een *verstoord veiligheidscomplex* kan ook worden voorkomen als 'buitenlanden' bij hun assistentie meer uitgaan van hoe in eigen land het veiligheidscomplex (en de overheid als geheel) in elkaar zit. Om concreter te zijn: mocht Nederland in een eventuele nieuwe interventie ooit de *lead nation* voor een provincie worden, dan ware het raadzaam een hoge civiele functionaris deze provincie te laten leiden. Te denken valt aan een oud-premier of oud-Commissaris van de Koningin. Ondanks het concept van *defence, diplomacy and development* (3D) domineerden in de staforganisaties in Uruzgan de militairen. Bovendien zou *Security, governance and progress* beter weergegeven wat allemaal moet gebeuren. Nu bleven andere veiligheidsdiensten, zoals de politie, sterk onderbedeeld. Ook zijn diplomaten – met alle respect – niet gepokt en gemazeld in het hele, *complexe binnenlandse systeem van civiel bestuur*. Voor zover de veiligheidssituatie dat toelaat, zouden ook veel meer experts van andere ministeries en decentrale overheden en uitvoerende diensten moeten worden ingezet.

Om terug te keren naar het politieke: veel meer dan is gebeurd, hadden gendarmerie en politie de ruimte moeten krijgen. In Uruzgan waren veilige, minder veilige en echt onveilige gebieden. In gebieden van de eerste categorie zou alleen de *politie*, in de tweede de *gendarmerie* en in de laatste de *militairen* mogen werken. Ieder zou daartoe de benodigde middelen moeten hebben: zowel al het benodigd personeel als alle transportmiddelen.

Net als nu weer zal gebeuren in de provincie Kunduz, was het in Uruzgan zo dat politie en Koninklijke Marechaussee moesten wachten op militaire bewaking om naar half-veilige gebieden te gaan. Buiten het kamp werd de ANP-AUP voor een groot deel ondersteund door militairen – wat toch ook niet de bedoeling kan zijn. In het gebied was ook geen buitenlandse politie- of gendarmeriecommandant van dezelfde 'rang' actief als de aanwezige leiders van de Afghaanse politie, waardoor de samenwerking met en zeker ook de controle op de lokale politie verbeterd had kunnen worden.

Ter afsluiting

Tien jaar politieopbouw in Afghanistan heeft veel literatuur en stof tot nadenken opgeleverd. Wat uit dit artikel in ieder geval duidelijk moet zijn geworden, is dat de casus aangeeft dat politievraagstukken bij nieuwe interventies direct ook hoog op de interdeparte-

mentale agenda moeten worden gezet. Het zou goed zijn als er, net zoals rondom het thema van militaire interventies, een netwerk van experts, onderzoeksinstellingen en ‘denktanks’ – om toch de wat militaristische term te gebruiken – ontstaat om besluitvorming te ondersteunen. Nu zijn deze er veel minder dan in het militaire domein, wat ook een verklaring is voor de in Afghanistan geconstateerde problemen. Verwacht mag worden dat Nederland en andere landen nog jaren bij de politieopbouw in dat land betrokken zullen blijven. Hopelijk gaat dit over in een fase van goede bi- en multilaterale samenwerking tegen de drugs-smokkel en het terrorisme, want zoals de ervaring van andere landen leert, zullen die verschijnselen vanuit Afghanistan nog lang een probleem voor ons vormen – veel langer dan dat Nederlandse militairen in het land actief zullen zijn.

Dr Michiel de Weger is docent en onderzoeker aan de Nederlandse Defensie Academie.

Noten

- 1 Zie H. Sollie, *Opbouw en hervorming van inheemse politiekorpsen. Ervaringen van de Nederlandse krijgsmacht na 1989* (scriptie Universiteit Twente, Enschedé, 2009); en H. Sollie & M. de Weger, ‘Tussen moeilijk en onmogelijk: de Koninklijke Marechaussee en de (her)vorming van lokale politiekorpsen’, in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 38, 2009, nr 3, blz. 348-369.
- 2 J.L. Hovens, *To serve and to protect? Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestel*, Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2009, *Research paper* nr 95, blz. 3.
- 3 Sollie & De Weger, *a.w. noot 1*, blz. 359.
- 4 Sollie, *a.w. noot 1*, blz. 98.
- 5 M.J. de Weger, *Partner in ontwikkeling: over de ontwikkeling van de Afghaanse overheid*, Breda: Nederlandse Defensie Academie, 2009, *Research paper* nr 92, blz. 17.
- 6 Sollie & De Weger, *a.w. noot 1*, blz. 360.
- 7 De Weger, *a.w. noot 5*, blz. 15-17.
- 8 *Ibid.*, blz. 12 en 17.
- 9 Sollie, *a.w. noot 1*, blz. 99.
- 10 Hovens, *a.w. noot 2*, blz. 34.
- 11 Sollie, *a.w. noot 1*, blz. 93.

– Ingezonden mededeling –

NIEUW VERSCHENEN...



Nienke de Deugd, Sipke de Hoop
en Stefan van der Poel
2011. 316 p. € 44,95
ISBN 978 90 232 4755 5

PERSPECTIEVEN OP MIDDEN- EN OOST-EUROPA

Een gedeelde ruimte waar het verleden maar geen geschiedenis wordt

De oude orde in Europa mag dan ruim twintig jaar geleden zijn ingestort, de contouren van een nieuwe orde blijven nog uiterst diffuus. Tegenstellingen die lange tijd onder de communistische deken lagen toegedekt, werden plotseling weer zichtbaar.

Breuken dwingen doorgaans tot een hernieuwde zelfbepaling en een heroriëntatie op het verleden, processen die zelden probleemloos verlopen. In de afgelopen jaren zijn grenzen verschoven, identiteiten opnieuw geconstrueerd, economische modellen ingevoerd en samenwerkingsverbanden aangegaan.

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

 Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief - altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven

Overwegingen over beëindiging van oorlogen : de casus Libië

Het is vanuit moreel oogpunt niet onverschillig hoe en wanneer een oorlog beëindigd wordt. Staakt men de vijandelijkheden te snel, dan dreigt men een schijnvrede te creëren. Sleept een oorlog echter te lang aan, dan wordt het menselijk leed onnodig verlengd. Dit artikel wil enige ethische reflecties formuleren aangaande de problematiek van het moreel gepast beëindigen van oorlogen. Allereerst wordt nagegaan wat de theorie van de rechtvaardige oorlog hierover te zeggen heeft; vervolgens worden deze inzichten toegepast in een actuele casus: de internationale interventie in Libië (Operatie Unified Protector).

Jus ad bellum versus jus post bellum

Over de vraag wanneer het moreel verantwoord is om een oorlog te *beginnen*, is in de loop van de geschiedenis al heel wat nagedacht. Denk bijvoorbeeld aan de traditie van de rechtvaardige oorlog.¹ Deze eeuwenoude manier van normatief denken over oorlog en vrede stelt dat wie zijn toevlucht wenst te nemen tot militair geweld, moet voldoen aan zes principes (het zogenaemde *jus ad bellum*). Zo moet men in de eerste plaats beschikken over een *rechtvaardige zaak*, zoals zelfverdediging. Bovendien dient er sprake te zijn van *juiste intenties*. Dit houdt in dat men de rechtvaardige zaak niet mag aanwenden als excuus om één of andere verborgen agenda te verwezenlijken. Ook niet onbelangrijk is *wie* uiteindelijk over het geweldgebruik mag beslissen. Wat herstel en handhaving van de internationale vrede en veiligheid betreft, is dat de VN-Veiligheidsraad; wanneer het gaat om individuele of collectieve zelfverdediging, vormen staten – hetzij individueel, hetzij in coalitieverband – een legitieme autoriteit. Tot slot zijn er de drie *ad bellum*-principes die aanzetten tot de nodige voorzichtigheid. Beschikt het militaire instrument in de gegeven omstandigheden wel over een *redelijke kans op succes*? Is het bovendien een *proportioneel* instrument (is de remedie niet erger dan de kwaal)? En zijn er geen alternatieve, niet-militaire middelen voorhanden, die met een even grote waarschijnlijkheid het vooropgestelde doel kunnen bereiken (oorlog als *laatste redmiddel*)?

Met het *ad bellum*-vraagstuk is er echter onlosmakelijk een andere vraag verbonden, die, hoewel even

belangrijk, heel wat minder aandacht krijgt: wanneer moet een oorlog *beëindigd* worden? Wat is de *eindtoestand* die men mag willen bereiken door middel van militair geweld? Deze *jus post bellum*-vraag is vanuit ethisch oogpunt bijzonder pertinent. Elk ogenblik dat een oorlog langer duurt dan dat die eigenlijk zou mogen of moeten duren, betekent bijkomende onnodige slachtoffers (zowel bij de combattanten als de non-combattanten). Dat de vraag over het beëindigen van een oorlog toch minder vaak gesteld wordt, is misschien enigszins te begrijpen. Inderdaad, indien de rechtvaardige zaak (d.w.z. rechtvaardigingsgrond voor het gebruik van geweld) op een nauwkeurige en weloverwogen manier omschreven is, dan moet ook duidelijk zijn vanaf welk ogenblik ieder verder aanslepen van het conflict ethisch onaanvaardbaar wordt. Als bijvoorbeeld een aan de gang zijnde gewapende agressie is afgeslagen, dan verdwijnt met beëindiging van die agressie ook iedere rechtvaardigingsgrond voor verder geweldgebruik door de verdediger.² Of, anders gezegd, als de doelstelling zoals die vervat is in de rechtvaardige zaak, namelijk de verdediging tegen een aan de gang zijnde aanval, bereikt is, dan is er voor de verdedigende staat geen enkele goede reden meer de oorlog voort te zetten, zonder zelf tot een agressor te worden. De vraag is echter of het rechtvaardig beëindigen van een oorlog wel zo eenvoudig is als we het hier voorstellen.

De complexiteit van het beëindigen van oorlogen: een morele analogie

Wie nagaat op welke manier recente en minder recente conflicten beëindigd werden, zal gauw merken dat de zaken toch wel iets moeilijker liggen. Zo zijn er inderdaad voorbeelden te vinden van conflicten waar de slachtofferstaat en/of diegene die het opneemt voor de slachtofferstaat, zich tevreden stelt met het bereiken van de doelstelling zoals die vervat is in de rechtvaardige zaak. Denk hierbij aan de Golfoorlog van 1991 en het Kosovo-conflict van 1999. Telkens werd het gebruik van militair geweld gestaakt op het ogenblik dat de reden waarvoor men de oorlog begonnen was, was bereikt. In het geval van de Golfoorlog van

Actueel naschrift

Einde aan oorlog in Libië?

Na de verzending van dit artikel medio augustus ten behoeve van de opmaak voor het septembernummer van dit blad lijkt er toch nog betrekkelijk onverwacht een einde te zijn gekomen aan de oorlog in Libië en het regime-Khaddafi, het resultaat van een combinatie van binnenlands verzet en buitenlandse interventie. De analyse van de auteur Carl Ceulemans in bijgaand artikel over ethische afwegingen met betrekking tot het beëindigen van oorlogen, in het bijzonder ook het *jus post bellum*, heeft daarmee echter niet aan waarde verloren, integendeel.

Eindredactie

1991 was dat de bevrijding van Koeweit, in het geval van het Kosovo-conflict het op laten houden van de humanitaire wantoestanden in Kosovo. Bij andere conflicten kan worden vastgesteld dat de staat (of de coalitie van staten) die een rechtvaardige oorlog voert, zich niet tevreden stelt met het bereiken van de 'rechtvaardige zaak'-doelstelling. Denk hierbij aan de Tweede Wereldoorlog of, meer recent nog, de oorlogen in Afghanistan (2001) en Irak (2003). Zo werd in het geval van de Tweede Wereldoorlog algemeen aanvaard dat het 'eenvoudigweg' terugkeren naar de situatie *ante bellum* niet kon volstaan. Met minder dan een onvoorwaardelijke overgave van het naziregime kon men geen genoegen nemen. Zo was het evenmin een optie de militaire operaties in Afghanistan of Irak te stoppen op het ogenblik dat de trainingskampen van al-Qaida vernietigd waren (Afghanistan) of dat men er zich gewapenderhand van had vergewist dat er geen massavernietigingswapens aanwezig waren (Irak). In beide gevallen werd het noodzakelijk geacht de aan de macht zijnde regimes ten val te brengen.

De vaststelling dat het louter bereiken van de doelstelling zoals vervat in de rechtvaardigingsgrond niet altijd volstaat, roept twee vragen op: 1 hoe is het te verklaren dat het in sommige gevallen toch gerechtvaardigd kan zijn de *oorlog te laten doorgaan* wanneer de 'rechtvaardige zaak'-doelstelling eenmaal is bereikt; en 2 op welke manier kan de theorie van de *rechtvaardige oorlog* ons behulpzaam zijn bij het bepalen van het ogenblik waarna voortzetting van de oorlog niet langer legitiem is?

Wat de *eerste vraag* betreft is het, om te begrijpen waarom in sommige gevallen alleen maar het bieden van weerstand tegen een agressie niet kan volstaan, een goed idee even een beroep te doen op een morele analogie in ons dagelijks leven. Stel dat een onschuldige persoon het slachtoffer is van een gewapende aanval door een agressor. Er bestaat in dat geval een algemene morele en juridische consensus over het feit dat het slachtoffer het recht heeft elke verdedigende handeling te stellen die noodzakelijk en proportioneel is om de aanval af te slaan. Vanaf het ogenblik echter dat de dreiging is verdwenen – de agressor zet het bijvoor-

beeld op een lopen – wordt ieder verder schadelijk handelen van het slachtoffer ten aanzien van de agressor onaanvaardbaar. Er is in dat geval namelijk niet langer voldaan aan de noodzakelijkheidsvoorwaarde. Dit veronderstelt uiteraard niet dat de agressor plots al zijn vroegere rechten zou hebben herwonnen. In elke rechtvaardige samenleving die naam waardig, zal de agressor vervolgd en bestraft worden voor het gepleegde vergrijp. Dit *bestraffende en preventieve optreden* (verhinderen dat de agressor opnieuw toeslaat, bijvoorbeeld door hem op te sluiten) ten aanzien van de agressor kan, om redenen van onpartijdigheid, niet de bevoegdheid zijn van het slachtoffer zelf, maar van daartoe gecreëerde *publieke instanties* (politie en judiciële organen).

Voor een staat die het slachtoffer is van een agressie door een andere staat, ligt een vergelijkbare argumentatie niet voor de hand.³ Indien we zouden stellen dat het legitieme, defensieve geweldgebruik van de slachtofferstaat moet stoppen op het ogenblik dat de agressie is afgeslagen, schijnen we er impliciet van uit te gaan dat er nadien ten aanzien van die agressorstaat, net zoals dat het geval was bij de individuele agressor, de noodzakelijke bestaande en preventieve maatregelen genomen worden. Nu, dit laatste is in de huidige internationale samenleving niet of onvoldoende het geval. Hoewel de VN met die bedoeling werden opgericht (het bewaren en herstellen van de internationale vrede en veiligheid), beschikt deze organisatie niet over een vergelijkbare politieke en politieke dwangcapaciteit als een nationale overheid. Dus indien er zoiets bestaat als internationale rechtvaardigheid, dan zal een individuele staat (of een coalitie van staten) in sommige gevallen *zelf* bestraffend moeten optreden en de noodzakelijke preventieve maatregelen nemen om te vermijden in de toekomst opnieuw het slachtoffer te worden van een agressie. Daarbij kan het gaan om het berechten van de politieke leiders van de agressorstaat (vgl. de Neurenberg-processen na de Tweede Wereldoorlog), het opleggen van herstelbetalingen, demilitarisering, het bezetten van een deel van het territorium van de agressorstaat, het onder poli-

tieke voorgedij plaatsen van de tegenstander met als doel regimewisseling tot stand te brengen, enz.

Het moge duidelijk zijn dat de meeste maatregelen van bestraffing en preventie *verlenging* van de vijandelijkheden noodzakelijk na het afslaan van de eigenlijke agressie. Hierbij bestaat echter wel het reële gevaar dat de slachtofferstaat, omwille van zijn partijdigheid, meer of minder gaat opleggen dan wat de rechtvaardigheid in een dergelijke situatie vereist. Zo kan het zijn dat de slachtofferstaat de oorlog te vroeg stopt, omdat die staat opziet tegen een vaak bijzonder kostbare verlenging van de militaire operaties. Het is ook mogelijk dat de militaire operaties voortgezet worden voorbij het punt van de morele wenselijkheid, omdat dit nu eenmaal in het belang is van de slachtofferpartij (die op die manier de *nieuwe agressor* dreigt te worden).

Goede intenties: op zoek naar een duurzamere vrede

De theorie van de rechtvaardige oorlog, en hiermee belanden we bij de *tweede vraag*, is niet blind voor de problematiek van het rechtvaardig beëindigen van oorlogen. Sinds enkele jaren gebeurt dit onder meer door, naast het traditionele *jus ad bellum* en *jus in bello*, het ontwikkelen van een volwaardige derde component, namelijk die van het *jus post bellum*. Wie echter aandachtig het *jus ad bellum* bestudeert, zal merken dat de kern van de *post bellum*-logica hierin reeds embryonaal aanwezig is.⁴ Zo wordt binnen het *jus ad bellum* niet alleen gesteld dat men moet beschikken over een rechtvaardige zaak, maar er wordt aan toegevoegd dat het nastreven van de doelstellingen vervat in de rechtvaardige zaak, vanuit *goede intenties* dient te gebeuren. Dit houdt in dat diegene die de rechtvaardige zaak wil verwezenlijken, gedreven moet zijn door de wil een betere, meer duurzame vrede te bereiken. Michaël Walzer, een belangrijk hedendaags verdediger van de rechtvaardige-oorlogtheorie, stelt het als volgt: 'And better, [...], means more secure than the status quo ante bellum, less vulnerable to territorial expansion, safer for ordinary men and women and for their domestic self-determinations. The key words are all relative in character: not invulnerable, but less vulnerable; not safe, but safer. Just wars are limited wars.'⁵

Het temperen van te veel idealisme binnen de traditie van de rechtvaardige oorlog is trouwens niet nieuw. St. Augustinus, die ook wel beschouwd wordt als de vader van de rechtvaardige-oorlogtheorie, stelt onomwonden dat een *volmaakt rechtvaardige vrede niet van deze wereld* is. In deze 'aardse stad' (in tegenstelling tot de 'goddelijke stad') moet de mens zich tevreden stellen met een onvolmaakte vrede. Dit is een door de mens gecreëerde vrede, die het samenleven in de aardse stad mogelijk moet maken, niets meer en niets

minder.⁶ Wie de ambitie heeft een rechtvaardige oorlog te voeren, moet hiermee dan ook terdege rekening houden door de oorlog om rechtvaardigheidsoverwegingen niet te lang te laten aanslepen.

Het hebben van goede intenties komt dus in feite neer op het aan de dag leggen van een zekere gematigdheid en voorzichtigheid (*prudentia*). Een vrede die meer duurzaam wil zijn dan de vrede *ante bellum*, moet een toestand zijn waarin een beter evenwicht gevonden wordt tussen *orde* en *rechtvaardigheid*. Inderdaad, wie zo snel mogelijk de vijandelijkheden wil beëindigen (*orde*), zonder ook maar oog te hebben voor de vereisten van de rechtvaardigheid, loopt het risico slechts een schijnvrede te creëren. Daarentegen zal iemand met te idealistische rechtvaardigheidsverwachtingen de lat vaak zo hoog leggen, dat er vermoedelijk nooit een einde zal komen aan het conflict (het eindresultaat zal nooit goed genoeg zijn). Een politieke verantwoordelijke met goede intenties zal dus voortdurend een bijzonder moeilijke proportionaliteitsafweging moeten maken: hoeveel meer oorlog en wanorde moet ik toestaan om een beter, d.w.z. rechtvaardiger, eindresultaat te verkrijgen? Of, anders gesteld, hoeveel onrechtvaardigheid mag of moet ik tolereren om op die manier de oorlog sneller te kunnen beëindigen? Hierbij is het belangrijk op te merken dat er geen formule bestaat die ons met een mathematische precisie in staat stelt te bepalen waar dit optimale evenwichtspunt tussen *orde* en *rechtvaardigheid* gelegen is. Paul Ramsey beschrijft deze afwegingsprocedure treffend, wanneer hij zegt: '[T]his may not tell him [de politieke verantwoordelijke] what to think, but it is how he will think.'⁷ Het gaat hier, met andere woorden, om een soort casuïstische richtlijn, die ons moet helpen in een gegeven casus te bepalen wanneer het geweldgebruik het beste beëindigd kan worden.

Op welke manier ging en gaat de internationale gemeenschap in haar aanpak van het Libische conflict nu om met de hier besproken afweging tussen *orde* en *rechtvaardigheid*? Is er vooral gezocht naar het zo snel mogelijk beëindigen van het conflict (*orde*), of was er bij het zoeken naar een oplossing meer aandacht voor rechtvaardigheidsoverwegingen?

Operatie *Unified Protector*: orde of rechtvaardigheid?

In navolging van de volksoptstanden tegen de aan de macht zijnde autoritaire regimes in Tunesië en Egypte van eind 2010, begin 2011, was het medio februari 2011 de beurt aan Libië. Wat aanvankelijk begonnen was als een protestactie tegen het regime-Khaddafi (een regime dat al meer dan veertig jaar standhield), escaleerde al vrij snel in een regelrechte burgeroorlog. De opstandelingen slaagden erin het oosten van Libië onder controle te krijgen (met Benghazi als belang-

rijkste bolwerk), terwijl de Khaddafi-getrouwe troepen het westen in handen hielden. In de weken en maanden die volgden, lanceerden beide partijen met wisselend succes offensieven en tegenoffensieven. Begin juli was geen van beide oorlogvoerende partijen erin geslaagd de patstelling te doorbreken.

Vanaf het begin van de Libische volksopstand werd de internationale gemeenschap ernstig verontrust door de bijzonder brute repressiemaatregelen van het regime tegen de burgerbevolking. Met Veiligheidsraadresolutie 1970 van 26 februari 2011 werd dan ook een onmiddellijke stopzetting van het geweld geëist. Verder werd met die zelfde resolutie een wapenembargo ingevoerd en volgde er een doorverwijzing van het conflict naar het Internationaal Strafhof. Een tweede resolutie, 1973 van 17 maart 2011, legde een *no fly*-zone op en verleende de mogelijkheid 'alle mogelijke middelen' aan te wenden teneinde de burgerbevolking te beschermen, met uitsluiting evenwel van het inzetten van een buitenlands bezettingsleger. Twee dagen na het aannemen van deze resolutie, op 19

oplossing wordt vrij snel een halt toegeroepen aan de voor de burgerbevolking bedreigende oorlogssituatie. Rechtvaardigheidsopvattingen zijn echter vrijwel totaal afwezig in dit voorstel. Zo laat de internationale gemeenschap na om ten aanzien van het regime-Khaddafi bestraffend en preventief op te treden (zolang Khaddafi aan de macht blijft, kan het conflict snel weer oplaaieren).

In het *andere uiterste* zou de internationale gemeenschap zich uitsluitend laten leiden door *rechtvaardigheidsoverwegingen*, welke implicaties dit ook moge hebben voor de duur van het conflict. Dit zou dan bijvoorbeeld betekenen dat de internationale inspanningen zich voornamelijk zouden richten op bestraffing en preventie. De verantwoordelijken van het regime zouden zich dan koste wat kost moeten verantwoorden voor de daartoe bevoegde rechtsinstanties (het Internationaal Strafhof), terwijl het Libische volk na de verwijdering van het regime begeleid zou moeten worden bij het uitbreiden en consolideren van een voor alle Libische burgers veilige en stabiele politieke

Ten behoeve van een vrede die duurzamer wil zijn dan de vrede ante bellum moet een beter evenwicht gevonden worden tussen orde en rechtvaardigheid

maart, nam Frankrijk als eerste het initiatief om door middel van luchtaanvallen de bepalingen van de VN-resoluties te doen respecteren. Hierin werd het spoedig gevolgd door Groot-Britannië en de Verenigde Staten. Uiteindelijk werd op 31 maart besloten alle militaire aspecten van de VN-resoluties samen te brengen onder NAVO-commando, met als naam Operatie *Unified Protector*.

Vooraleer van start te gaan met de eigenlijke 'orde-rechtvaardigheid'-evaluatie van de reactie van de internationale gemeenschap, is het aangewezen vooraf een soort continuüm te schetsen, waarbij we zo precies mogelijk de twee extremen (orde en rechtvaardigheid) in de context van de casus trachten te definiëren. Bij het *ene uiterste* van het continuüm staat het *ordebegrip* centraal. Binnen de context van onze casus zou dit dan overeenkomen met een situatie waarin de internationale gemeenschap de vijandelijkheden tussen beide conflictpartijen zo snel mogelijk wenst te beëindigen, wat ook de implicaties hiervan mogen zijn op het vlak van rechtvaardigheid. Zo'n extreme ordeoplossing zou er bijvoorbeeld in kunnen bestaan dat de internationale gemeenschap een zodanige druk gaat uitoefenen op beide partijen, dat deze op relatief korte termijn bereid zijn een staakt-het-vuren te aanvaarden, eventueel gevolgd door onderhandelingen over een machtsdeling. Met een dergelijke orde

omgeving. Afhankelijk van de bereidheid van de bevolking potentiële *post bellum*-spanningen tussen diverse bevolkingsgroepen te overwinnen, zal er al dan niet sprake zijn van een langdurige internationale militaire aanwezigheid.

Waar op dit 'orde-rechtvaardigheid'-continuüm kunnen we de internationale inspanning in het conflict-Libië tot medio augustus nu situeren? Uit de twee Veiligheidsraad-resoluties blijkt overduidelijk dat het hoofddoel van de internationale gemeenschap erin bestaat de burgerbevolking te beschermen. Om dit doel te bereiken, moet in de eerste plaats de nadruk gelegd worden op het *orde-element*. Zo eist de Veiligheidsraad dat het geweld onmiddellijk gestaakt wordt. Tegelijkertijd worden maatregelen genomen die de geweldcapaciteit van de agressor (*in casu* het regime-Khaddafi) ernstig moeten ondermijnen, in de hoop dat die agressor de futiliteit van zijn gewelddadige onderneming inziet. Denk hierbij aan het opleggen van een wapenembargo en een *no-fly* zone, aangevuld met de toezegging de burgerbevolking met alle mogelijke middelen tegen aanvallen te beschermen.

Maar ook het *rechtvaardigheidsaspect* is niet volledig afwezig in de VN-resoluties. Dit komt ongetwijfeld het duidelijkst tot uiting in de doorverwijzing van het conflict naar het Internationaal Strafhof. Meer concreet betekent dit dat onderzocht wordt of er sprake

ke is van mensenrechtenschendingen en/of oorlogsmisdaden, en dat de daders zich voor dat Hof zullen moeten verantwoorden. Het potentieel *conflictverlengend* effect van dit rechtvaardigheidselement ligt voor de hand: het vooruitzicht uitgeleverd te worden aan de internationale justitie is niet direct van aard om de agressor tot enige toegeeflijkheid te bewegen de wapens snel neer te leggen. Het garanderen van eventuele immuniteit voor de vervolging van de verantwoordelijken van het regime is dan ook een belangrijke *bargaining chip* in de onderhandelingen om tot een snelle oplossing van het conflict te komen.

Tot op heden schijnt de internationale gemeenschap echter niet de intentie te hebben de rechtvaardigheidseis in te ruilen voor meer orde (d.w.z. snellere beëindiging van het conflict), zelfs indien dit een substantieel risico meebrengt op een aanzienlijke verlenging van het conflict. Indicaties van die *onverzettelijkheid op rechtvaardigheidsvlak* vinden we onder meer terug in de internationale verklaringen dat 'een regime dat zijn eigen bevolking aanvalt, geen toekomst heeft', en dat 'het Libische volk het recht moet hebben het eigen politieke lot in handen te nemen binnen een soeverein, onafhankelijk en verenigd Libië'.⁸ Zo wordt tevens binnen de in maart 2011 opgerichte Contactgroep, en dit in overleg met de Libische Nationale Overgangsraad, actief op zoek gegaan naar een samenlevingsmodel voor de periode na Khaddafi, waarin de principes van inclusiviteit en representativiteit centraal dienen te staan.⁹

Een ander mogelijk conflictverlengend element is het bij voorbaat uitsluiten van de inzet van internationale grondtroepen. Door uitdrukkelijk een grens te stellen aan het militaire interventieniveau, loopt men het risico dat het regime-Khaddafi er hoop uit gaat putten dat indien het lang genoeg weerstand biedt, de internationale gemeenschap uiteindelijk wel bereid zal worden gevonden tot een compromis over het voortbestaan van het regime. Dit risico moet op zijn beurt echter zorgvuldig afgewogen worden tegen het niet onaanzienlijke *legitimiteitsvoordeel* om het Libische volk in staat te stellen *zichzelf* te bevrijden van een onaanvaardbaar geacht autoritair regime. Het valt echter te vrezen dat naarmate de huidige patstelling voortduurt, de druk op de internationale gemeenschap zal toenemen om zich militair méér te engageren dan nu het geval is. Hoewel dit kansen biedt om het regime-Khaddafi sneller op de knieën te dwingen, is een dergelijk scenario bijzonder onaantrekkelijk voor zowel de Verenigde Staten (vermijden van een nieuw Afghanistan of Irak) als voor de Arabische wereld (de revolutie zou door een westerse bevrijding elke legitimiteit verliezen).

Conclusie

Het beëindigen van een oorlog is vanuit ethisch oogpunt niet altijd een evidente zaak. De theorie van de rechtvaardige oorlog raadt aan om de vijandelijkheden te staken op het ogenblik dat, in vergelijking met de situatie *ante bellum*, een meer stabiele toestand is bereikt. Dit veronderstelt dat men in veel gevallen op zoek dient te gaan naar een delicaat evenwicht tussen orde en rechtvaardigheid. Dat is zeker niet anders met de huidige internationale interventie in Libië, Operatie *Unified Protector*. Hoewel de veiligheid van de Libische burgerbevolking op korte termijn het best gediend is met het zo snel mogelijk beëindigen van de vijandelijkheden (orde), lijkt de internationale gemeenschap toch vastbesloten om ook het rechtvaardigheidsaspect niet uit het oog te verliezen. De wil om definitief komaf te maken met het regime-Khaddafi en het voor de rechter brengen van de politieke verantwoordelijken, zijn hiervan duidelijke aanwijzingen. Het is echter niet omdat de internationale gemeenschap een duidelijk beeld heeft van *wat* zij wil bereiken, dat meteen ook geweten is *wanneer* dit zal worden bereikt. Hoe langer echter de huidige patstelling aansleept, hoe groter de druk zal worden voorrang te geven aan orde in plaats van rechtvaardigheid.

Dr Carl Ceulemans is docent aan het Departement Gedragswetenschappen – Leerstoel Filosofie – van de Koninklijke Militaire School te Brussel.

Noten

- 1 Voor een Nederlandstalige inleiding tot de theorie van de rechtvaardige oorlog, zie o.a. Carl Ceulemans, *Over oorlog en ethiek. De traditie van de rechtvaardige oorlog in theorie en praktijk* (dit boek zal in het najaar van 2011 verschijnen bij Uitgeverij Garant, (Antwerpen/Apeldoorn).
- 2 Nicholas Fotion & Gerard Elfstrom, *Military Ethics. Guidelines for Peace and War*, Boston/Londen: Routledge & Kegan Paul, 1986, blz. 228.
- 3 Zie ook Michael Walzer, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations* (Third Edition), New York: Basic Books, 2000, blz. 119.
- 4 Voor een uitgebreidere studie van het *jus post bellum* als onafhankelijke component, zie o.a. Brian Orend, *The Morality of War*, Peterborough (Ontario, Canada): Broadview Press, 2006, blz. 160-219.
- 5 Walzer, *a.w. noot 3*, blz. 121-122.
- 6 Zie Aurelius Augustinus, *De Stad van God*, Baarn: Ambo, 1984, Boek XIX, 17, blz. 968.
- 7 Paul Ramsey, *The Just War. Force and Political Responsibility*, Savage (Maryland): Littlefield Adams Quality Paperbacks, 1992, blz. 11.
- 8 Officiële NAVO-verklaring van 8 juni 2011 (http://www.nato.int/cops/en/natolive/news_75177.htm?mode=pressrelease).
- 9 Zie het verslag van de derde bijeenkomst van de Contactgroep in Abu Dhabi op 9 juni 2011 (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/verslagen/2011/06/09/third-meeting-of-the-international-contact-group-on-libya.html>).

Zeven verzwegen plagen: de blinde vlek van de eurofielen

De verdedigers van een sterker Europa hebben een blinde vlek. Onze ministers, de parlementsleden in Straatsburg en Den Haag, de Europese Beweging, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) – zij gaan voorbij aan een reeks plagen van Europa. Toch komt de Europese Unie pas uit de crises zodra die gebreken worden aangepakt. Waarom zien ‘eurofielen’ en vele andere politici dit niet?

Er waren onlangs vier bijeenkomsten over de kloof tussen Europa en het publiek in Nederland.¹ Volgens de eurofielen aldaar moet er meer uitleg komen aan het publiek, veel meer focus op de weinig bekende voordelen van Europese integratie en op het geven van een weerwoord aan de eurosceptici. De nationale leiders moeten Europa eindelijk zien staan, zo was de boodschap.

Wat mij trof is dat twee centrale aspecten volledig ontbraken: het gebrekkig functioneren van de Europese instellingen en hun vaak discutabele beleid. De belangrijkste successen van de EU zijn de open grenzen (Schengen) en de euro. Beide staan echter op het spel. Waarom laat de politiek het kritisch kijken naar Europa dan over aan PVV, SP en ChristenUnie/SGP?

Eerst de ‘zeven plagen’ waarover je in Den Haag, Brussel noch Straatsburg zelden iemand hoort.²

1 Europa functioneert niet. Wie in Brussel de gang van zaken dagelijks volgt, ziet hoeveel belastinggeld daar verspild wordt. ‘Aan minstens een kwart van de uitgaven hier zit wel een luchtje’, verzuchtte na een bijeenkomst van EcoFin de Nederlandse minister van Financiën Gerrit Zalm ooit. Zestien jaar achtereen al concludeert de Europese Rekenkamer dat het onduidelijk is waar de Unie haar geld aan uitgeeft. De vereiste goedkeurende verklaring is nog nooit afgegeven. Rommelt een gemeente twee jaar achtereen, dan komt zij onder curatele. Maar in Europa heeft zestien jaar negatieve rapportering van de Rekenkamer geen politiek effect. Onlangs onthulde *de Volkskrant* hoe de Rekenkamer samen met de Commissaris voor

de Europese fraudebestrijding Siim Kallas jarenlang onregelmatigheden onder de mat veegde.³ ‘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’, aldus terecht Jan Rood en Mendeltje van Keulen.⁴

2 Europa zwemt in het geld. Brussel beschikt over meer financiën dan nodig. Daarom kon Commissievoorzitter Barroso vorig jaar tien miljard euro ‘los geld’ ter plaatse te voorschijn toveren voor het euronoodfonds EFSF. Ander voorbeeld is de 16-pagina’s huis aan huis bezorgde diepkleurendruk brochure *Europa in Vlaams Brabant*. De bevolking wordt aangemoedigd een plattelandverblijf te winnen; een vroegere keuterboerderij, een nieuw wandelpad rond brouwerij Hoegaarden of een mountainbike-parcours te bezoeken en te proeven van streekgerechten. Alles op kosten van hun Europese medeburgers. Of neem de 100.000 euro voor de bouw van een skipiste op het Deense eiland Bornholm, waar nooit sneeuw valt.

In 2009 ging volgens de Rekenkamer 48% van de begroting naar landbouwpolitiek. Op zich zelf is dat aan deel logisch. Alle geïndustrialiseerde landen subsidiëren hun landbouw. Maar dat rechtvaardigt geen fraude. ‘Van de 241 gecontroleerde verrichtingen vertoonde 27 procent fouten’, concludeert de Rekenkamer.⁵ Zij vindt daarnaast plattelandontwikkeling gevoelig voor onregelmatigheden van ernstige aard. Waarom moet trouwens Europa bepalen hoe Schotland, Sicilië of de Peel er landschappelijk uit zien? Of neem de 160 miljoen voor grensoverschrijdende samenwerking in Nederland. Wij moeten daarmee leren aan de Duitsers te snuffelen. En waarom 68 miljoen belastinggeld steken in een museum over de EU te Brussel? Zit daar iemand op te wachten?

Of neem de forse steun aan Turkije, de snelst groeiende economie van Europa. ‘Kijk nog eens kritisch naar het Europese hulpbeleid’, adviseert Arend Jan Bokestijn Europees bewindsman Ben Knapen. Vergeet het. Ooit probeerde minister Herfkens de Commissie al over te halen tot minder gulheid.

Tevergeefs. Brussel zwemt in de financiën. Dat geld moet op.

3 Europa irriteert. ‘Maar liefst 40 procent van de Nederlandse bevolking ziet de EU als een bedreiging van de Nederlandse cultuur en identiteit. Een belangrijk deel van de bevolking keert zich in emotionele zin van Europa af.’⁶ Toen ik vijftig jaar geleden kennis maakte met de Europese Economische Gemeenschap (EEG), bracht zij behalve brood ook onbekende luxe producten als bijvoorbeeld wijn, buitenlandse kaas en exotisch fruit op tafel. Die EEG wilde de risico’s verlichten van staal- en textielarbeiders, van boeren, AOW’ers, vrouwen en andere zwakkere groepen. Maar vandaag is de EU geen *verzekeringspolis* meer. Intussen bemoeien Commissie en Europees Parlement zich met werkelijk alle details van ons bestaan. Dat irriteert.

Ooit legde ik als Brussels correspondent een map aan met het trefwoord ‘Onzin’. Was het verstandig Roemenië en Bulgarije al in 2007 bij de Unie te halen? Of om onze energie-installaties aan het buitenland te verpatsen? Griekenland op basis van valse statistieken de euro te geven? Een 22-talige woordenlijst aan te leggen met voor moslims gevoelige woorden? Europese kwaliteitseisen voor ziekenhuizen te willen introduceren? Koeienstront op onze tulpenvelden te verbieden? Kinderveilige wegwerpaanstekers te verplichten? ‘Juffrouw’ af te willen schaffen omdat dit ongehuwd zijn benadrukt? Regels te maken voor grensoverschrijdend vrijwilligerswerk? Europees campagne te voeren tegen overgewicht? De nationale kustwacht te vervangen door een bureaucratisch Europees wachtsysteem? Europabreed af te dwingen dat grote bedrijven vrouwen in de top opnemen? Actie te voeren rond het uitblijven van het vuilnisophalen in Napels? Kleine winkeliers dwars te zitten met een verbod op samen adverteren? Ik doe maar een greep uit mijn map met beleidsafspraken en losse flodders van Commissie of Europees Parlement.

4 Europa is van belanghebbenden. Dertig jaar geleden zag ik op een congres van de Europese Beweging Nederland alleen maar belanghebbenden. Europese ambtenaren, hoogleraren, industriëlen, medewerkers van NGO’s. Allemaal ‘aandeelhouders in Europa’, maar geen gewone burgers. Toen ik dat als verslaggever signaleerde, overwoog de EBN een protest. Het kwam er niet van. Zo’n polemiek lokt de Europese elite niet. Ondoorzichtige besluitvorming kwam ze wel uit. Die belanghebbenden hingen jarenlang een mooi beeld van de EEG op via de *trompe-l’oeil*, de opgesmukte schets.

5 Europa is een bureaucratie. Een andere verzwegen handicap van de Unie is haar bureaucratie. ‘Europa is een doel op zichzelf geworden’, verzucht voormalig Duits bondspresident Roman Herzog. Tegenover een overschot aan ambitieuze Europese functionarissen

staan 27 lidstaten die hun nationale belang najagen. Dat enorme spanningsveld leidt onvermijdelijk tot een bureaucratie. Dat weten inmiddels onderzoekers, boeren, NGO’s, ondernemers, studenten, ja iedereen die zelf wat met Europa doet. Via royale Structuur- en Cohesiefondsen pompen ambtenaren miljarden euro’s rond. Hun regelgeving is (ter voorkoming van fraude) qua detaillering (terecht) krankzinnig. Of neem de onzichtbare maar ook ontelbare agentschappen en nevenbureaus verspreid over heel Europa. Zoals het Europees Economisch en Sociaal Comité? Het telt 344 leden met bijpassend kantorencomplex en ambtelijk leger, maar niemand leest hun rapporten. Waarom een Europees Bureau voor de Grondrechten naast de gespecialiseerde Raad van Europa? De voorbeelden liggen voor het oprapen.⁷

De eurofielen juichen nu omdat door de eurocrisis Europa nieuwe bevoegdheden krijgt. Brussel gaat meebepalen over pensioenen, lonen, AOW-leeftijden, ontslagrecht en winkelsluiting. Er komt daarvoor een keten van Europese monitoren, *best practices*, *benchmarking* en andere vormen van pottenkijken. ‘Zo lees ik in het Europact dat het loonkostenbeleid op straffe van een boete onderdeel uitmaakt van het Europees toetsingskader’, klaagt Han ten Broeke van de VVD onlangs in de Kamer. Kortom, ‘voor velen is Europa een project om de nationale staten geheel en al te overstijgen’, aldus al eerder PvdA-prominent René Cuperus.⁸

6 Europa zit zonder verhaal. Ten slotte het gegeven dat de uitdagingen van West-Europa van zestig jaar geleden inmiddels ingelost zijn. De Sovjetunie bedreigt ons niet meer en Duitsland al helemaal niet. De interne markt als motor van werk en welvaart loopt lekker. Is wellicht het moment gepasseerd voor verdergaande integratie? Globalisering als nieuwe uitdaging? Het project *Europa 2020* (modernisering economie) bewijst dat de afzonderlijke landen veel liever al wedijverend die ‘globalisering’ ondergaan. Elk op zijn eigen manier. Want bijvoorbeeld 44% jeugdwerkloosheid in Spanje en 7% bij ons, dat vang je niet onder één hoedje.

7 Nationale staat floreert. De zevende handicap van Europa is een vaak verzwegen gegeven: de natiestaat floreert als nooit tevoren. Bij de start van de Europese integratie in de jaren vijftig werd de traditionele natie gezien als overleefd. Zij was gevaarlijk voor de vrede en bovendien (zeker in het geval van Nederland) te klein voor een welvaartsstaat. De natiestaat zou op den duur ondergeschikt worden aan een Verenigd Europa. Daarbij kwam onze grote Nederlandse afhankelijkheid van export, import en transitie via de havens, industrie en *agribusiness*. Ten slotte bewees destijds de EEG zich al meteen als motor van ongekende welvaartsgroei.

De federalisten⁹ dachten destijds dat vakbonden, werkgevers en andere groepen zich vanwege de voordelen tot Europa gingen bekeren. Zij zouden Nederland alsmear meer relativieren en 'overlopen' naar Europa. Maar de 'The Uniting of Europe', in 1957 door Ernst Haas in zijn beroemde boek aangekondigd, is nooit doorgebroken. Integendeel. 'Het is niet zo dat de "natiestaat" een antieke politieke vorm is die zijn tijd heeft gehad. In feite is het de modernste politieke instelling die wij kennen [...] De nationale staat is merkwaardig goed aangepast aan de huidige behoeften aan burgerlijke verantwoordelijkheid en actieve deelname aan de politiek,' aldus de sociaal-democraat Tony Judt.¹⁰ In zijn slotbeschouwing oppert hij 'dat de ouderwetse natiestaat een betere vorm is om gezamenlijke loyaliteit te verzekeren, de minder bedeelden te beschermen, een eerlijker verdeling van de welvaart af te dwingen en compensatie te bieden voor ontwrichtende internationale economische ontwikkelingen'.

Het is, kortom, allemaal precies andersom gegaan dan je vroeger op school leerde. Europa doet de natiestaat niet uitdoven. Nee, die nationale staat gebruikt de Unie om haar autonomie in steen te beitelen. Dank zij Europa blijven Duitsland en Frankrijk, maar ook ministaatjes zoals Luxemburg en Malta, in hoge mate soeverein.

Het is jammer dat de eurofielen langs de opgesomde gebreken kijken. Zelfs staatssecretaris Ben Knapen gaat als bewindsman hieraan voorbij. In zijn Kamerbrief van 20 mei 2011 over de gewenste Europa-communicatie doet Knapen de plagen als 'vaak (gepercipieerde) bedreigingen en opvattingen' af. Het publiek echter houdt bovenstaande plagen tegenwoordig echt wél voor serieus. Wie genoemde handicaps verzwijgt, maakt van de EU een omstreden project. Zo ontnemen de eurofielen zichzelf de kans om Europa serieus te nemen. Alleen als Europa gevoelsmatig (en uiteraard feitelijk) legitimiteit uitstraalt, valt het te verkopen.

Nederland voorop

Hoe vindt de politiek de weg om de Unie overtuigend uit te leggen? Om te beginnen moet Europa zich concentreren op zijn kerntaken. Overheid en belanghebbenden moeten in elk geval laten zien dat onze banen, bedrijven, pensioenen, ons voedsel, onze energie, gezondheid en andere essenties alleen houdbaar zijn onder de paraplu van Brussel. 'Effe dimmen' en concentreren op kerntaken zijn hard nodig. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar toch gebeurt het niet. De nu begonnen discussie in Nederland over Europa biedt daarvoor aanknopingspunten. Alleen dank zij de Euromarkt, de eenheidsmunt, uniforme milieu-, transport-, technologische, ja zelfs Europese universitaire

en migratienormen kan Nederland een zelfstandige welvaartsstaat blijven.¹¹ Door de eurocrisis loopt de steun bij het publiek alarmerend terug. Daarom verdient Europa juist nu aandacht voor bovengenoemde 'plagen'. Ook Eurofielen dienen de schaduwzijden van Europa onder ogen te zien. Zet daarbij de nationale dimensie voorop: 'wat is goed voor Nederland?' Dan is Europa wel te verkopen. Anders loopt het steeds verder vast.

Dr. Jan Werts is EU-mediacorrespondent te Brussel.

Noten

1 Op 5 mei, Brussel: Vlaams-Nederlandse Huis: 'How to report the economic crisis in Europe?'; op 9 mei, Eerste Kamer, Duitsland Instituut, Amsterdam, *Europalezingen* door voormalig Duits bondspresident Roman Herzog en oud-commissaris Frits Bolkestein; op 19 mei, Clingendael, *De euro adepten, een bedreigde diersoort?*; op 23 mei, Clingendael, NGIZ, *Symposium 65 Jaar Internationale Spectator*.

2 De Unie heeft nog andere gebreken, zoals de zwakke buitenlandse politiek, Schengen, het democratisch tekort, het spilzuchtige Europees Parlement, de uitbreidingsrage en de maandelijkse verhuizing naar 'Straatsburg'. Die wél veelbesproken 'plagen' komen hier niet aan de orde.

3 'Sabotage in Europese Rekenkamer', interview met Maarten Engwirda, lid Rekenkamer, door Marc Peeperkorn, in: *de Volkskrant*, 11 januari 2011.

4 'Ook een lers ja lost het probleem van de EU niet op', in: *Internationale Spectator*, september 2008, blz. 455.

5 Persbericht bij *Jaarverslag Europese Rekenkamer 2009*, blz. 8.

6 WRR, 'Identificatie met Nederland', Den Haag, 2007, blz. 24.

7 Voor andere voorbeelden zie Hans Magnus Enzensberger in zijn lichtvoetige essay *Sanftes Monster Brüssel oder die Entmündigung Europas*, Berlijn: Suhrkamp, 2011, 67 blz.

8 *Het ongemak over Europa*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, blz. 84.

9 De federalisten willen een Unie met zware bevoegdheden als remedie tegen de volgens hen wankele natiestaat. Merkwaardig toch dat zij geloven in een 'Bondsrepubliek Europa', die als staat toch dezelfde kenmerken – en dus ook zwakke kanten – heeft als de nationale staat.

10 Tony Judt, *Een grenzenloze illusie? De kwestie Europa*, Utrecht: Erven J. Bijleveld, 1997, blz. 124.

11 Een geslaagde poging tot uitleg doet dr Bob van den Bos met zijn boek *EUROPA. Wat heb ik er aan? Wat de EU concreet doet en waarom*, 2009.

Zij zijn arm en wij zijn rijk: een sleets paradigma

Het ontstaan van ontwikkelingssamenwerking in de jaren '60 werd bepaald door de basisgedachte dat de ontwikkelingslanden een achterstand in ontwikkeling hadden ten opzichte van het Westen (voormalige kolonisatoren) en dat die achterstand door een gezamenlijke inspanning moest worden ingelopen. Dat legde de basis voor het moderniseringsparadigma, dat inhield dat ontwikkelingslanden via een proces van overdracht van kennis, geld en technologie tot de moderniteit zouden moeten worden gebracht. Een moderniteit die de ontwikkelde wereld (Verenigde Staten, Europa, Japan) al had bereikt: 'zij zijn arm, wij zijn rijk', en met ons geld, onze technologie en onze kennis gaan we zorgen dat zij net zo worden als wij.

In de loop van de tijd hebben we het achterstands-c.q. moderniseringsparadigma taalkundig wat aangekleed met armoedebestrijding als vlag om de lading te dekken, maar in essentie is het paradigma niet veranderd.

Het OS-paradigma wordt contraproductief

Het 'zij zijn arm en wij zijn rijk'-paradigma is gaandeweg steeds sleetser geworden en dreigt om verscheidene redenen eerder contraproductief te worden in de strijd tegen armoede.

- De vanzelfsprekende duidelijkheid wie arm en wie rijk is in deze wereld, is verdwenen. We kunnen niet meer zomaar spreken over 'arme landen': elk van deze landen kent rijke en welvarende elites en een opkomende hogere middenklasse.
- Het moderniseringsparadigma (voor iedere wereldbewoner een leven zoals de Nederlander of de Zweed) dat ten grondslag lag aan ontwikkelingssamenwerking, is zelf dubieus geworden.
- Met groeiende urgentie dienen mondiale problemen als klimaat, energie, voedsel en migratie zich aan die niet meer passen in het arm-rijk-schema.
- De twijfel of de projecten en programma's van de afgelopen decennia nu wel het echte afdoende antwoord zijn op de problemen van de ontwikkelingslanden, stelt vraagtekens bij dat element uit het klassieke paradigma.

- De constatering in onderzoek dat 75% van alle mensen die onder de armoedegrens leven, zich inmiddels in midden-inkomenslanden (India, Indonesië, Peru, Zuid-Afrika) bevinden.¹
- De opkomende economieën, vroeger zelf ontwikkelingslanden, die een nieuwe eigen rol spelen in ontwikkelingslanden, bedienen zich niet van het OS-instrumentarium, maar opereren toch actief en ook met resultaten.
- Tot slot is de wereld van OS opengebrouwen door nieuwe spelers, zoals grote en kleine filantropen, bedrijven en breed georiënteerde *consultancy*-firma's.

Ik concludeer uit deze ontwikkelingen dat het OS-paradigma en de klassieke OS-aanpak versleten zijn geraakt en niet langer een noodzakelijk kader voor analyse en interventies vormen. Sterker nog, ik vrees dat het gaandeweg contraproductief wordt om er de noodzakelijke veranderingen mee tot stand te brengen. Er is dringend behoefte aan modernisering die verder gaat dan meer *accountability* of nieuwe vormen van *tender*-procedures.²

Nieuw paradigma voor ontwikkeling: 'a global, just and sustainable community'

Het klassieke moderniseringsparadigma als basis voor ontwikkelingssamenwerking is niet langer houdbaar. Dat moderniseringsparadigma was vanzelfsprekend in de jaren '70 en '80, en kreeg een stevige steun in de rug na de val van de Muur en de schijnbare definitieve 'overwinning' van het liberaal kapitalisme. Inmiddels is die vanzelfsprekendheid weg. Met 'global, just and sustainable community' worden geen totaal nieuwe begrippen geïntroduceerd, maar wanneer ze tot basis van het ontwikkelingsdenken worden gemaakt, ontstaat er een fundamenteel ander beeld dan in het moderniseringsparadigma.

Mondiaal. Deze notie breekt met het wij-zij-denken. Ontwikkeling is geen opgave voor het Zuiden, maar een gemeenschappelijke opgave. Ontwikkeling is ook voor ons deel van de wereld een noodzakelijke opgave, die we al te lang voor ons uitgeschoven hebben in een 'einde van de geschiedenis'-gevoel, waarin we

ervan overtuigd waren dat we in een uit-ontwikkelde samenleving leefden, waarin slechts onderhoud en bijregelen voldoende zou zijn.

Rechtvaardig. Er is dringend behoefte aan een grondige aanpak van het probleem van de ongelijkheid binnen en tussen landen. Er is geen twijfel over de groei van die ongelijkheid. In de Verenigde Staten is de groeiende rijkdom van de laatste twintig jaar voor 80% terecht gekomen bij de 1% rijkste Amerikanen.³ Dat beeld is overal op de wereld zichtbaar. De constatering dat de armoede in absolute zin afneemt omdat steeds meer mensen boven de armoedegrens van 1,25 dollar komen, is onvoldoende geruststellend. Armoede is altijd ook een relatief begrip – we gebruiken ook in Nederland het begrip armoede terecht – maar veel ernstiger is dat de grote verschillen in de wereld ernstige gevolgen hebben voor de toekomst. Grote ongelijkheid in combinatie met toenemende druk op natuurlijke hulpbronnen (land, water, mineralen, energie) zal er in de toekomst toe leiden dat vooral de kapitaalkrachtigen zich die schaarse middelen zullen kunnen toe-eigenen. Een gerichte mondiale rechtvaardigheidsagenda is daarom noodzakelijk.

Duurzaam. De ecologische crisis (niet nieuw, al sinds de Club van Rome in 1972 bekend) heeft ons westers economisch model als niet-duurzaam ontmaskerd. Als de gemiddelde wereldburger recht heeft op 1,8 hectare van onze aarde om haar of zijn voedsel te produceren, grondstoffen te krijgen, vuilnis kwijt te raken en haar/zijn CO₂ te laten absorberen, dan gebruikt de Amerikaan gemiddeld 9 hectare en de Nederlander 4 hectare.⁴ Als 1,2 miljard Indiërs en evenzoveel Chinezen op dezelfde manier zouden leven, zou deze aarde aan haar einde komen. Dat 'Westerse' model kan daarom niet langer het referentiepunt zijn, noch het na te streven doel van het begrip ontwikkeling. En dat economisch-ecologisch inzicht heeft grote consequenties voor de terugblik op de mate waarin het Westerse model als zodanig het kader is geweest voor het ontwikkelingsdenken.

Gemeenschap. Grote delen van onze wereld worstelen niet alleen met een economisch-ecologische opgave, maar ook met serieuze sociale vraagstukken. In het Zuiden bestaat die opgave in het overwinnen van verbrokkeling binnen landen op basis van etniciteit, clan/stamverbanden of religie en het bouwen aan gedeelde noties van burgerschap. In het Westen neemt de vanzelfsprekendheid van het sociale model af. Individualisering is niet alleen een zegen; zij verzwakt de cohesie in de samenleving en leidt tot erosie van het sociaal kapitaal. Dat in een welvarend land als Nederland 1 miljoen mensen anti-depressiva slikken om zich staande te houden, mag aanleiding zijn om ons af te vragen hoe we ons tot een leefbaardere, sociaal-psychologisch gezondere samenleving ontwikkelen.

Armoedebestrijding in nieuw perspectief

Met ruim 1 miljard mensen onder de armoedegrens en 900 miljoen mensen voor wie het dagelijks brood niet zeker is,⁵ is er nog een hoop te doen. Er is nog steeds goede reden om armoede als een van de grootste wereldproblemen te zien. In het rijtje van *global common goods* hoort een menswaardig bestaan voor iedereen nog steeds thuis. En met de wetenschap dat er tussen nu en 2050 waarschijnlijk nog eens twee miljard mensen bijkomen (vooral in landen met grote armoede), moet alle hens aan dek om oplossingen te vinden voor het dreigende mensonwaardige bestaan van drie miljard mensen. Maar als het klassieke OS-verhaal met de klassieke OS-aanpak niet meer voldoet, als een nieuw ontwikkelingsperspectief zich moet richten op een rechtvaardige en duurzame wereldgemeenschap, wat betekent dat dan voor de strategieën die we moeten inzetten in onze strijd tegen armoede? Ik onderscheid drie nieuwe strategische perspectieven in de aanpak van armoede:

- **Armoede als ongelijkheid.** Armoedebestrijding krijgt de komende jaren steeds meer het karakter van strijd tegen ongelijkheid. Nu 75% van de armen in midden-inkomenslanden woont, wordt steeds duidelijker dat het probleem van de ongelijkheid centraal moet staan.
- **Armoedebestrijding als onderdeel van *global common goods*.** Veel armoedevraagstukken veranderen van karakter. Ze worden bepaald door mondiale ontwikkelingen (klimaat, voedsel, energie, water) en vergen daarom antwoorden die buiten het beperkte domein van OS liggen.
- **Armoedebestrijding en conflict en fragiliteit.** De verwezenlijking van de *Millennium Development Goals* ligt niet op schema; de gestelde doelen zullen in 2015 niet worden gehaald. Uit alle gegevens wordt zichtbaar dat de achterstand vooral bestaat in falende staten en conflictgebieden. Een veelheid van oorzaken ligt ten grondslag aan conflicten: etniciteit, religie, strijd om schaarse hulpbronnen, terwijl het in die samenleving ontbreekt aan stabiliserende factoren, in het bijzonder betrouwbare en functionerende instituties op het gebied van veiligheid, publiek bestuur en sociale cohesie.

Armoedebestrijding: het ODA-instrumentarium voorbij

Voor elk van de drie nieuwe perspectieven geldt dat het huidige instrumentarium van ODA-regels en ODA-financiering niet meer toereikend is. Dat wordt duidelijk als we ons afvragen in hoeverre ODA past bij de drie strategische perspectieven voor de aanpak van armoede.

*Armoede als ongelijkheid.*⁶ Dat 75% van de armen in midden-inkomenslanden woont, maakt duidelijk dat

het klassieke ODA-instrumentarium, dat vooral gericht is op de minst ontwikkelde landen, niet langer voldoet. De natuurlijke hulpbronnen van landen als Ghana (cacao, goud, olie) en Zambia (koper) maken de verdelingsvraag steeds pregnanter. Bestrijding van armoede als ongelijkheid vereist een instrumentarium dat in de eerste plaats gericht is op de vraag naar het verwerven en verdelen van 'domestic resources' voor ontwikkeling. De vragen van belastinginning, beheer van *extractives*-contracten, transparantie en *accountability* zijn de basis van een toekomstgericht instrumentarium.

Overigens blijkt dan vrijwel direct dat deze inzet op 'domestic resources' de 'globale' dimensie aan boord brengt. Cordaid is al een aantal jaren actief betrokken bij PWYP (*Publish What You Pay*) en sinds begin dit jaar lid van de board van EITI (*Extraction Industry Transparency Initiative*). In beide gevallen gaat het om transparantie en *accountability* van in ontwikkelingslanden opererende mijnbouw- en oliebedrijven. We zijn erbij betrokken geraakt vanuit ons werk aan de basis. Boeren in Guatemala, bewoners van de bossen in de Centraal Afrikaanse Republiek en mensen in de Nigerdelta hebben direct te maken met de gevolgen van mijnbouw en oliewinning en de wijze waarop bedrijven opereren, concessies binnenhalen (met smeergelden??), royalty's betalen (aan zittende machthebbers) en belasting ontwijken (via de Bahama's of Nederland). Dan blijken de vragen naar lokale politiek en het beheer van 'domestic resources' direct een mondiale dimensie te hebben. Versterking van het lokale maatschappelijk middenveld als tegenkracht in het interne ongelijkheidsdebat moet een hoeksteen zijn van dat instrumentarium.

*Armoede en global common goods.*⁷ Het is van groot belang dat binnen de aanpak van de 'global common goods', zoals klimaat, water en voedsel, de armoede-dimensie een centrale plaats gaat innemen. Door die verbinding krijgt de armoede-agenda ook in donorlanden een ander perspectief. Op dit punt is nog het meest sprake van een agenda die de Noord-Zuidtegenstelling overstijgt, omdat er sprake is van werkelijk mondiale vraagstukken.⁸ De vraag zou niet moeten zijn of we al dan niet een deel van de klimaatgelden uit OS financieren, maar hoe we ervoor zorgen dat armoedeperspectief één van de centrale pijlers van de klimaatfondsen en andere nieuwe initiatieven voor de *global common goods* wordt. Het perspectief voor de toekomst ligt in fondsen die gericht zijn op deze gemeenschappelijke mondiale goederen, waarbij sprake is van goed internationaal beheer binnen het VN-kader en waarbij inclusief denken (d.w.z. betrekken van *civil society* en bedrijfsleven) vanzelfsprekend is.

Armoede en conflict. Tot slot is de relatie tussen veiligheid en OS al enkele jaren inzet van scherpe dis-

cussies over hun samenhang binnen ODA-kader. Het oprekken van de ODA-criteria – ingezet door OS-Minister Van Ardenne, weer losgelaten door Koenders en opnieuw opgepakt door Knapen – laat ook op dit terrein zien dat het klassieke ODA-instrumentarium niet goed past. Op het punt van veiligheid en ontwikkeling is er zowel een beleidsmatig als een financieel probleem. Beleidsmatig is de 3D-aanpak blijven steken, omdat hij al te zeer gekoppeld is geworden aan de inzet van (militaire) vredesmissies.⁹ Ook in landen waar geen vredesmissies gestationeerd zijn, is het de moeite waard het concept van 3D te operationaliseren, omdat in alle conflictgebieden en falende staten de bescherming van de bevolking, het oplossen van conflicten en het op gang brengen van ontwikkeling aan de orde is.

De kern van het vraagstuk van conflict en falende staten is het ontbreken van een sociaal contract in de samenleving en van geloofwaardige en betrouwbare instituties. Op dat punt is er nog veel te leren. We hebben als Cordaid de afgelopen jaren nieuwe inzichten verworven in die samenhang in onze gezondheidsprogramma's in Burundi en Afghanistan; waar we door de bril van veiligheid en conflict kijken naar de betekenis van de *basic social services* voor het terugdringen van het conflict. Deze aanpak laat duidelijk meerwaarde en potentieel zien. Dat zelfde geldt voor landbouwprogramma's in Afghanistan, waar lokale Talibanleiders willen inhaken op die programma's of waar diepgewortelde conflicten over waterbeheer teruggedrongen kunnen worden door landbouw en conflict in hun samenhang te zien.

Noodzaak van verdieping en mainstreaming

Het loslaten van het 'wij zijn rijk en zij zijn arm'-paradigma, het loslaten van de klassieke OS-aanpak voor de vertaling van maatschappelijke problemen en het perspectief van meer *issue*-gerichte financiering op mondiaal niveau, vergen een wezenlijk andere inrichting van internationale samenwerking, gericht op verdieping en *mainstreaming*.

Verdieping omdat algemene armoedetheorieën niet meer voldoende zijn om de specificiteit van de vraagstukken op te lossen. Armoede in midden-inkomenslanden, wereldklimaatvraagstukken en de problemen van falende staten vragen om grondige verdieping in context, maatschappelijke dynamiek en wisselwerking op wereldschaal. Terecht vroeg de WRR om meer diepgang van de Nederlandse OS-inspanningen. De afgelopen jaren heeft Cordaid veel in kennisontwikkeling geïnvesteerd, vooral in het verbinden van haar ontwikkelingsorganisatie met kennisinstituten in Noord en Zuid.

Mainstreaming is nodig in de zin dat de kennisontwikkeling binnen het OS-domein (landbouw, ge-

zondheid, klimaat, conflict) verbonden moet worden met de kennisontwikkeling daarbuiten. Het rapport van de Adviescommissie Wetenschap en Technologie (AWT) over het kennisbeleid in internationale samenwerking zoekt terecht naar die verbinding.¹⁰

Is er nog perspectief voor de OS-sector?

Als ontwikkelingsamenwerking als *modem* overbodig wordt en zelfs contraproductief, dan geldt ook voor ontwikkelingsorganisaties de vraag waar hun toekomst ligt. Met ruim één miljard mensen onder de armoedegrens en een perspectief van een groeiende wereldbevolking in juist de armste landen, is er geen enkele reden te denken dat het werk gedaan is en de rol uitgespeeld. De drie perspectieven van *armoede als ongelijkheid*; *armoede en global common goods*; en *armoede en conflict* vragen eerder om meer dan om minder inzet van maatschappelijke organisaties.

Wezenlijke veranderingen komen niet tot stand zonder dat de *civil society* zich laat horen. Haar rol is echter verre van vanzelfsprekend. Om de kansen te grijpen die er wel degelijk zijn, zullen maatschappelijke organisaties hun bestaan niet meer moeten funderen in een klassiek ontwikkelingsverhaal, gebaseerd op de oude rijk/arm-noord/zuid-tegenstelling. Kiezen voor een nieuw discours en daarmee een nieuwe positiebepaling is noodzakelijk. Daarnaast zullen organisaties aanzienlijk meer diepgang moeten krijgen: waar ben je goed in, waar heb je verstand van, waar lever je toegevoegde waarde (en dat is meer dan geld), waar heb je netwerken die synergie opleveren? Tot slot zullen maatschappelijke organisaties hun verbindingen met de *mainstream* moeten ontwikkelen als pijler van hun strategie. In die verbinding hebben ontwikkelingsorganisaties met hun kennis van maatschappelijke veranderingsprocessen en interventie-ethiek het nodige toe te voegen en in te brengen als relevante, soms kritische partner. Wie zichzelf opsluit binnen de wereld van OS, zal aan relevantie inboeten.

Ontwikkelingsorganisaties doen er goed aan zich te spiegelen aan de geschiedenis van het institutionele welzijnswerk in de laatste twee decennia. Ook daar vervulde het concept 'Welzijn' gedurende een paar decennia eenzelfde *modemfunctie* als 'Ontwikkeling'. Ook daar werd die *modemfunctie* overbodig, en werden taken vanuit het welzijnsdomein ondergebracht bij *mainstream*-organisaties (ROC's gingen taalcursussen voor allochtonen aanbieden, kinderopvang werd geprofessionaliseerd en geprivatiseerd, buurtbeheer ging naar de woningbouwcorporaties). Teveel welzijnsorganisaties hebben die veranderingen verongelijkt ('we doen toch zoveel goeds voor de wijken') en gefrustreerd over zich heen zien komen. Slechts degenen die hun eigen rol opnieuw hebben gedefinieerd vanuit een nieuw verstaan van de veranderde samenle-

ving, hebben met nieuwe energie en nieuwe relevantie zichzelf doorontwikkeld. Er is immers nog genoeg te doen, maar dan in wezenlijk nieuwe rollen en nieuwe arrangementen.

Het is een ongemakkelijke situatie voor een sector die tientallen jaren kon werken met een vast kader van ontwikkeling als modernisering naar westers model en die daarvoor ook nog van jaar tot jaar kon rekenen op een voorspelbaar budget. Die tijd is voorbij. De werkelijkheid van meer dan 1 miljard mensen in armoede is niet voorbij. Die werkelijkheid is geen reden om het klassieke paradigma en de daarbij behorende interventiestrategieën maar te laten voortbestaan. Alleen het loslaten van oude zekerheden kan leiden tot het benutten van nieuwe kansen.

René Grotenhuis is algemeen directeur van ontwikkelingsorganisatie Cordaid. Zijn vorige artikel in dit blad: 'Ontwikkelingsamenwerking: de doodsklok of de feestklok?' (januari 2010, blz. 42-46)

Noten

- 1 Andy Summer, 'Global Poverty and the New Bottom Billion', University of Essex, *IDS Working Paper 349*, 2010.
- 2 Zie ook AIV-rapport *Ontwikkelingsagenda na 2015: Ontwikkelingsdoelen in perspectief*, 2011.
- 3 *The Herald Tribune*, 25 januari 2011.
- 4 *Living Planet Report*, 2010.
- 5 FAO, *The State of Food Insecurity in the World*, 2008.
- 6 UNRISD-rapport *Combating poverty and inequality*, 2010.
- 7 WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie*, 2010.
- 8 The Broker Special Report: *Collective self-Interest*, by Inge Kaul, juli 2010.
- 9 Rapport *Principles and Pragmatism: Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*, Den Haag: Cordaid, 2006.
- 10 Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, *Kennis zonder grenzen, Kennis en innovatie in mondiaal perspectief*, 22 april 2010.

Erkenning Palestijnse staat redt kans op vrede

De Palestijnse Autoriteit heeft de afgelopen jaren hard gewerkt om de nodige voorzieningen te treffen voor een onafhankelijke Palestijnse staat. Niet zonder resultaat. Dit voorjaar verklaarden het IMF, de Wereldbank, de Verenigde Naties en de donorlanden dat de Palestijnse politieke en financiële instituties gereed zijn voor de onafhankelijkheid.

Na twintig jaar proces zonder vrede willen de Palestijnen deze prestatie in september in politieke munt verzilveren, door middel van een resolutie in de Verenigde Naties die de lidstaten oproept de onafhankelijkheid van Palestina te erkennen. President Obama gaf daarvoor een jaar geleden de voorzet. In een rede voor de VN zei Obama: ‘Wanneer we hier volgend jaar terugkomen, kunnen we een akkoord hebben dat zal leiden tot een nieuw lid van de Verenigde Naties – een onafhankelijke soevereine staat Palestina, die in vrede naast Israël leeft.’

September is bovendien het moment dat het Midden-Oosten Kwartet heeft aangewezen voor een succesvolle afronding van de onderhandelingen tussen Israël en de Palestijnen, uitmondend in de oprichting van een Palestijnse staat. Maar die onderhandelingen zijn na de VN-rede van Obama al snel vastgelopen, doordat de regering-Netanyahu de voorkeur gaf aan nederzettingen boven vrede.

De stap van de Palestijnen om hun recht op zelfbeschikking via de VN te realiseren, is het onvermijdelijke gevolg van Israëls aanhoudende kolonisatie en de internationale onwil om die kolonisatie een halt toe te roepen. Waarmee het kernprobleem is benoemd: het gebrek aan politieke wil, vooral bij de Verenigde Staten en de Europese Unie, om druk uit te oefenen die Israël zou bewegen illegaal en destructief beleid te staken.

Amerikaans leiderschap ongeloofwaardig

In de eerste maanden na zijn verkiezing wekte president Obama de verwachting de nodige wil te hebben. In zijn fameuze rede in Cairo zei hij in juni 2009: ‘De Verenigde Staten aanvaarden niet de legitimiteit van de voortdurende Israëlische nederzettingen. Deze constructie schendt eerdere overeenkomsten en ondermijnt

inspanningen om vrede te bereiken. Het is tijd dat deze nederzettingen stoppen.’

Ruim een jaar later was van die fermheid niets over. Obama gaf toe aan pressie van Netanyahu en de Amerikaanse Israël-lobby – de nederzettingenstop was van de baan. De pogingen die de Amerikanen nadien hebben ondernomen de onderhandelingen vlot te trekken, waren exercities in diplomatieke *window-dressing*.

In februari j.l. leidde dit gebrek aan Amerikaans leiderschap tot een gênant demasqué. Bij een stemming in de VN-Veiligheidsraad over een resolutie tegen het Israëlische nederzettingenbeleid stemden het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland (EU-3) vóór, terwijl de Verenigde Staten hun veto inzetten om de resolutie te torpederen – al was de tekst daarvan een weerspiegeling van Amerikaanse uitspraken.

Na afloop van de stemming brachten de EU-3 een gezamenlijke verklaring uit. Daarin eisten zij een onmiddellijke stop van alle nederzettingenactiviteit, óók in Oost-Jeruzalem, en presenteerden zij parameters voor de onderhandelingen: een territoriale oplossing op basis van de grenzen van 1967; veiligheidsafspraken die de soevereiniteit van de Palestijnen respecteren en Israëls veiligheid effectief beschermen; een rechtvaardige oplossing voor het Palestijnse vluchtelingenvraagstuk; en Jeruzalem als toekomstige hoofdstad van Israël én Palestina.

Vervolgens hoopten de EU-3 dat deze parameters zouden worden bekrachtigd door het Midden-Oosten Kwartet, waarin naast de Verenigde Staten en de EU ook Rusland en de VN zitting hebben. Daar staken de Amerikanen een stokje voor, door twee opeenvolgende bijeenkomsten van het Kwartet te annuleren.

Een tweetal toespraken in mei van president Obama, gehouden voor het State Department en de Israël-lobby AIPAC, werd ingelast om het initiatief weer naar de Verenigde Staten toe te trekken. Voor wie nog hoop had dat Washington zich als *honest broker* zou willen manifesteren, leverde dit een desillusie op. Niet één kritisch woord over de nederzettingen kwam over de presidentiële lippen, maar wel een stevige afwijzing van het nationale verzoeningsproces aan Palestijnse zijde en van het voornemen van de Palestijnen om naar de

VN te stappen. Het signaal zal Netanyahu niet ontgaan zijn: Israël kan op onvoorwaardelijke steun blijven rekenen en zal gevrijwaard blijven voor politieke druk.

Dat Obama na zijn toespraak voor het State Department desondanks kritiek van premier Netanyahu kreeg voor een verwijzing naar de grenzen van '67, zegt weinig over Obama en veel over Netanyahu. Zoals Marwan Muasher, voormalig vicepremier van Jordanië, in herinnering bracht: 'Alle onderhandelingen – zowel publiek als privaat – tussen de Palestijnen en Israëli's hebben de grens van 1967 als basis voor een eindovereenkomst gebruikt.'

Ter illustratie, dit is wat Netanyahu's voorganger Ehud Olmert in 2008 tegenover het Israëlische parlement zei: 'We moeten de Arabische wijken in Jeruzalem opgeven en terugkeren naar de kern van het territorium dat de staat Israël voor 1967 besloeg, met minimale correcties die gedictieerd worden door de realiteit zoals die sindsdien is gecreëerd.' 1967, met minimale correcties.

En in november 2010 sprak Secretary of State Hillary Clinton nog de volgende woorden: 'De Verenigde Staten zijn van mening dat de partijen via oprechte onderhandelingen overeenstemming kunnen bereiken over een uitkomst die het conflict beëindigt en het Palestijnse doel van een onafhankelijke en levensvatbare Palestijnse staat, gebaseerd op de grenzen van 1967, en op *land-swaps* die overeengekomen zijn, [...]'. Woorden uit een gezamenlijke verklaring na een ontmoeting van Clinton met – jawel – premier Netanyahu. Wat Obama niet mocht zeggen, verklaarde Netanyahu zes maanden eerder zelf.

Het is geen toeval dat Netanyahu zo opereert. Zijn afwijzing van de grenzen van '67 is een middel om het diplomatieke proces te frustreren, juist op het moment dat er beweging zou kunnen en moeten komen. Ook zijn eis dat de Palestijnen niet alleen de staat Israël erkennen, maar Israël als *Joodse* staat, past in dit patroon. Die nieuwe eis stelt Netanyahu, terwijl Israël sinds 1948 niet eens bereid is geweest zijn grenzen te bepalen. En terwijl hij leider is van een partij waarvan het programma zegt: 'De regering van Israël wijst de vestiging van een Palestijns Arabische staat ten westen van de rivier de Jordaan van de hand'; 'Jeruzalem is de eeuwige, ver-

enigde hoofdstad van de staat Israël en alleen van Israël'; 'De rivier de Jordaan zal de permanente oostelijke grens zijn van de staat Israël.'

Dat Netanyahu zich inmiddels in woorden heeft neergelegd bij de oprichting van een Palestijnse staat, betekent weinig; metterdaad maakt hij die staat fysiek onmogelijk. Enkele berichten uit de Israëlische krant *Haaretz* illustreren dat: nieuwe ontwikkelingsplannen voor vijf nederzettingen en 942 nieuwe woningen in de nederzetting Gilo (april); plannen voor 1.500 nieuwe woningen in de nederzettingen Har Homa en Pisgat Ze'ev (mei); plannen voor 294 nieuwe woningen in de nederzetting Betar Ilit en 42 in Karnei Shomron (juli).

In juli publiceerde *Haaretz* ook over maatregelen van het Israëlische leger die, zo moet men vrezen, uitmonden in een intensivering van de bouw van nederzettingen in 'strategische gebieden' als de Jordaanvallei en de Dode Zee-regio. *Haaretz*' conclusie is helder: 'De opname van de Jordaanvallei, het noorden van de Dode Zee en het gebied rond [de nederzetting, auteurs] Ariel in de "nederzettingenblokken" die de autoriteiten willen overnemen, zou de totstandkoming van een aaneengesloten Palestijnse staat verijdelen.'

Opschuiving richting Netanhayu:

Kwartet vleugellam

Ondanks dit illegale en vrede ondermijnende beleid is het Amerikaanse standpunt sinds de toespraken van president Obama nog meer richting de regering-Netanyahu opgeschoven. Dat blijkt uit een document waaruit de Brits-Israëlische politieke analist Daniel Levy heeft geciteerd.¹ Het betreft een tekstvoorstel dat de Amerikanen deden tijdens een bijeenkomst van het Kwartet, medio juli, klaarblijkelijk na intensieve coördinatie met de regering-Netanyahu.

In dit document vroegen de Verenigde Staten de andere Kwartet-leden, dus ook de EU, in wezen om het illegale nederzettingenbeleid te aanvaarden, constateert Levy, want de tekst bevatte een doorslaggevende passage uit Obama's AIPAC-speech: 'De partijen zullen zelf onderhandelen over een grens tussen Israël en Palestina die afwijkt van de grens die vóór 4 juni 1967 bestond, rekening houdende met veranderingen die in de afge-

lopen 44 jaar hebben plaatsgevonden, met inbegrip van nieuwe demografische realiteiten ter plaatse en de behoeften van beide kanten.’

Het lijkt op een regelrechte machtiging tot annexatie. Hoe anders is het EU-standpunt ter zake: ‘De Europese Unie zal geen veranderingen van de pre-1967 grenzen erkennen, met inbegrip van Jeruzalem, anders dan de veranderingen die door de partijen overeengekomen zijn.’

Een andere bepaling waarvoor de Amerikanen Kwartet-steun zochten, was: ‘Een duurzame vrede zal inhouden twee staten voor twee volkeren: Israël als Joodse staat en het thuisland van het Joodse volk.’ Hetgeen betekent: de andere Kwartet-leden is gevraagd in te stemmen met een bepaling die de al kwetsbare positie van de Palestijnse minderheid in Israël verder zou marginaliseren en het Palestijnse recht op terugkeer zou annuleren – nog voordat er over dit recht serieus gesproken is.

Verder wilden de Verenigde Staten opnemen: ‘... noch kan de twee-statenoplossing worden bereikt via actie in de Verenigde Naties.’ Wat Amerika hier vroeg, is wel zeer merkwaardig: dat de VN, in hun hoedanigheid van Kwartet-lid, de Verenigde Staten bijvalen in het delegitimeren van de VN als een forum voor diplomatieke actie.

De EU, de VN en Rusland hebben begrijpelijkerwijs niet met het Amerikaanse document ingestemd. In de patstelling die volgde bleef een gezamenlijke slotverklaring uit. Het Kwartet is vleugellam. September nadert met gezwinde spoed.

Op weg naar de VN: september onafwendbaar

Er mag geen misverstand over bestaan: de Palestijnen zijn bereid naar de onderhandelingstafel terug te keren. Mits er wordt voldaan aan twee voorwaarden: onderhandelingen op basis van duidelijke parameters, met inbegrip van de grenzen van ’67, en een bevestiging van de nederzettingen. Netanyahu heeft beide voorwaarden verworpen. Voor de Palestijnen is zonneklaar: september is onafwendbaar geworden.

Op het moment dat wij dit schrijven (begin augustus) kan niet worden uitgesloten dat er nog een onverwachte wending komt, maar de kans daarop is gering. Laten we ervan uitgaan dat de VN zich inderdaad over de kwestie-Palestijnse staat zullen buigen en dat het tot een stemming komt. Wat die stemming precies zal inhouden, is overigens nog niet duidelijk. De Palestijnen ambiëren een volwaardig lidmaatschap van de VN. Dat lidmaatschap kan echter pas door een tweederde meerderheid van de Algemene Vergadering verleend worden, na een aanbeveling door minimaal negen leden van de Veiligheidsraad – zonder dat een permanent lid zijn veto inzet. Zeker is dat de Verenigde Staten hun

veto zouden gebruiken; het volwaardige lidmaatschap is vooralsnog onbereikbaar.

Een plausibel alternatief is een resolutie in de Algemene Vergadering (AVVN) die de VN-status van de Palestijnen opwaardeert van ‘waarnemer’ naar ‘niet-lid staat’ en de 193 lidstaten aanspoort tot erkenning van Palestina op basis van de grenzen van ’67. De kans dat een dergelijke resolutie zou worden aangenomen, is aanzienlijk – 120 VN-lidstaten hebben de staat Palestina al eerder erkend.

Zo’n resolutie, indien breed gedragen, zou meer zijn dan symboolpolitiek. Dat begrijpt ook Israël. De regering-Netanyahu trekt daarom alle registers open om de stemming tegen te werken. De argumenten die zij daarbij hanteert, zijn veelvoudig. Zo voert Israël aan dat de Palestijnse beslissing naar de VN te stappen zou getuigen van unilateralisme. Om dit argument kracht bij te zetten, haalt Israël onder meer een bepaling uit de Oslo-akkoorden aan: ‘De partijen zullen geen stappen initiëren of nemen die de status van de Westoever en Gazastrook veranderen, vooruitlopend op de uitkomst van de onderhandelingen over de permanente status.’

Een gotspe. Want wat is unilateraler en heeft de situatie op de Westoever meer getransformeerd dan het nederzettingenbeleid? Bovendien, hoe kan een stap naar de VN – het meest multilaterale forum op aarde – van unilateralisme getuigen?

Ook zou de VN-stemming het vredesproces belemmeren, zo niet beëindigen, voorspelt Israël. Waarom zou dat zo zijn? Een VN-resolutie die oproept tot erkenning van de staat Palestina op basis van de grenzen van ’67, met Oost-Jeruzalem als hoofdstad, zou in wezen niet meer doen dan de bestaande internationale consensus bekrachtigen. Die consensus wordt juist door het Israëlische nederzettingenbeleid existentieel bedreigd.

Alleen onderhandelingen kunnen tot vrede leiden, stelt Israël. Dat is juist. De VN-stemming in september is ook geen alternatief voor onderhandelingen. Maar zij schept daarvoor wel een kader. Daarin ligt het ware belang van de resolutie besloten: zij stelt paal en perk aan het unilaterale beleid van Israël dat de grenzen van ’67 van de kaart veegt.

Een ander argument, verpakt als waarschuwing, is dat er in de Palestijnse gebieden geweld zal uitbreken doordat de VN-stemming verwachtingen wekt, maar niet tot tastbare veranderingen leidt. Een intern rapport van de Israëlische inlichtingendiensten voorspelt echter juist dat gewelddadige protesten zullen uitblijven, meldde *Haaretz*.

Een andere waarschuwing van Israël betreft Hamas. De VN-stemming zou de beweging legitimeren, terwijl zij nog steeds weigert om Israël te erkennen. Het is evident dat Hamas veel stappen moet zetten, voordat het een partner voor vrede is. Maar dat geldt natuurlijk ook voor Israël. September aangrijpen om het totale isole-

ment van Hamas te bestendigen, zal juist de radicale krachten erbinnen versterken en de leiders verzwakken die een territoriale oplossing op basis van de grenzen van '67 aanvaarden.

Met dergelijke argumenten tracht Israël het draagvlak voor een VN-resolutie te verzwakken. De strijd gaat daarbij om de Westerse democratieën, niet om de meerderheid in de Algemene Vergadering van de VN (AVVN), want die zal toch vóór stemmen. Het stemgedrag van de Westerse democratieën zal het gewicht en daarmee de politieke implicaties van de desbetreffende resolutie bepalen.

De race om de Verenigde Staten was snel gelopen; die zullen tegenstemmen, ook in de AVVN. Europa is de *battle ground*. Helaas is Europa in toenemende mate verdeeld. Ook de EU-3 zitten niet op dezelfde lijn. Duitsland heeft al verklaard tegen de VN-stemming te zijn. Frankrijk staat er juist positief tegenover. Het Verenigd Koninkrijk heeft zijn positie nog niet bepaald. Nederland is faliekant tegen.

Men moge verwachten dat alle lidstaten, ook Nederland, beseffen dat het voor de twee-statenoplossing vijf voor twaalf is, zo niet nog later. September is mogelijk het laatste moment waarop een politieke daad gesteld kan worden die de twee-statenoplossing redt. Deze daad stellen betekent: vóór stemmen. Vóór de grenzen van '67. Vóór serieuze onderhandelingen, die leiden tot een levensvatbare twee-statenoplossing. Vóór een rechtvaardige en duurzame vrede.

Groot zou de stap om een vóór-stem uit te brengen niet zijn. Een meerderheid van de landen en internationale organisaties behandelt Palestina al feitelijk als staat, ook de VN en de EU. Bovendien hebben acht van de 27 EU-lidstaten de staat Palestina al eerder erkend; de overige onderhouden diplomatieke betrekkingen met de Palestijnen.

De lidstaten die tóch een negatieve stem uitbrengen, zullen een ondubbelzinnig en vérstrekkend politiek signaal afgeven. Een stem tégen de Palestijnse staat is een stem vóór de nederzettingen. Een onthouding komt neer op gedoogsteun voor het nederzettingenbeleid.

Nederlands beleid contraproductief

Het is duidelijk dat de diplomatieke voortrekkersrol van de Verenigde Staten is uitgespeeld, zeker tot na de presidentsverkiezingen eind 2012. Daardoor zal de EU, wil er vooruitgang geboekt worden, het voortouw moeten nemen.

Een proactief en doortastend Europees Midden-Oostenbeleid is afhankelijk van eenstemmigheid en de politieke wil om druk uit te oefenen, óók op Israël. Bij geen lidstaat lijkt die wil meer te ontbreken dan bij Nederland. Geen lidstaat blinkt méér uit in het gedoog- en beloonbeleid jegens Israël dan Nederland. Illegaal beleid gedogen; belonen zonder dat Israël een

tegenprestatie levert. De opstelling van Nederland in EU-verband is ronduit betreuenswaardig.

De regering rechtvaardigt haar onvoorwaardelijke steun met het argument dat die Israëls opstelling zal verzachten. Maar het tegendeel is waar. Door het gedoog- en beloonbeleid is Israël ten onrechte in de waan komen te verkeren dat vrede en nederzettingen samengaan.

Een ander argument is dat Israël moet worden bijgestaan in zijn verdediging tegen de 'delegitimering' die de staat zou treffen. Waar blijft de reflectie dat Israël zélf de groeiende kritiek over zich afroept, door vast te houden aan beleid dat een democratie en rechtsstaat onwaardig is?

Ook is er de zorg om Israëls veiligheid. Deze is terecht, want Israël heeft vijanden. Denk aan Hamas, Hezbollah en Iran. Maar ook hier geldt dat Israël in belangrijke mate zijn eigen onveiligheid creëert door de bezetting te continueren. Bovendien, weet de regering dat in juli een groep voormalige Israëlische officieren en diplomaten naar Washington is getrokken om de boodschap te brengen dat de grenzen van '67, anders dan premier Netanyahu beweert, wel degelijk verdedigbaar zijn?

Herinnert de regering zich ook dat 22 Arabische staten, verenigd in de Arabische Liga, in 2002 en 2007 een vredesvoorstel aan Israël hebben gedaan voor wederzijdse erkenning en normalisering van de betrekkingen, in ruil voor een rechtvaardige oplossing voor het vluchtelingenvraagstuk en een Israëlische terugtrekking naar de grenzen van '67 – een voorstel dat Israël géén serieuze blik waardig heeft gekeurd?

September is het moment om de grenzen van '67 te redden, en daarmee de kans op vrede. Dan breekt het uur van de waarheid aan. Niet alleen voor de Palestijnen, ook voor Israël.

Dries van Agt was minister-president en is voorzitter van *The Rights Forum*. **Frans Andriessen** was minister van Financiën en vicevoorzitter van de Europese Commissie. **Laurens Jan Brinkhorst** was minister van Economische Zaken en vicepremier. **Hans van den Broek** was minister van Buitenlandse Zaken en eurocommissaris voor Externe Betrekkingen. Andriessen, Brinkhorst en Van den Broek zijn leden van de Raad van Advies van *The Rights Forum* (www.rightsforum.org).

Noot

1 Daniel Levy, 'America's attempted Quartet sophistry', in: *Foreign Policy*, 22 juli 2011; zie ook http://mideast.foreign-policy.com/posts/2011/07/22/palestine_israel_the_un_and_america_s_attempted_quartet_sophistry. Zie voor een uitgebreider notenapparaat: www.rightsforum.org/spectator.

Vredesbeleid Midden-Oosten kabinet-Rutte: geen succes

Bezorgdheid over het uitblijven van zelfs maar zicht op een rechtvaardige en duurzame vrede tussen Israël en de Palestijnen leidde tot een onderzoek¹ naar de recente Nederlandse rol daarin. Vrede is van belang voor de stabiliteit in het Midden-Oosten en dient de politieke, economische en sociale belangen van de Europese Unie – en dus ook van Nederland. Niet de politieke waan van de dag brengt vrede. Het beleid werd getoetst aan het voor vrede onontbeerlijke internationaal recht. VVD en CDA, aan het bewind sinds oktober 2010, delen één doel met gedoogpartner PVV: ‘Nederland wil verder investeren in de band met de staat Israël.’ De gevolgen zijn opmerkelijk.

Nederlands beleid: de internationale context

Vrijwel alle Israëlische politieke partijen beschouwen het zionisme als een basisprincipe en het wordt in de bevolking ook breed gedragen. Het zionisme, de nationale ideologie, beoogt de vestiging van Eretz- of Groot-Israël. Deze agressieve variant van het zionisme stelt joodse exclusiviteit boven samenwerking met de Palestijnen. Sinds ten minste 1937 hebben joodse en Israëlische politieke, religieuze, militaire en academische leiders de Palestijnen gedemoniseerd. Hun samenleving wordt systematisch vernietigd. De niet verdreven Palestijnse burgers in Israël, op de Westoever, in Oost-Jeruzalem en Gaza zijn onderworpen aan stelselmatige onderdrukking, rechteloosheid en willekeur. De landroof in Oost-Jeruzalem en op de Westoever gaat onverminderd door. Wreedheden, moord, illegale vrijheidsberoving, continue sabotage van de dagelijkse leefomstandigheden en meer, maken deel uit van de mensonwaardige maatregelen die Palestijnse mannen, vrouwen en kinderen ondervinden. Dit staat enige vorm van vrede in de weg. Israël weigert hardnekkig het pad naar vrede op te gaan: ‘Geen kabinet in Jeruzalem, ongeacht of het onder leiding stond van de Arbeiderspartij, Likud of Kadima, heeft er ooit over gepiekerd gevolg te geven aan de resoluties van de VN, voorop resolutie 242 van de Veiligheidsraad van 22 november 1967, die Israël opdroegen of verzochten de bezette gebieden te ontruimen.’² President Obama blijkt vooralsnog machteloos de regering-Netanyahu

te bewegen de uitbreiding van de illegale nederzettingen zelfs voor maar drie maanden te bevroeren. Het zionisme is structureel strijdig met het internationaal recht en een obstakel voor vrede in het Midden-Oosten.

De onevenwichtige politieke situatie in de Palestijnse gebieden is evenmin bevorderlijk voor vredesonderhandelingen. Hamas verwierf in 2006 bij correct verlopen parlementsverkiezingen 76 van de 136 zetels, een ruime meerderheid. Fatah werd voor diepgewortelde corruptie afgestraft (slechts 43 zetels). Door een staatsgreep oefent Fatah – dankzij inmenging van Israël, de Verenigde Staten en EU-lidstaten – op de Westoever echter een illegaal bewind uit. De expliciete bedoeling was, met financiering en logistieke steun van de democratie propagerende Verenigde Staten en EU-lidstaten, ook in Gaza een exclusief Fatah-bewind te vestigen. Hamas zag de bui hangen, verdreef Fatah uit Gaza en heeft alleen daar regeringsverantwoordelijkheid behouden. De Westerse overheden en media negeren deze feiten en portretteren Hamas vooral als ‘moslimfundamentalistisch’ en als een ‘terroristische organisatie’. Al Jazeera noemt Ismael Hanyeh consequent en correct ‘the deposed prime minister of Palestine’. Coupplager Fatah krijgt in het Westen meestal het predikaat ‘gematigd’ opgeplakt. Hamas en Fatah lijken weer te gaan samenwerken. Netanyahu meent dat, met Hamas in de Palestijnse regering, geen vredesonderhandelingen kunnen plaatsvinden.

De Arabische bevolkingen zijn politiek aan het ontwaken. Nieuwe machthebbers en niet verdreven dictators worden terughoudender in hun steun aan de Verenigde Staten. De Arabische Liga is recent wat krachtadiger geworden, zoals het voorstel tot een vliegverbod boven Gaza moge illustreren.

De Verenigde Staten en de Europese Unie verliezen zielderogen aan macht en prestige in de wereld. De EU-belangen doen de behoefte aan vrede tussen Israël en de Palestijnen toenemen. Maar deze is, met alle negatieve effecten in de regio en daarbuiten, praktisch gesproken ver weg. Herstel van stabiliteit in de regio en toegang tot oude en nieuwe Arabische heer-

sers genieten prioriteit. De Adviesraad Internationale Vraagstukken was daar in een recent advies (nr. 75) zeer duidelijk over. De politieke en militaire steun aan Israël heeft echter een prijs die te hoog kan oplopen. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Polen en Spanje lijken zich kritisch te heroriënteren op Israël. Breed gedragen maatschappelijke onvrede over Israël geeft Europese leiders thans ruimte hun Midden-Oostenbeleid te herijken.

Ons onderzoek naar de Nederlandse politiek ten aanzien van het Israëlisch-Palestijns conflict en de houding van het kabinet-Rutte stelt de vraag welke van acht in de studie genoemde relevante instrumenten van internationaal recht werden vertaald in politieke argumentatie en effectief buitenlands beleid. Dwingend internationaal recht is prioritair. Het is boven het Europese en het nationale recht gesteld, maar juridisch niet afdwingbaar. Politici hebben echter op grond van art. 90 van de Grondwet ('De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde') een bijzondere plicht. Tegelijk is het conflict in essentie politiek van aard en moet het met politieke middelen worden opgelost. Het onderzoek leidde tot de volgende bevindingen en conclusies.

De Tweede Kamer

De uit interviews gebleken dissonant in Europa tussen opvattingen onder de bevolking en in overheidsbeleid werd ook aangetoond in het onderzoek van *United Civilians for Peace*, dat in april 2010, juist vóór de Tweede-Kamerverkiezingen van 9 juni 2010, plaatsvond. Een soortgelijk onderzoek werd vijf jaar eerder gedaan. Een duidelijk groeiende kritische houding van Nederlanders over Israël werd vastgesteld. Ook keurt een [wisselende] meerderheid actuele ontwikkelingen in het conflict af: de bezetting, nederzettingen, de scheidingsmuur, de blokkade van Gaza en de uitsluiting van Hamas. Een ruime meerderheid (58%) meent dat een nieuw Kabinet mensenrechten centraal moet stellen en 50% vindt dat de Nederlandse regering Israël onder druk moet zetten om de nederzettingen op de Westoever te ontruimen, met vooral politieke (24%) en economische (22%) middelen. Slechts

35% van de ondervraagden steunt het boycotten van producten uit de nederzettingen. De Tweede Kamer weerspiegelt dit beeld bepaald niet. Bijna tweederde van de Kamerzetels (95 zetels, 63,3%) is pro-Israël of onduidelijk (VVD, PVV, CDA, D66, ChristenUnie, SGP, PvdD). In variërende mate zijn PvdA, SP en GroenLinks (55 zetels, 36,6%) kritischer. Waar vooral binnenlandse onderwerpen het stemgedrag bepalen, kan deze kortsluiting met de kiezers nog voortduren.

De Tweede Kamer heeft in de onderzochte periode nooit aandacht besteed aan essentiële instrumenten van internationaal recht: de schendingen door Israël van het VN-Handvest, het Statuut van de Rechten van de Mens en de Verdragen tegen Folteren, enz. en van de Rechten van het Kind. Het Internationaal Gerechtshof bepaalde op 9 juli 2004 op onweerlegbare gronden dat Israël zich achter de 'groene lijn' van 1967 dient terug te trekken, waarna finale statusonderhandelingen zullen plaatsvinden. De Kamer houdt evenwel nog steeds vast aan de onevenwichtige, voor Israël gunstige, onderhandelingsvoorwaarden van het Kwartet. In beleefde termen wordt Israël – tevergeefs – gevraagd de muur af te breken, de uitbreiding van de nederzettingen te beteugelen en het beleg van Gaza te versoepelen. Tegelijk wordt de Palestijnen hun recht op een eigen staat (AVVN-Res. 181, van 29 november 1947) onthouden.

Kamerleden beroepen zich graag op het internationaalrecht, in het bijzonder op de mensenrechten en de IV^{de} Geneefse Conventie, maar wanneer het vraagstuk-Israël aan de orde is, lijkt het internationaal recht grotendeels verdampt. Het speelt nauwelijks een rol in de debatten en waar het aan de orde komt, slechts selectief, onvolledig en nogal eens incorrect. De wil om Israël met harde, maar vreedzame middelen te dwingen het internationaal recht te eerbiedigen, ontbreekt vrijwel Kamerbreed. De politiek heeft niets te duchten van de volgzame media. Kwaliteitskranten rapporteren regelmatig, maar lang niet voldoende, over incidenten, beschrijven deelaspecten en de *couleur locale*. Diepteanalyses over de kern van het probleem worden niet aangesneden. De Tweede Kamer en de

media dragen bij aan onevenwichtige beeldvorming in de samenleving.

Een opmerkelijk aantal fracties staat onder de invloed van het Centrum voor Informatie en Documentatie Israël (CIDI). Deze organisatie heeft geen enkele boodschap aan het internationaal recht en oefent een buitenproportioneel versturende werking uit op de Nederlandse politiek. De greep op de VVD (31 zetels) en de PVV (24) is buitengewoon groot. Vingerafdrucken van CIDI worden aangetroffen in de PvdA (30) en D66 (10). ChristenUnie (5) en SGP (2) behoeven van CIDI geen extra aandacht. Hun trouw aan Israël is gegarandeerd. Het CDA (21) staat, onder leiding van Verhagen, ook rotsvast achter Israël. Onduidelijk is of deze intern controversiële lijn het heroriëntatieproces in de partij, het 'Strategisch Beraad', zal overleven.

Sommige ontwikkelingen – zoals het Arabisch ontwaken, Gaza en de uitbreiding van de illegale joodse nederzettingen in Palestijns gebied – staan volop in de belangstelling van de Tweede Kamer. Aan andere onderwerpen – het verlies aan macht van de Westerse wereld, de duizenden, veelal gemartelde Palestijnse burgers in Israëlsche gevangenschap, de verdrijving van de Palestijnen uit de Jordaanvallei en het verschuivende beeld van Israël onder Europese leiders – wordt niet of nauwelijks aandacht besteed. Het debat over een min of meer gestructureerde visie en gerelateerde beleidsontwikkeling ontbreekt.

De minister van Buitenlandse Zaken

Het regeer- en gedoogakkoord illustreert treffend het zelfopgelegde isolement. Juist nu, waar de kritiek op Israël toeneemt en het Arabisch ontwaken ons dwingt tot heroriëntatie op dat land, heeft Nederland de meest pro-Israëlsche regering ooit. Het regeerakkoord noemt slechts één land bij naam: 'Nederland wil verder investeren in de band met de staat Israël.' Dat beleid heeft vreemde gevolgen.

- Israël wordt niet aangesproken op de verplichting uit het VN-Handvest om zich als vredelievende en vredezoekende natie te gedragen en het recht op zelfverdediging van anderen te respecteren.
- Afgemeten aan het vigerende internationaal recht, mag het stemgedrag van Nederland op 1 juni 2010 in de VN-Mensenrechtenraad wel als één van de dieptepunten worden beschouwd. De Nederlandse delegatie stemde tegen transparant onderzoek naar de gedragingen van Israël en Hamas tijdens de Israëlsche aanslag *Operation Cast Lead* op Gaza. Minister Rosenthal zorgde voor een nieuw dieptepunt. Hij zei op 28 februari 2011: 'De Mensenrechtenraad zou het aantal op Israël gerichte resoluties moeten terugbrengen en een meer evenwichtige benadering moeten kiezen.' De extern

gerichte agressie, de lange duur van de illegale bezetting van de Palestijnse gebieden, tientallen jaren gebrek aan voortgang in het vredesproces en de grootschalige, dagelijkse schendingen van het internationaal recht rechtvaardigen zeker het aantal ingebrachte resoluties en de gekozen benadering.

- Rosenthal pleegt, zo mogelijk nog feller dan zijn voorganger, obstructie in de VN-Mensenrechtenraad tegen de loop van de internationale rechtspleging voortvloeiend uit *Operation Cast Lead*. De minister negeert de illegaliteit van de bezettingen (Opinie van 9 juli 2004 van het Internationaal Gerechtshof) en kent geen primaire rol toe aan het internationaal recht. Hij veronachtzaamt onderzoeksprocedures van het Internationaal Strafhof naar vermoedens van internationale misdrijven. Hij gaat voorbij aan een oproep van 17 vooraanstaande hoogleraren in diverse disciplines van het internationaal recht om 'zich uitdrukkelijk en onomwonden uit te spreken voor een opvolging van het Goldstone-rapport op internationaal niveau en zich daarvoor in Europees verband voortvarend en actief in te zetten'. De Adviesraad Internationale Vraagstukken bracht een speciaal advies van gelijke strekking uit: *Het mensenrechtenbeleid van de Nederlandse regering; zoeken naar constanten in een veranderende omgeving* (nr. 73, 22 februari 2011). De bewindsman legt het naast zich neer.
- De mensenrechten vormen een speerpunt in het buitenlands beleid, zegt het Kabinet. Minister Rosenthal komt in het geweer 'in die landen waar het er heel slecht aan toegaat c.q. waar net een tipping point in zit', aldus de bewindsman. Niet kon worden vastgesteld dat de minister Israël heeft aangesproken op het Statuut van de Rechten van de Mens (waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens), de Verdragen tegen het Folteren, enz., de Rechten van het Kind en de IV^{de} Geneefse Conventie. Drie voorbeelden in dit verband. Israël houdt sinds 1948 steeds tussen 6.000 en 12.000 de facto rechteloze, veelal gemartelde Palestijnse mannen, vrouwen en kinderen gevangen. Het barbaars middeleeuws beleg van Gaza is een onder internationaal recht verboden vorm van collectieve bestraffing. De aanslag op Gaza van eind 2008, begin 2009 werd uitgevoerd onder de Dahiyadocctrine: *We shall use disproportionate force*. Ook burgers vormen hieronder een legitiem militair doel. Dit tart het internationaal recht, dat de burger juist in bescherming neemt.
- De minister wil wetgeving introduceren die verhindert dat buitenlandse politici in Nederland kunnen worden vervolgd voor misdaden tegen de menselijkheid. Hoewel niet uitsluitend bedoeld ter bescherming van Israëlsche verdachten, is het zijn

bedoeling ook aan hen in Nederland de vrijwaring te verschaffen die strijdig is met het internationaal recht.

- Minister Verhagen, op bezoek in Israël en optredend als was hij nog minister van Buitenlandse Zaken, verklaarde op 14 juni jl.: '[...] And again in 1947 in Resolution 181 of the General Assembly of the United Nations, which recommended the establishment of a Jewish state and an Arab state on the territory of the British Mandate'. De 'joodse' staat kwam in 1948. De Nederlandse regering bestrijdt echter de toelating van de Arabische staat als lid van de VN in september 2011, vierenzestig jaar later.
- Onbekend is of minister Rosenthal bij Israël de opdracht van het Internationaal Gerechtshof om de muur op Palestijns gebied af te breken, ter sprake heeft gebracht.
- Aan de opdracht uit 1967 om de bezette gebieden te verlaten, herbevestigd door het Gerechtshof op 9 juli 2004, wordt slechts lippendienst bewezen: Nederland is voor een twee-statenoplossing. Daar wordt het bij gelaten.
- De bewindsman beschouwt de rechtmatige regering-Hamas, hoewel zij rond 2005 constructieve vredesvoorstellen deed en een langdurig bestand, *hudna*, aanbood, nog steeds als een terroristische organisatie. Met Hamas mogen geen zaken worden gedaan. Daarmee wordt de Palestijnse democratie geweld aangedaan en is bij voorbaat zicht op inhoudelijke vredesonderhandelingen geblokkeerd.
- De minister en een meerderheid in de Tweede Kamer achten de nieuwe Gazavloot, een vredesinitiatief met hulpmiddelen voor de Gazanen, een provocatie jegens Israël. De regering is tegen deze actie. Hoewel zij de initiatiefnemers niet kan verbieden te participeren, ontraadde zij hun dit vanwege het, in de ogen van de minister, illegale karakter van de actie. De VN beschouwen de Gazastrook evenwel als illegaal bezet gebied, waar de bevolking in strijd met het internationaal recht collectief wordt gestraft.
- Nederlandse NGO's, zoals ICCO, Oxfam Novib, Cordaid en IKV Pax Christi, zijn werkzaam in de Palestijnse gebieden en Israël. Zij hebben regelmatig belangrijke onderwerpen aan de orde gesteld die de media negeren. In Israël wordt hun opereren in kaart gebracht door NGO *Monitor*, in Nederland door CIDI. Aangemoedigd door de minister, worden de NGO's in een kwaad daglicht gesteld. Rosenthal meent dat zij het huidige pro-Israël-beleid dienen te steunen. Het 'Israel bashing' moet maar eens afgelopen zijn, vindt hij. Op straffe van inhouding van de gebruikelijke subsidies mogen zij zich niet kritisch uitlaten over het Israëlische beleid en geen organisaties steunen die kritiek op Israël leveren. In een Kamerdebat zei PvdA-buitenlandwoordvoerder

Timmermans: 'Het maatschappelijk middenveld in Nederland is gewaarschuwd met deze regering. Dat is duidelijk.'

Conclusies

De Tweede Kamer gebruikt veel woorden, maar is bij het toepassen van het internationaal recht voornamelijk selectief en ineffectief. Tot krachtige, vreedzame dwangmaatregelen wordt niet besloten. Andere essentiële onderwerpen worden genegeerd. Het onweerlegbare recht op een eigen staat voor de Palestijnen wordt expliciet afgewezen. Waar de Kamer ineffectief opereert en belangrijke aspecten negeert, ontbreekt elke bijdrage aan vrede tussen Israël en de Palestijnen, en dus aan meer stabiliteit in de regio. Het Nederlands belang wordt aldus veronachtzaamd.

Minister Uri Rosenthal legt de bijl aan de wortels van de Nederlandse rechtsstaat. Hij schendt op meer dan een manier het internationale en het Nederlandse recht. Zijn opereren is ook in strijd met het Kabinetsbeleid, dat zegt bestaande verdragen te respecteren. De schending van de mensenrechten door Israël vormt geen onderdeel van Rosenthals speerpuntbeleid ter zake. Hij kiest zonder enige reserve, niet voor het primaat van het internationaal recht, maar voor het recht van de sterkste, Israël. Deze minister legt belangrijke blokkades op de weg naar vrede. Het Midden-Oostenbeleid in het eerste halfjaar van het kabinet-Rutte, dat gericht zou moeten zijn op vrede tussen Israël en de Palestijnen op basis van het internationaal recht, was ronduit destructief.

Drs J.J. Wijenberg was van 1970 tot zijn pensionering in 2003 werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Van 1987 tot 2003 was hij op verscheidene plaatsen ambassadeur.

Noten

- 1 Jan Wijenberg e.a., *De Nederlandse politiek, het Israëlisch-Palestijns conflict, het internationaal recht en de zoektocht naar vrede in het Midden-Oosten. Ruim een half jaar kabinet-Rutte oktober 2010 – mei 2011. Een kritische beschouwing*, Den Haag, mei 2011, 64 blz. Zie: http://www.scribd.com/fullscreen/58284074?access_key=key-1a3gmxpmyasmiiwvgh3h.
- 2 Zie: Dries van Agt, *Een Schreeuw om Recht. De tragedie van het Palestijnse volk*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2009, blz. 69. [In de *Internationale Spectator* van januari 2010 besproken door Roel Meijer op blz. 49-50; eindred.]

Palestijnse eenheidsregering: de EU moet ermee samenwerken

Hamas en Fatah hebben op 27 april jl., samen met andere Palestijnse facties en partijen, een verzoeningsakkoord ondertekend. Hiermee kwam een einde aan de vier jaar durende politieke verdeeldheid tussen de Westoever en de Gazastrook. De aankondiging van de overeenkomst kwam als verrassing. De verzoeningspogingen liepen medio 2009 vast toen Hamas weigerde een overeenkomst te tekenen waarbij Egypte bemiddeld had. Het akkoord tussen dertien Palestijnse facties en de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO) kwam er onder druk van de publieke opinie en is een eerste stap om het democratisch tekort in de bezette Palestijnse gebieden te herstellen. Het biedt de internationale gemeenschap ook een nieuwe kans de *status quo* aan te pakken. De beperkingen op ontwikkelingshulp aan de Gazastrook zouden verminderd kunnen worden. Een technocratische eenheidsregering kan Hamas ook aansporen een verantwoordelijke politieke speler te worden en het internationaal humanitair recht te eerbiedigen.

Behoeftte aan Palestijnse eenheid

Tot voor kort ontbrak de politieke wil tot een overeenkomst te komen. Beide partijen wilden vooral de macht in hun eigen interessegebied veiligstellen. Geen van beide was geneigd haar positie te veranderen. Ze leken enkel geïnteresseerd in verzoening als dit hun besluitvorming niet zou beïnvloeden. Er waren ook belangrijke obstakels voor verzoening, zoals de veiligheidssamenwerking tussen Israël en de Palestijnse Autoriteit en de weigering van Hamas geweld af te zweren. Bovendien hadden beide partijen sterk uiteenlopende meningen over doel en tijdstip van een nationale eenheidsregering. President Abbas stuurde aan op een nationale eenheidsregering ter voorbereiding van mogelijke verkiezingen in september, terwijl Hamas zich verzette tegen een interim-regering en verkiezingen zonder verzoening.

Het verzoeningsakkoord is algemeen en richt zich vooral op technische onderwerpen, zoals de voorbereiding van parlements- en presidentsverkiezingen, met veel ruimte voor discussie over details.¹ De overeenkomst lijkt beide partijen voldoende bewegings-

vrijheid te laten om hun oorspronkelijke bezwaren te overwinnen. Hamas-leiders stapten af van de idee dat ze enkel een eenheidsregering zouden aanvaarden op voorwaarde dat de partij er zelf deel van uitmaakt. Fatah aanvaardde dat de door Hamas gedomineerde Palestijnse Wetgevende Raad zijn activiteiten hervat.

Beide partijen tonen zich eindelijk bereid de macht te delen. Dit zal van allebei een nooit eerder geziene discipline vragen. Toch behouden ze het recht hun veto te gebruiken tegen beslissingen van de interim-regering. Hamas bevindt zich bovendien in een veilige positie, waarbij deelname aan het politieke spel mogelijk is zonder al te veel risico's. De interim-regering zal de lijn volgen van de PLO, het orgaan dat de Palestijnen vertegenwoordigt en ook de onderhandelingen met Israël zal leiden.²

Veel waarnemers zien de Arabische protesten en de lokale respons op de regionale roep om democratische vertegenwoordiging als de voornaamste aanleiding voor de hernieuwde verzoeningsgesprekken. In maart trokken jongeren in de Gazastrook en op de Westoever de straat op voor verzoening. Noch Fatah, noch Hamas kon de toenemende druk voor Palestijnse eenheid negeren. Voor Hamas lijken de veranderingen in de regio een goede zaak. Zo besloot de Egyptische interim-regering haar buitenlands beleid te baseren op de Arabische belangen en de grensovergang in Rafah tussen Egypte en Gaza open te stellen.³ Dit kan Hamas ervan overtuigd hebben haar bezwaren opzij te zetten tegen het akkoord dat de partij in 2009 weigerde te ondertekenen. Ook al is dit hetzelfde akkoord, de context is anders.⁴ Het voornemen van de Palestijnse Autoriteit in september binnen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties het lidmaatschap van de Verenigde Naties aan te vragen en unilateraal de Palestijnse staat uit te roepen, kan ook invloed hebben gehad op de timing van de eenheidsvereenkomst.⁵

Beide partijen beseffen ook dat de verdeeldheid hun belangen op lange termijn kan schaden. De geografische en politieke verdeeldheid tussen de Westoever en de Gazastrook is nadelig voor het vooruitzicht op een Palestijnse staat. Fatah, die na de geweld-

dige machtsovername door Hamas in juni 2007 uit Gaza verbannen werd, wil weer vaste voet krijgen in het gebied. De Palestijnse Autoriteit, aangevoerd door president en Fatah-leider Abbas, verlegde haar strategie van het diplomatieke proces onder bescherming van de Verenigde Staten naar een initiatief binnen de Verenigde Naties. De partij kan het zich niet veroorloven de inspanningen voor de staatsopbouw voort te zetten zonder Gaza hierin te betrekken. Hamas, *de facto* aan de macht in Gaza, slaagde erin een bestuur op te zetten en diensten te verlenen, ondanks de internationale isolering en Israël's blokkade. Op lange termijn is deze situatie, waarbij Hamas een alternatief regeringsmodel vestigde, echter onhoudbaar en niet wenselijk. De toekomstige Palestijnse staat heeft behoefte aan eenheid. Bovendien wordt de heerschappij van Hamas ondermijnd door de uitdaging die andere radicale islamitische groeperingen vormen, alsmede door interne verdeeldheid.

Het verzoeningsproces staat voor enorme uitdagingen. Het akkoord is minimalistisch en kan vastlopen op enkele onopgeloste problemen, zoals de vorming van een eenheidsregering, de keuze van een premier en de hervorming van de PLO, waar Hamas geen deel van uitmaakt.⁶ De nationale eenheidsregering zal binnen het jaar presidents- en parlementsverkiezingen moeten organiseren. Fatah en Hamas zullen tegen elkaar opkomen. Deze stemmenstrijd zou de fragiele samenwerking kunnen ondermijnen. De interim-regering zal tastbare resultaten moeten kunnen voorleggen en de situatie in de Palestijnse gebieden, en dan vooral in de Gazastrook, dienen te verbeteren. De grootste uitdaging voor de *verzoeningscomités* (nieuw opgericht onder de eenheidsvereenkomst) is de uitwerking van een veiligheidsplan voor samenwerking tussen de Westoever en de Gazastrook en de integratie van de milities, om het staatsmonopolie op geweld af te dwingen.

Bovendien kunnen externe factoren roet in het eten gooien. Israël is sterk gekant tegen een eenheidsregering en het kondigde de opschorting van vredesgesprekken aan. Hoewel Israël aanvankelijk de verdeeldheid afkeurde, heeft het er nu alle belang bij ze in stand te houden en een beleid van verdeel-en-heers te voeren. Toen er in 2007 korte tijd (van maart tot juni) een Palestijnse eenheidsregering was, toonden de Verenigde Staten zich voorstander van een opsplitsing. Het lijkt onwaarschijnlijk dat Washington thans wel positief staat tegenover een eenheidsregering en het plan om de PLO te hervormen zodat Hamas er deel van kan uitmaken. Rest nog de vraag of de EU haar standpunt zal veranderen, rekening zal houden met de nieuwe geostrategische situatie in de regio en lessen zal trekken uit het mislukt isoleringsbeleid.

Naar een andere Europese strategie

De EU lijkt positiever te staan tegenover een verzoening en schermt niet langer met militaire veiligheid zoals in 2006.⁷ Binnen de instellingen zijn veel beleidsmakers ervan overtuigd dat de isolering van Hamas gefaald heeft.⁸ De EU riep ook al op tot Palestijnse eenheid onder president Mahmoed Abbas. In mei verwelkomde de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken het verzoeningsakkoord. De Raad stelde dat hij zou samenwerken met de nieuwe regering indien die 'het principe van geweldloosheid eerbiedigt, is toegewijd aan de twee-statenoplossing en een vreedzame oplossing van het Israëlisch-Palestijns conflict, en eerdere akkoorden en verplichtingen respecteert, inclusief Israël's legitiem bestaansrecht'.⁹

Waarnemers geven aan dat het van doorslaggevend belang is een onderscheid te maken tussen engagement met een eenheidsregering en engagement met Hamas. Bovendien kunnen de Kwartet-voorwaarden in de discussies over een engagement met Hamas gezien worden als het uiteindelijke doel en niet als een middel. Ze mogen niet worden gebruikt om het uitblijven van engagement te verdedigen. Het is essentieel dat de EU een manier zoekt om met de technocratische regering te werken. Dit om de twee-statenoplossing, waarbij een verenigde Palestijnse staat vreedzaam naast Israël bestaat, mogelijk te maken. In het kader van het respect voor het internationaal recht kan engagement met de eenheidsregering een hefboom zijn om Hamas ertoe te brengen het internationaal humanitair recht na te leven. Samenwerking kan gebaseerd worden op het nastreven van de volgende *doelstellingen*:

Het stopzetten van aanvallen tegen burgers en gijzelingen. Aanvallen tegen burgers en burgerdoelwitten, aanvallen die geen onderscheid maken tussen militaire en burgerdoelwitten en gijzelingen zijn verboden onder het internationaal humanitair recht.¹⁰ Europese lidstaten hebben de plicht de Conventies van Genève onder alle omstandigheden te waarborgen. Waar dat niet gebeurt, moeten ze 'een poging doen om de partij die verantwoordelijk is voor de schendingen terug te brengen naar het respect van de conventies'.¹¹ Hoewel de partijen in de Palestijnse gebieden de Conventies van Genève niet formeel hebben onderschreven, gaf de PLO toch te kennen dat ze zich eraan gebonden voelt. In elk geval verplicht het internationaal humanitair gewoonterecht alle staten hun invloed aan te wenden om schendingen van het internationaal humanitair recht, ongeacht wie er verantwoordelijk voor is, stop te zetten.¹² De EU moet haar invloed gebruiken om Hamas, als gewapende beweging, ervan te overtuigen unilateraal het internationaal humanitair recht te respecteren en aanvallen tegen burgers stop te zetten, gijzelaars vrij te laten en geen gijzelingen meer uit te voeren.

Gaza: de blokkade opheffen, wederopbouw en ontwikkeling mogelijk maken. Door de fysieke scheiding tussen de Westoever en de Gazastrook, versterkt door de Israëlische blokkade en de politieke verdeeldheid tussen Hamas en Fatah, heeft het ontwikkelings- en staatsopbouwplan van de Palestijnse Autoriteit weinig invloed op Gaza. Met de beteugeling van de politieke tweespalt zou de EU haar inspanningen moeten opvoeren om de fysieke scheiding te beëindigen. Zo kan de vooruitgang in ontwikkeling van de Westoever zich ook naar Gaza uitbreiden. De belangrijkste manier waarop Europa de fysieke scheiding kan stoppen, is *druk uitoefenen op Israël* om de illegale blokkade op te heffen.

De opening van de grensovergang tussen Rafah en Egypte ontslaat Israël niet van zijn verplichting de blokkade van Gaza stop te zetten. Volgens het internationaal humanitair recht is de blokkade een collectieve straf voor de bevolking. Ze ondermijnt haar waardigheid en rechten. Israël is evenmin ontheven van zijn verantwoordelijkheden als bezettende macht, als de partij die de Palestijnen hun recht op bewegingsvrijheid binnen hun eigen territorium, in het bijzonder tussen de Westoever en Gaza, kan teruggeven. De EU kan de opening van Rafah bevorderen en het vertrouwen vergroten door een vorm van aanwezigheid bij de grensovergang, om toegang en veiligheid te garanderen. Hiervoor zou overleg met de Palestijnse eenheidsregering niet alleen noodzakelijk maar ook bevorderlijk zijn.

Het stopzetten van mensenrechtenschendingen door de Palestijnse veiligheidsdiensten. Mensenrechtenschendingen door veiligheidsdiensten, vooral foltering, willekeurige opsluiting en beperkingen op het recht op vreedzame vereniging, zijn altijd al een zorg geweest in de bezette Palestijnse gebieden. Naar verluidt voedde de interne politieke verdeeldheid deze schendingen, zoals het uiteendrijven van samenkomsten die met de tegenpartij geassocieerd worden, evenals de talrijke 'politieke aanhoudingen' die elke maand gerapporteerd worden aan de Onafhankelijke Mensenrechtencommissie.¹³ Een nationale eenheidsregering kan ervoor zorgen dat één van de hoofdorzaken van de schendingen wordt weggenomen, in het bijzonder tegengestelde groepen die elkaars activiteiten onderdrukken. De EU zou ook haar inspanningen om misbruik door veiligheidsdiensten in te dammen, naar de Gazastrook kunnen uitbreiden.

Organisatie van Palestijnse verkiezingen

Palestijnse verkiezingen zijn volgend jaar, met veel vertraging, voorzien. Zo zullen de Palestijnen hun stemrecht kunnen uitoefenen en via hun verkozen vertegenwoordigers deelnemen aan overheidszaken. Maar het gaat om meer dan stemrecht. De EU heeft erkend dat uitstellen van verkiezingen een democratisch be-

stuur kan hypothekeren. Ze beaamt dat de opschorting van de Palestijnse Wetgevende Raad (door de splitsing van de Westoever en Gaza) de wetgeving belemmert die nodig is om hervormingen te implementeren, vooral op het vlak van justitie.¹⁴ Daarom zijn verkiezingen onontbeerlijk voor een rechtsstaat, de focus van de door de EU gesteunde staatsvorming. Thans is er geen functionerende legislatuur die de nodige hervormingsmaatregelen met een democratisch mandaat in wetten kan gieten. Alleen verkiezingen kunnen daar iets aan veranderen.

Deborah Casalin is beleidsmedewerker bij CIDSE, het internationale netwerk van katholieke ontwikkelingsorganisaties; **Brigitte Herremans** is beleidsmedewerker bij Broederlijk Delen en Pax Christi Vlaanderen.

Noten

- 1 Voor de tekst van de overeenkomst tussen Fatah en Hamas, zie: <http://www.palestinemonitor.org/spip/spip.php?article1787>.
- 2 Interview met een Palestijnse functionaris, 2 mei 2011.
- 3 C. Mullin, 'The Hamas-Fatah unity deal: regional and international power dynamics', 3 mei 2011 (<http://www.opendemocracy.net/corinna-mullin/hamas-fatah-unity-deal-regional-and-international-power-dynamics>).
- 4 A. Eldar, 'Palestinian reconciliation is good news for Mideast peace', 2 mei 2011 (<http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/palestinian-reconciliation-is-good-news-for-mideast-peace-1.359278>).
- 5 D. Scheindlin, 'Hamas Fatah Reconciliation-what does it mean?', 27 april 2011 (<http://972mag.com/hamas-fatah-reconciliation-what-does-it-mean/>).
- 6 T. Buck, 'Palestinian factions prepare to sign deal', in: *Financial Times*, 3 mei 2011.
- 7 A. Crooke, 'Permanent Temporariness', in: *London Review of Books*, 27 februari 2011 (<http://www.lrb.co.uk/v33/n05/alastair-crooke/permanent-temporariness>). Toen Tony Blair de Amerikaanse doctrine van de verzetsbestrijding aanvaardde, ging de EU haar beleid baseren op het veiligheidsargument om bewegingen zoals Hamas te onderdrukken.
- 8 Onderzoeker Dimitris Bouris interviewde 60 EU-diplomaten: 58 van hen gaven toe dat het isoleringsbeleid tegenover Hamas gefaald had en dat de EU een fout had gemaakt door de visie van de Verenigde Staten te volgen (ongepubliceerd onderzoek).
- 9 *Council Conclusions on Middle East Peace Process*, 23 mei 2011 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/122165.pdf).
- 10 International Committee of the Red Cross (ICRC), *Customary IHL*, Rules 1, 7, 11 en 96, zie: http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul; Eerste Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève, Artikelen 51 en 52; Conventie (IV) betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, art. 34.
- 11 Conventies van Genève dd. 12 augustus 1949, gemeenschappelijk artikel 1; ICRC, *Commentary on Article 1 of Convention(1) for the Amelioration of the Conditions of the Sick and Wounded in Armed Forces in the Field*, blz. 26, zie <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/365-570004?OpenDocument>.
- 12 ICRC, *Internationaal Humanitair Gewoonterecht*, Regel 144.
- 13 Zie maandelijke rapporten van de Onafhankelijke Mensenrechtencommissie: <http://icr.ps/etemplate.php?id=12>.
- 14 Europese Commissie, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2009: Progress Report on the occupied Palestinian territory*, Brussel, 12 mei 2010, blz. 4.

Het Palestijnse luchtkasteel

Ramallah heeft vergevorderde plannen om de staat Palestina binnenkort erkend te krijgen als lid van de Verenigde Naties. We moeten nog zien wat daarvan terecht komt. De Israëlische bezetting staat nog steeds de volledige Palestijnse soevereiniteit in de weg, maar zij is niet het belangrijkste obstakel voor die onafhankelijkheid. De beste kansen voor een zelfstandige Palestijnse staat zijn altijd om zeep gebracht door de Palestijnse leiders zelf. Zij hebben in hun lange strijd tegen het zionisme drie kapitale fouten gemaakt.

1 Geen politieke deling aanvaard

Om te beginnen hebben ze hun – aanvankelijk Ottomaanse en later door de Britten bestuurde – gebied nooit in politieke zin willen delen met de Joodse immigranten, die zich daar vanaf eind negentiende eeuw zijn gaan vestigen. Die Joodse immigratie was volkomen legaal, ook tijdens het grootste deel van de mandaatperiode (behoudens het gebied ten oosten van de Jordaan) en is als zodanig te vergelijken met de hedendaagse Turkse emigratie naar Nederland. Trouwens, de nodige legitimiteit kan het zionistische streven ook niet ontzegd worden. Het betrof hier immers niet een invasie van een clubje verdwaalde eskimo's. De vestiging van een Joods nationaal tehuis (lees: eigen staat) in Palestina was een integraal onderdeel van het mandaat van de Volkerenbond, en dus evenzeer gewettigd. Daarbij zouden wél de rechten van de plaatselijke – Arabische – bevolking moeten worden gerespecteerd.

Het VN-delingsplan van 1947, dat voorzag in een Arabische en Joodse staat, deed dat ook. Het werd door de Joodse leiding aanvaard, maar door de Palestijnen uitdrukkelijk verworpen. Zij zetten de strijd tegen het Joodse staatsdeel onverdroten voort, daarin bijgestaan door de Arabische legers, die in mei 1948, direct na het verstrijken van het Britse mandaatgezag, de zojuist uitgeroepen staat Israël binnenvielen. Het militaire verweer daartegen was in de kern pure zelfverdediging, hoewel de Joodse strijders uiteindelijk beslag legden op een groter gebied dan hun aanvankelijk door de VN was toegemeten. Over en weer

zijn er grote wreedheden begaan, zeker ook aan Joods-Israëlische zijde.

Van een officieel politiek en militair *masterplan* tot grootscheepse verdrijving van de Palestijnse bevolking is nooit iets gebleken, al droomden sommige prominente zionisten toen ook al van een Groot-Israël. De massale Palestijnse vlucht werd ingegeven door verscheidene motieven: angst voor de Joodse vijand, desertie van Palestijnse commandanten, gebrek aan nationale cohesie, fatalisme en Arabische oproepen om de wijk te nemen. De Palestijnse historicus Rashid Khalidi ziet de oorzaak van het Palestijnse débâcle vooral in 'the striking lack of organization, cohesion, and unanimity in the Palestinian polity in the years immediately preceding 1948'.¹ De fameuze *Nakba* hebben de Palestijnen dus grotendeels aan zichzelf te danken. En de omineuze factoren die Khalidi opsomt – falend leiderschap, tweespalt en gewelddadige onderlinge rivaliteit – zijn tot op de dag van vandaag onverminderd werkzaam gebleven.

Israël werd in 1949 op voorspraak van de VN-Veiligheidsraad door een meerderheid van de Algemene Vergadering officieel verwelkomd als 'vreedzaam lid' van de volkerengemeenschap. Legaler en legitiemer kan het niet, maar de Palestijnen en hun Arabische broeders hebben dit historische feit nooit kunnen verkroppen. Zij beschouwen Palestina als heilig islamitisch grondgebied, dat ten principale niet gedeeld kan worden met de ongelovige binnendringers. Zeer reële mogelijkheden om dat wél te doen, in 1937, in 1947 of in 2000, werden stevast getorpedeerd. In plaats daarvan werd de eliminatie van de zionistische entiteit het voor de hand liggende hoofddoel. Zwart op wit vastgelegd in de plechtige handvesten van de PLO, Fatah, Hamas en de andere Palestijnse verzetsbewegingen.

2 Geweld staat voorop

Zwart op wit staat ook de tweede kapitale fout: het hoofddoel moet primair, zo niet uitsluitend, door middel van geweld worden nagestreefd. Heel nadrukkelijk niet door overleg en onderhandelingen. Gewelddadig

verzet tegen Israël is in Palestijnse kring altijd volkomen normaal gevonden, zo niet verheerlijkt, met de martelaarsbrigades en de doodscultus rond de zelfmoordterroristen als logisch uitvloeisel. De gemaskerde guerrillastrijder met een kalasjnikov vormt een geliefd beeldmerk van de Palestijnse identiteit, net zoals bij ons tulpen en klompen. De Palestijnse vader des vaderlands, Yasser Arafat, heeft ooit gezegd dat een met geweld op Israël behaald resultaat beter is dan precies hetzelfde resultaat bereikt aan de onderhandelings-tafel. Dat een gewelddadige strijd tegen een militair veel machtiger land snel verloren wordt, en dat na elke oorlogsronde het beschikbare grondgebied voor een Palestijnse staat naast Israël werd verkleind, is nooit een centrale overweging geweest voor de Palestijnse strategen. Pas na de dood van Arafat in 2004 begon dat te kenteren, althans in de Fatah-gelederen.

3 Geen staatsvorming

De derde grote fout hangt nauw samen met de vorige twee. Bijna alle Palestijnse energie is gaan zitten in het bestrijden van Israël, in tot de tanden bewapende volksfronten, brigades, verzetsbewegingen, milities en lijfwachten niet in het opbouwen van een eigen staat, met de daarbij passende organen. Het handvest dat de PLO in 1964 opstelde, gaat voor het grootste deel over de strijd tegen de zionistische entiteit. Nauwelijks een woord wordt gewijd aan de inrichting van de eigen toekomstige staat, hoewel het potentiële grondgebied voor zo'n staat, de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, Oost-Jeruzalem inclusief, toen nog onder Arabische controle stond, dus praktisch binnen Palestijns handbereik. Van meet af aan slaagden Palestijnse leiders er niet in de nationale krachten te bundelen en om te smeden tot de voor staatsvorming noodzakelijke bestuurlijke organen en veiligheidsinstanties. Khalidi spreekt in dit verband van een vroegtijdige 'failure of the Palestinians to create national structures'.² Arafat heeft ongetwijfeld het nodige gedaan voor de vorming van de Palestijnse *identiteit*, maar niets voor de vorming van een Palestijnse *staat*, ook al werd die al in 1988 uitgeroepen door de PLO. Hij liet bij zijn dood in 2004 een grote bestuurlijke chaos achter, met tal van rivaliserende veiligheidsdiensten, die elkaar op leven en dood gingen bestrijden, en een ordentelijk Palestijns gezag verhinderden.

Hamas

Al deze tekortkomingen hebben hun voorlopig sluitstuk gevonden in de doelstellingen en werkwijze van de Islamitische Verzetsbeweging Hamas: totale ontkenning van de Joodse nationale politieke rechten; volledige eliminatie van de zionistische entiteit; principieel geweld tegen de Joodse staat en zijn bewoners; en een al even principiële afwijzing van ieder vredes-

overleg. Keurig zwart op wit in een constitutioneel document, dat in 1988 werd opgesteld, aan de vooravond van de 21ste eeuw, en dus niet duizend jaar geleden, toen de twaalfde Imam verdween (ook al lijkt het taalgebruik daar wel op). Het macabere stuk is nadrukkelijk nooit herroepen. De zelfmoordaanslagen van Hamas zijn in 1993/1994 begonnen, toen het dankzij de open verbindingen tussen Israël en de Palestijnse gebieden redelijk goed ging met de Palestijnse economie, toen de Oslo-akkoorden net waren getekend en de Palestijnse Autoriteit neerstreek in de Gaza-strook en Jericho.

Die aanslagen hadden tot doel honderden Israëlische burgers op te blazen in bussen en discotheken. Dat is aardig gelukt. Nog belangrijker was echter het vredesproces te torpederen, en daarmee de kansen voor een Palestijnse staat naast Israël. Dat is ook aardig gelukt, mede omdat het Israëlische electoraat door de zelfmoordaanslagen naar rechts opschoof, en in 1996 de duif Shimon Peres inruilde voor de havik Benjamin Netanyahu. Niet Israël is echter het grootste slachtoffer van Hamas (ondanks de hinderlijke raketbeschietingen vanuit de Gaza-strook, die Israël in 2005 volledig had ontruimd), maar de Palestijnse voorstanders van een eigen staat naast Israël. Het is opmerkelijk dat deze gewelddadige verzetsbeweging overal in Europa, ook in Nederland, op zoveel sympathie kan rekenen.

Dat bij – naar verluidt open en democratische – verkiezingen in 2006 het Palestijnse volk in meerderheid voor Hamas heeft gestemd, zegt veel over het bedroevende ontwikkelingspeil dat de Palestijnse staatkunde de afgelopen halve eeuw heeft bereikt. En dat doet de bloedige staatsgreep van Hamas in 2007 – nog maar vier jaar geleden – al evenzeer. Kennelijk waren de Palestijnse kiezers nog steeds niet bij machte om een moderne, seculiere, democratische partij op te richten als alternatief voor de corruptie en incompetentie van Fatah. Een en ander zegt trouwens ook iets over de aard van de Israëlische bezetting. Want die laat kennelijk democratische verkiezingen toe, met deelname van partijen die openlijk de vernietiging van de bezettende mogendheid nastreven en praktiseren. Zo'n soort bezetter hadden we hier in '40 - '45 ook wel willen hebben.

Het plan-Fayyad

Gelukkig is er de afgelopen jaren ook een andere stroming zichtbaar geworden in de Palestijnse politiek. Die diende zich al aan toen de PLO in 1993 Israël erkende en het geweld tegen Israël – althans op papier – afzwoer. Arafat heeft echter nooit de draai kunnen maken van roverhoofdman tot staatsman. Hij sloeg de Palestijnse staat af, die hem in juli 2000 op een presenteerblaadje werd aangereikt door president Clinton, ook al voldeed die staat aan praktisch dezelfde eisen

die thans worden gesteld in Ramallah. Arafat werd bij zijn terugkeer uit Camp David luid toegejuicht in de Palestijnse straten, om vervolgens in oktober de gewelddadigheden tegen Israël (dat de voorstellen van Clinton wel aanvaardde) weer te hervatten, in de vorm van de tweede *intifadah*.

Zijn opvolger Mahmoud Abbas lijkt een betere draai te hebben gemaakt. Hij keurt terreur tegen Israël onomwonden af en heeft herhaaldelijk gewaarschuwd voor een nieuwe opstand.³ Premier *Salam Fayyad* heeft twee jaar geleden een heus plan voor een Palestijnse staat gelanceerd. Daarmee is al behoorlijke vooruitgang geboekt. Met behulp van de Verenigde Staten zijn een paar dozijn rivaliserende milities – de erfenis van Arafat – omgesmeed tot een min of meer centraal geleid veiligheidsapparaat, dat de hoeksteen vormt van een meer ordentelijk Palestijns bestuur. Politie-adviseurs uit de EU leveren ook een bijdrage. Een en ander wordt afgestemd met de Israëliische regeringscoördinator voor de bezette gebieden. Het onderlinge Palestijnse geweld en de zware criminaliteit op de Westelijke Jordaanoever zijn hierdoor aanmerkelijk teruggedrongen. Hamas-militanten, en andere Palestijnse terreurgroepen, zoals de Al Aqsa martelaarsbrigades – alle verklaarde doodsvijanden van een Palestijnse staat naast Israël – zijn grotendeels uitgeschakeld.

Israël heeft intussen vele tientallen wegversperringen verwijderd tussen de Palestijnse steden. Het personen- en handelsverkeer is daardoor sterk toegenomen. De economische groei op de Westoever ligt percentageel hoger dan die in West-Europa. Met financiële en technische hulp uit onder meer de Verenigde Staten en de Europese Unie zijn honderden bouwprojecten voor bedrijven, scholen, rechtbanken en ziekenhuizen opgezet. Tussen Ramallah en Nabloes verschijnt de compleet nieuwe satellietstad Rawabi. Ook de overheidsdiensten krijgen de nodige financiële steun uit de internationale gemeenschap. Wereldbank, IMF en VN zijn redelijk tevreden met de geboekte vooruitgang. Het is opmerkelijk dat deze positieve ontwikkeling zo weinig steun krijgt in de Europese – en Nederlandse – publieke opinie.

Er is nog veel te doen, vooral op het gebied van justitie, mensenrechten en corruptiebestrijding, maar de Palestijnse staatsvorming ligt op de Westoever toch aardig op schema. Kennelijk staan de gevreesde illegale Muur, illegale nederzettingen, illegale bouwactiviteiten en andere Israëliische bezettingsmaatregelen de bloei van de Palestijnse economie, en een voorzichtige staatsvorming, op zich zelf niet in de weg.

Perspectief

Dit biedt perspectief. Het is evident dat Israël substantiële concessies zal moeten doen om een stabiele

vrede-regeling mogelijk te maken. De bezetting zal uiteindelijk moeten worden opgeheven, evenals de economische blokkade van de Gaza-strook. De Palestijnen moeten de fysieke en constitutionele ruimte krijgen voor de verdere opbouw van hun staat. Men mag de regering-Netanyahu verwijten daar te weinig aan te doen.

Het succes van verdere Palestijnse staatsvorming is echter primair afhankelijk van het Palestijnse vermogen de grote fouten uit het verleden te vermijden. Dat betekent om te beginnen dat óók Hamas zich ten principale moet onthouden van geweld en de staat Israël zal moeten erkennen, wil deze beweging direct of indirect deel kunnen uitmaken van een Palestijnse eenheidsregering. Hopelijk volharden de Verenigde Staten en de EU wat dat betreft in hun boycot van de verzetsbeweging, totdat deze bakzeil haalt. Niet om Israël te behagen, maar om de eeuwige Palestijnse terugval in geweld te voorkomen. Ondanks het in Caïro gesloten akkoord tussen Fatah en Hamas (van mei 2011) is de vorming van een Palestijnse eenheidsregering overigens nog steeds niet zeker. Dit – aloude – gebrek aan eendracht kan de Palestijnse plannen in de VN ernstig bemoeilijken.

Realisme geboden

Op de 'finale' hoofdpunten van het Palestijns-Israëliisch conflict is groot realisme geboden. De grenzen van 4 juni 1967 vormen ongetwijfeld een referentiepunt, maar niet het alfa en omega van een onafhankelijke Palestijnse staat. Er is geen principiële verschil tussen een soevereine, welvarende Palestijnse staat die, afgezien van de Gaza-strook, 100 procent van de Westoever tot zijn beschikking heeft, en een soevereine, welvarende Palestijnse staat die 95 procent van die zelfde Westoever omvat, mits Israël daar geen controle houdt over Palestijnse burgers. En er is dus geen reden om een wat kleiner grondgebied *a priori* af te wijzen, ook al mag daar territoriale compensatie tegenover staan.

Iets dergelijks geldt ook voor Jeruzalem. Die stad is in haar bewogen geschiedenis nooit de hoofdstad geweest van enigerlei islamitische, Arabische, Palestijnse of Turkse politieke entiteit. De annexatie door Israël is strijdig met het volkenrecht, maar er is tegelijkertijd geen enkele algemeen bindende internationale regel die bepaalt dat (Oost-) Jeruzalem de hoofdstad is of moet zijn van een toekomstige Palestijnse staat. In het PLO-Handvest uit 1964 werd Jeruzalem niet eens genoemd. Dat veranderde pas toen Israël het oostelijk stadsdeel had veroverd, nadat Jordanië Israël had aangevallen in de Zesdaagse oorlog (ondanks de smeebeden van de Israëliische regering om die domheid niet te begaan).

Jeruzalem werd pas tot Palestijnse hoofdstad uitgeroepen nadat Israël er al zijn ongedeelde hoofdstad van had gemaakt. De betwiste stad is daarom veeleer een symbool van de Palestijnse strijd dan een onwrikbaar onderdeel van de Palestijnse historische identiteit. De kans dat Israël vrijwillig Oost-Jeruzalem opgeeft, met inbegrip van de Joodse kwartieren in en om de Oude Stad, is nul. Maar mogelijk krijgt de Palestijnse staat wel voet aan de grond in de Arabische wijken en bepaalde politieke zeggenschap over de Haram al-Sharif (waar Jordaanse/Palestijnse moslims overigens nu al volledige religieuze zeggenschap hebben). De Palestijnen zouden een voorbeeld kunnen nemen aan West-Duitsland, dat zich na de oorlog heeft weten op te werken tot een van de meest succesrijke staten ter wereld, terwijl eenderde van het Duitse grondgebied bezet was door het Rode Leger, en met een provincieplaats als (voorlopige) hoofdstad. Berlijn zou pas later komen, evenals de val van de Muur.

Het recht op terugkeer *naar Israël* van alle Palestijnse vluchtelingen en hun paar miljoen nazaten is natuurlijk ook een onmogelijke eis, die minder wordt ingegeven door humanitaire overwegingen dan wel door de aanhoudende behoefte tot eliminatie van de Joodse staat. De claim miskent nog steeds de uitkomst van de strijd in 1947/1948, en is tekenend voor het fundamentele gebrek aan realiteitszin in leidende Palestijnse kringen.

Weinig vrienden

Veel vrienden hebben de Palestijnen niet, even afgezien van de talrijke oud-bewindslieden en oud-ambassadeurs die zich na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd plotseling zijn gaan interesseren voor de Palestijnse zaak. Ook dat gegeven noopt tot nuchterheid. De Europese Unie scheidt veel sympathieke verklaringen af, terwijl zij veel geld maar weinig invloed in Jeruzalem heeft; de Sovjetunie bestaat allang niet meer, en Rusland en China zijn niet erg geïnteresseerd in staatkundige rechten en aspiraties, zeker niet die van bezette islamitische volken. Van hun Arabische broeders moeten de Palestijnen het ook niet hebben. Die hebben de Palestijnse zaak altijd ondergeschikt gemaakt aan hun eigen belangen; ze ondervinden tegenwoordig trouwens ook heel andere kopzorgen dan de bestrijding van Israël.

De Verenigde Staten staan vierkant achter Israël, zoals op 24 mei jl. nog eens bleek toen premier Benjamin Netanyahu 26 staande ovaties kreeg tijdens een toespraak voor een *joint session* van het Amerikaanse Congres. En dat deden die Republikeinse en Democratische volksvertegenwoordigers niet in opdracht van de Joodse lobby's in Amerika. Ze klapten namens het Amerikaanse volk. Dat is namelijk in grote meerderheid pro-Israël, ook zonder de drukke bezig-

heden van AIPAC. De Arabische lobby's spenderen samen in Washington veel meer geld dan de Joodse, alleen hebben zij geen wortels onder de Amerikaanse kiezers. President Obama beseft dat maar al te goed, dus verdere druk op Israël kunnen we van hem niet verwachten, althans niet vóór de presidentsverkiezingen van 2012. En indien Amerikaanse druk wegvalt, heeft Europese al helemaal geen zin. Minister Rosenthal, die niets moet hebben van eigengereide Europese initiatieven inzake het Palestijns-Israëlijs conflict, vaart wat dat aangaat een realistische koers.

Tot nu toe is het Palestijnse streven voornamelijk gebaseerd op illusies, strategische misrekeningen, eeuwig slachtofferschap, dromen van een machtig wereldrijk en de vele dwaallichten in de internationale gemeenschap. Pas als dit luchtkasteel ineens stort, komt er ruimte voor een bescheiden, onafhankelijke staat naast Israël.

Dr Alfred Pijpers is politicoloog en als onderzoeker verbonden aan het Veiligheidsprogramma van het Instituut Clingendael.

Noten

- 1 Rashid Khalidi, *The Iron Cage. The Story of the Palestinian Struggle for Statehood*, Boston: Beacon Press, 2006, blz. xli.
- 2 Khalidi, *a.w. noot 1*, blz. xli.
- 3 De volgende paragraaf is gedeeltelijk ontleend aan mijn artikel 'Palestijnse opstand zou dwaasheid zijn', in: *de Volkskrant*, 18 februari 2011.

Maaïke Okano-Heijmans & Huub Ruël

Commerciële diplomatie en internationaal ondernemen

Koopman versus dominee in de nieuwe economische wereldorde

Nieuwe economische reuzen als China, India, Brazilië en Indonesië winnen sterk aan invloed in de wereld-economie. Veel van de nieuwe acteurs op het internationale economische toneel zijn landen waarin de overheid een dominante rol speelt in de markt. Om optimaal te profiteren van nieuwe kansen en op te kunnen boksen tegen dit strategische kapitalisme en de intensiverende concurrentie, staat Nederland voor de uitdaging zijn politiek-economische systeem aan te passen. Dit vergt vernieuwing van de ‘commerciële kant’ van economische diplomatie, ofwel de commerciële diplomatie.¹ Zeker bij actuele mondiale vraagstukken waaraan publieke belangen kleven en die tegelijkertijd commerciële kansen bieden voor het bedrijfsleven – zoals klimaatverandering, energie-schaarste en waterproblematiek – is effectieve en aan de nieuwe economische orde aangepaste commerciële diplomatie nodig.

Hoe ziet effectieve en vernieuwde commerciële diplomatie eruit? Recente ontwikkelingen in de Arabische wereld en onlangs bekend geworden gevallen van omkooppraktijken van onder meer Nederlandse bedrijven om producten en diensten internationaal te verkopen, zetten deze vragen op scherp. Dit artikel brengt de controversen nader in kaart en reikt suggesties aan voor vernieuwing.

Economisch en eigenbelang niet langer taboe

Voor de Nederlandse economie is internationaal ondernemerschap van groot belang, zowel van Nederlandse ondernemers in het buitenland als van buitenlandse ondernemers in Nederland. Het creëert welvaart en draagt bij aan economische veiligheid en stabiliteit. Er kleeft dus een publiek belang aan de inzet van diplomatieke instrumenten ten bate van Nederlands ondernemerschap elders en buitenlands ondernemerschap in Nederland. Feitelijk is dit niets nieuws; economische diplomatie is zelfs de oudste en eerste taak van vertegenwoordiging in het buitenland. Al voordat ambassadeurs in het buitenland actief waren, hadden landen vertegenwoordigers die de han-

delsbelangen elders moesten waarborgen. Toch is de dynamiek van dit spel de afgelopen jaren fundamenteel veranderd door ‘globalisering’ en de economische en politieke volwassenwording van een groep landen die zich niet heeft gevormd naar het Westerse ideaal van de democratische markteconomie.

Zo bezien is het niet vreemd dat economische diplomatie één van de speerpunten van het kabinet-Rutte is. In het regeerakkoord wordt de bevordering van handels- en economische belangen van Nederland en Nederlandse bedrijven genoemd als één van de vier pijlers van het externe beleid; economische diplomatie wordt een zwaardere component in het werk van ambassades en consulaten. De in april jl. aangekondigde hervorming van de diplomatie² en de bezuinigingen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn erop gericht verdere investeringen mogelijk te maken – ook in economische diplomatie. Daarnaast is het niet langer taboe gespist te zijn op de economische kansen die samenhangen met ontwikkelingsproblematiek. Ontwikkelingsbeleid wordt ‘gemoderniseerd’, met als doelstelling de mogelijkheden voor het bedrijfsleven binnen dit budget flink uit te breiden. Hoewel het woord industriepolitiek angstvallig wordt vermeden – om negatieve associaties met eerdere overheidsinmenging in de economie te voorkomen – wordt er ook ingezet op meer samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en de overheid. Zo wees in maart jl. het nieuw opgezette ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) negen ‘topsectoren’ van de economie aan die gericht versterkt zullen worden.

Grenzen en controversen van commerciële diplomatie

Recente ontwikkelingen in Arabische landen illustreren controversen van economische en commerciële diplomatie. Deze draaien om de samenhang tussen economische en politieke stabiliteit, alsmede de wenselijkheid van bevordering van Nederlands ondernemerschap in landen met politiek-economische syste-

men en normen- en waardenstelsels die fundamenteel verschillen van de onze.

Zakendoen met landen als Oman en Bahrein, die niet naar Westerse democratische principes georganiseerd zijn, maar het economisch goed doen, was acceptabel zolang het gezag steun leek te hebben van een meerderheid van de eigen bevolking. Evenzo werden autoritair-corrupte regimes in Tunesië, Egypte en Libië getolereerd, zolang deze geen directe bedreiging vormden voor onze economische stabiliteit. Door de recente onrust in het Midden-Oosten is deze lange tijd onbesproken beleidspraktijk – inclusief de (ongewenste) consequenties – echter onderwerp van publieke discussie. De gebeurtenissen tonen dat autoritair corrupt bestuur op de lange termijn niet samengaat met het ontbreken van economische perspectieven voor een meerderheid van de bevolking. Dit verklaart waarom de ‘Arabische lente’ ook Beijing nerveus maakte en de Chinese regering hard optrad tegen beginnende, kleinschalige protesten. Nieuw denken over de relatie tussen politieke en economische ontwikkelingsprocessen en de rol van economische en commerciële diplomatie is dan ook vereist. Moet er geïnvesteerd worden in economische belangenbehartiging in landen die het niet zo nauw nemen met (Westerse) waarden als vrijheid van meningsuiting en mensenrechten? Meer in het algemeen, hoever moet de overheid gaan in het samen optrekken met het bedrijfsleven om economische belangen te behartigen?

Via WikiLeaks uitgelekte ambtsberichten van de Amerikaanse ambassade in Nederland maakten duidelijk dat de Nederlandse overheid in 2006 bereid was ver te gaan: VN-sancties tegen Iran werden gesteund, mits die de belangen van Shell niet verder zouden aantasten.³ In maart dit jaar vond een privébezoek van Koningin Beatrix zonder vertegenwoordigers van Nederlandse bedrijven, aan Oman doorgang, ondanks onrust ter plaatse en kritische geluiden binnen Nederland. In het licht van commerciële diplomatie – en ook van de nieuwe visie op ontwikkelingssamenwerking – was deze diplomatieke beslissing goed te verklaren. Nederlandse bedrijven ondervinden in een gestaag groeiend en strategisch belangrijk land als Oman hevige concurrentie, en het stopzetten van economische bedrijvigheid in landen die de roep om democratisering en economische verbetering de kop indrukken, schaadt in veel gevallen ook gewone burgers. Met sanctiepolitiek maken Westerse leiders vooral een *statement* richting de eigen bevolking en buitenlandse collega's, terwijl de effectiviteit ervan op zijn minst

discutabel is. Zo was het veelzeggend dat tegenstanders van Khadafi in Libië niet riepen om economische sancties, maar om militaire ondersteuning.

Koopman versus dominee?

In het afwegen van uiteenlopende doeleinden van buitenlands beleid komt het aloude ‘koopman-dominee’-adagium om de hoek kijken. In de huidige, snel veranderende wereldorde past daarbij een beoordeling van geval tot geval in plaats van een scherpe algemene richtlijn. Landen als China en India laten zien dat economische hervormingsprocessen die leiden tot economische groei, miljoenen burgers over de armoedegrens heen kunnen trekken. Ofwel, economische ontwikkeling is een goede armoedebestrijder. Hierop kan ingespeeld worden door de koopman tevens stille dominee te laten zijn en door politieke hervormingsprocessen en duurzaamheid te ondersteunen via combinatie van de twee. Nederlandse internationale ondernemers kunnen waardevolle uitdragers zijn van managementpraktijken die in het Westen als standaard gelden, zoals vormen van medezeggenschap en leiderschap, beloningsbeleid, arbeidsomstandigheden, en het weerstand bieden aan corruptie. Hiermee zijn Westerse ondernemers voorlopers als het gaat om maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), ook in landen waar een democratische markteconomie nog geen gemeengoed is. Daarnaast kunnen deze bedrijven een rol spelen in het bevorderen van duurzame ontwikkeling – ofwel ‘groene groei’. Zo wordt in een vroeg stadium van ontwikkeling positief bijgedragen aan het aanpakken van grensoverschrijdende langetermijnkwesties als klimaatverandering, schaarstevraagstukken en stabiliteit.

Kortom, economische belangenbehartiging en het verdedigen van waarden zoals vrijheid van meningsuiting en mensenrechten kunnen goed samengaan. Daarnaast is de tijd rijp om de dominee politiek-economische idealen te laten uitdragen. Naast armoedeverlichting door welvaartsverhoging is duurzaamheid dankzij groene economische groei een publiek belang.

Bedenkelijke praktijken

Westerse bedrijven blijken zich echter niet altijd als goede koopman te gedragen. Philips-medewerkers worden in Polen verdacht van het systematisch omkopen van ziekenhuisdirecteuren. Philips' praktijken om markten te vergroten zijn ook in Mexico in onderzoek. Shell werd in 2010 verdacht van het omkopen van douanepersoneel in Nigeria en Kazachstan. Uit de

European fraud survey 2011 van Ernst & Young blijkt dat 20% van de geïnterviewden omkooppraktijken acceptabel acht om als bedrijf omzet te behouden of te vergroten.⁴ Ook denkt een kwart van de geïnterviewden dat het management niet ethisch handelt, en denkt ruim 50% van de geïnterviewden dat het management bereid is regels te omzeilen om bedrijfsdoelen te behalen.

Ook publiek gefinancierde organisaties gedragen zich soms als kooplui van bedenkelijk niveau. Britse fraude-autoriteiten onderzoeken thans de *European Aeronautic Defence and Space Company* vanwege vermoedens dat Saoedi-Arabische ambtenaren zijn omgekocht om een miljardencontract binnen te halen. Kortom, kooplieden maken zich mogelijk schuldig aan onwettige praktijken om marktaandeel te winnen. Het lijkt erop dat dit vooral in opkomende economieën een verleidelijke, soms noodzakelijke praktijk is.

Hoe moet dit gegeven geplaatst worden in het perspectief van handelsbevordering enerzijds en handhaving/versterking van de internationale rechtsorde anderzijds? Bovengenoemde voorvallen zijn voorbeelden van slecht ondernemerschap. In Nederland is omkoping een misdrijf; Nederlandse ondernemers die zich hieraan schuldig maken, riskeren boetes of zelfs gevangenisstraf. Ook binnen de OESO zijn heldere regels en richtlijnen afgesproken die omkooppraktijken verbieden. Het ministerie van EL&I, in samenwerking met handelsbevorderende organisaties, communiceert ook richting Nederlandse internationale ondernemers wat wel en niet is toegestaan in het internationale handelsverkeer.⁵

MVO en duurzaamheid als criteria

Hoe kan internationaal ondernemerschap gecombineerd worden met het uitdragen van doelstellingen van buitenlands beleid? In een internationaal verhevigd concurrerende omgeving wordt de druk hoger om creatiever te zijn dan de concurrent in het binnenhalen van contracten en verkrijging van opdrachten. Er moet echter voor worden gewaakt dat dit ten koste gaat van het uitdragen van waarden zoals bevordering van de internationale rechtsorde en mensenrechten, alsook armoedebestrijding. Gelukkig beschouwen veel bedrijven ethisch gedrag als eigenbelang, omdat het een goede reputatie en concurrerend voordeel oplevert. Tweederde van de ondervraagden in de *European fraud survey 2011* onderschrijft dit. Als voorlopers op het gebied van MVO dragen Westerse bedrijven dan ook bij aan bevordering van doelstellingen van bui-

tenlands beleid en ontwikkelingssamenwerking. Maar Nederlandse bedrijven kunnen zich op dit terrein nog sterker profileren; Ernst & Young's *survey* laat namelijk ook zien dat veel bedrijven nog een lange weg te gaan hebben. Ruim 40% van de ondervraagden weet niet of hun bedrijf een anti-corruptiebeleid heeft, en slechts een derde denkt dat het aanwezige beleid een duidelijke handleiding biedt. Daarnaast trainen veel bedrijven hun werknemers niet op het gebied van corruptiebestrijding en het tegengaan van frauduleus gedrag. Werknemers blijken betere regelgeving en sterker toezicht wenselijk te achten. Ook zijn meer toezicht en betere communicatie door de overheid gewenst. Het onderschrijven van MVO-uitgangspunten door bedrijven zou als criterium opgenomen kunnen worden in de selectie van ondersteuning van bedrijven via diplomatieke activiteiten. Als in handelsmissies slechts bedrijven opgenomen worden die een actief MVO-beleid voorstaan en vormgeven, komen de koopman en de dominee dichterbij elkaar en krijgt een meer op bedrijfsspecifieke kenmerken gericht economische- en commerciële-diplomatiebeleid vorm.

De effectiviteitsvraag

Naast het afwegen van politieke en economische doelstellingen van buitenlands beleid is de vraag controversieel of de besteding van de 'publieke euro' aan commerciële diplomatie effectief is. Welke vormen van commerciële diplomatie leveren het gewenste resultaat en hoe kan effectiviteit worden gemeten? Slechts een klein aantal, voornamelijk econometrische, studies heeft geprobeerd iets te zeggen over wat werkt en wat niet.⁶ Zo blijkt er een positief verband te zijn tussen handels- en investeringsstromen en aantallen diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland. Een beperking van dit type studies is dat moeilijk valt vast te stellen wat oorzaak en wat gevolg is. Ook kunnen geconstateerde verbanden op basis van gegevens uit het verleden niet zomaar vertaald worden naar de toekomst – te minder omdat handelsstromen zich verplaatsen naar landen verder weg, met andere politiek-economische systemen. Een alternatief voor deze econometrische analyses zijn gevalstudies: systematische analyses van diplomatieke instrumenten in specifieke landen of situaties. Dergelijke studies zijn echter zeer beperkt voorhanden.

Vooralsnog speelt ervaringsdeskundigheid van bedrijfsleven en overheid dan ook een belangrijke rol in het denken over effectieve vormen van commerciële diplomatie in de nieuwe economische wereldorde. Zo

wordt een sleutelrol toegekend aan ambassades en consulaten. Deze staan in veel gevallen het dichtst bij Nederlandse ondernemers in het buitenland en kennen lokale omstandigheden in doellanden het best. Ondernemers vragen om een proactieve houding van en een interactieve relatie met ambassades.⁷ Zij onderkennen dat commerciële diplomatie in principe ondergeschikt is aan wat zij zelf kunnen bewerkstelligen, maar ook dat diplomatieke instrumenten ten behoeve van internationaal ondernemerschap van groot belang zijn. Wellicht nog belangrijker dan informatieverstrekking over doellanden en markten is het toegang verschaffen tot relevante, bruikbare netwerken. Hoewel netwerken van bijvoorbeeld ambassades veelal omvangrijk zijn, kunnen contacten in *nichemarkten* – waaraan innovatief internationaal ondernemerschap juist behoefte heeft – tekort schieten. Flexibiliteit in de invulling van het postennetwerk is daarom onontbeerlijk.

In vele gevallen hebben ambassades en consulaten de doorslag gegeven voor Nederlandse ondernemers bij het binnenhalen van buitenlandse contracten, het vinden van geschikte zakenpartners en het oplossen van (betalings)problemen. Maar er zijn ook ambassades en bedrijven die onderkennen dat er veel te verbeteren valt als het gaat om de kloof tussen vraag en aanbod op het gebied van commerciële diplomatie. Economische afdelingen op ambassades zijn vaak klein, terwijl de betrokken commerciële diplomaten soms niet de juiste vaardigheden en kennis- en ervaringsachtergrond hebben om bij vraagstukken waarmee bedrijven worstelen in het buitenland, adequate ondersteuning te leveren. Commerciële diplomaten zouden derhalve aanvullend opgeleid kunnen worden in internationaal ondernemerschap en bedrijfsontwikkeling.

Het leveren van maatwerk door ambassades, consulaten en andere overheidsactoren is belangrijk, gezien de verschillen tussen bedrijven naar omvang, markt, beheersstructuren en ervaring in internationaal ondernemerschap. Kleine bedrijven hebben minder capaciteit en ervaring om marktverkenningen uit te voeren. Grote *multinationals* als Shell, Unilever en DSM hebben nauwelijks behoefte aan steun. Zij hebben juist contact met de overheid bij fundamentele problemen met het investeringsklimaat in een doelland en als het gaat om andere dan commerciële uitingen van economische diplomatie, zoals handelspolitiek en embargopolitiek. Daarnaast moet rekening worden gehouden met verschillen tussen doellanden,

ofwel flexibiliteit inzake de timing en inzet van specifieke instrumenten van commerciële diplomatie. Zo blijken diplomatieke missies in China vooral succesvol als deuropener in een vroeg stadium van onderhandelingen, terwijl ze in Brazilië optimaal dienst doen in het laatste onderhandelingsstadium, als definitieve bekrachtiging van projecten.⁸

Hoewel de overheersende opvatting is dat het initiatief tot ondersteuning bij bedrijven moet liggen, zijn er ook sectoren waarbij het vanuit de overheid bezien wenselijk of zelfs noodzakelijk is (extra) steun te verlenen. Hoe meer een bedrijf een rol speelt in de aanpak van publieke doelstellingen als klimaatverandering en economische groei van een ontwikkelingsland, en hoe meer het in een doelland te maken heeft met overheidsactoren (denk aan haven- en energiebedrijven, die vaak nog in overheidshanden zijn), des te meer is ondersteuning door de overheid gewenst.

Uitdagingen: vernieuwende economische en commerciële diplomatie

Minister van Buitenlandse Zaken Rosenthal zet in op modernisering van de Nederlandse diplomatie en reorganisatie van het postennetwerk, dat efficiënter moet opereren en meer moet opleveren. Een commissie onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen zal advies uitbrengen, waarbij speciale aandacht moet uitgaan naar economische diplomatie.⁹ Diverse uitdagingen zijn hierbij van belang. *Allereerst* kan de samenwerking tussen (semi-)publieke en private partijen worden verbeterd. Een belangrijke stap is het vergroten van inzicht in elkaars denk- en werkwijze, bijvoorbeeld door meer vertegenwoordigers van het bedrijfsleven kennis te laten maken met het diplomatieke apparaat – en andersom. Dit vergroot wederzijds begrip en vertrouwen, en versterkt de netwerken. *Daarnaast* kunnen commercieel diplomaten beter getraind worden om de diensten te leveren die aansluiten bij de behoeften van internationale Nederlandse bedrijven. Dit betekent meer specifieke aandacht voor competenties als bedrijfssteun en bedrijfsontwikkeling. Bedrijven hebben op hun beurt een slag te slaan wat betreft omgang met overheden en hantering van principes die het algemeen belang dienen.

Een uitdaging van geheel andere orde, waaraan overheid en bedrijfsleven tot nu toe in het geheel géén aandacht besteden, betreft de vraag hoe het beleid en de praktijk van Nederland op het gebied van commerciële diplomatie zich verhouden tot die van de andere EU-lidstaten en op EU-niveau. Lidstaten

opereren nu vooral als elkaars concurrenten. Hiermee wordt voorbijgegaan aan het feit dat samenwerking en coördinatie tussen EU-landen gezamenlijk meer zouden opleveren, omdat het de EU *als geheel* in staat stelt haar economisch gewicht ook op politiek terrein en voor strategische doeleinden in te zetten. Ten slotte moet niet vergeten worden dat Nederland én Europa behalve 'zenders' ook 'ontvangers' zijn van economische en commerciële diplomatie, en dat in verhouding tot economische grote mogendheden als China en de Verenigde Staten de EU alleen als geheel wérkelijk gewicht in de schaal kan leggen.

Tot besluit

Nederland staat voor de uitdaging de kansen te benutten die de nieuwe economische wereldorde biedt. Commerciële diplomatie, als onderdeel van economische diplomatie, is hiervoor het middel bij uitstek. Waar bedrijven belang hechten aan dergelijke overheidssteun ter vergroting van commerciële kansen, is de inzet van diplomatieke instrumenten vooral gepast indien er bredere publieke belangen op het spel staan. Kritische geluiden rondom het gepland bezoek van Koningin Beatrix en het bedrijfsleven aan Oman illustreert dat een sterkere nadruk op commerciële diplomatie, zoals uitdrukkelijk gewenst door het huidige kabinet, soms op gespannen voet lijkt te staan met buitenlands-politieke doeleinden, zoals bevordering van vrijheid van meningsuiting en mensenrechten.

De controverse van (korte-termijn) handelsvoordeel en een rechtvaardiger wereld op de lange termijn is vaak een schijntegenstelling; de koopman kan ook een goede dominee zijn. De overheid kan het voldoen aan MVO-normen en positief bijdragen aan mondiale uitdagingen als strengere criteria gebruiken in de selectie van bedrijven die in het buitenland via diplomatieke kanalen ondersteund worden. Andere uitdagingen liggen vooral in versterking van (ondernemers-) competenties van commercieel diplomaten, het beter vormgeven van samenwerking tussen (semi-)publieke en private partijen, en het zoeken naar de juiste verhouding tussen commerciële diplomatie op nationaal en EU-niveau, alsook een evenwicht tussen commerciële en politieke doeleinden van economische diplomatie in brede zin.

leiding van het seminar 'Commerciële Diplomatie en Internationaal Ondernemen', dat 2 maart 2011 plaatsvond op Instituut Clingendael (zie: www.clingendael.nl).

Noten

- 1 Economische diplomatie kan gezien worden als paraplueterm, die in brede zin ook handelsdiplomatie (zoals onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten), ontwikkelingssamenwerking en sanctiepolitiek omvat. Dit artikel richt zich vooral op generieke en gerichte handels- en investeringsbevordering. Om dit blikveld te duiden, wordt hier veelal gesproken over commerciële diplomatie.
- 2 'Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal', *Modernisering Nederlandse diplomatie*, vergaderjaar 2010–2011, 32 734, nr. 1, 8 april 2011.
- 3 'Nederland neemt het op voor Shell', *NOS.nl*, 19 januari 2011, en via NOS en RTL Nieuws gepubliceerde notulen van gesprekken tussen de Nederlandse regering en de Amerikaanse ambassade.
- 4 Zie: www.ey.com/GL/en/Services/Assurance/Fraud-Investigation---Dispute-Services/European-fraud-survey-2011--recovery--regulation-and-integrity---Summary-of-findings.
- 5 NL EVD Internationaal/AgentschapNL, *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen over de grens*, maart 2010.
- 6 Zie bijv. Volker Nitsch, 'State visits and international trade', *CESifo Working Paper*, No. 1582, München: CESifo Group, 2005; Andrew Rose, 'The foreign service and foreign trade: embassies as export promotion', in: *The World Economy*, jrg. 30, 2005, nr. 1, blz. 22-38; Marie-Lise van Veenstra, Mina Yakop & Peter A.G. van Bergeijk, 'Economic Diplomacy, Development and the Level of Trade', *Discussion Papers in Diplomacy*, no. 119, Den Haag: Instituut Clingendael, oktober 2010.
- 7 Huub Ruël, presentatie 'Commerciële Diplomatie op de posten', Instituut Clingendael, 2 maart 2011.
- 8 Roger Clasquin, keynote speech, Instituut Clingendael, 2 maart 2011.
- 9 'Doctors van Leeuwen gaat adviseren bij modernisering diplomatie', *Rijksoverheid.nl*, 31 mei 2011.

Maaïke Okano-Heijmans is onderzoeker bij Instituut Clingendael. **Huub Ruël** is universitair docent aan de Universiteit Twente. Dit artikel is geschreven naar aan-

Herziening van de OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen

Op 25 mei jl. heeft de OESO de herziene Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen (MNO's) vastgesteld. Dat gebeurde in de Ministeriële Conferentie ter viering van het 50-jarig bestaan van de OESO, onder voorzitterschap van *Secretary of State* Hillary Clinton, om het politieke belang te onderstrepen. De herziening leidde tot belangrijke vernieuwingen. Omdat de tekst heel zorgvuldig geformuleerd is, zullen de Richtlijnen naar verwachting in de praktijk voor MNO's hanteerbaar blijven. Zo kunnen ze hun rol als internationaal referentiedocument voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) blijven vervullen. Wél is het belangrijker dan ooit dat de standaarden uit de Richtlijnen ook in *niet-OESO-landen* navolging vinden. Thans is een aantal grote opkomende markten geen lid van de OESO. MNO's uit die landen committeren zich niet aan de MVO-normen van de Richtlijnen. Dat bedreigt het *level playing field*.

De Richtlijnen

De OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen¹ (hierna: de Richtlijnen) zijn in de jaren zeventig opgesteld als onderdeel van de OESO-Investeringsverklaring.² Destijds was er, net als nu, veel maatschappelijke discussie over economische internationalisering en de gepercipieerde grote uitdijning van economische macht van 'transnationale' bedrijven. De OESO heeft toen haar doelstelling een open internationaal investeringsklimaat te bevorderen gekoppeld aan de opstelling van gedragslijnen voor grote multinationale investeerders bij hun activiteiten buiten het OESO-gebied. Zo streefde zij naar evenwicht tussen openheid en verantwoordelijkheid. De gedragslijnen hebben de juridische vorm van niet-bindende aanbevelingen van de OESO-regeringen aan hun multinationale ondernemingen (MNO's). Zij roepen deze bedrijven bijvoorbeeld op om: door informatieverschaffing voldoende transparantie te betrachten; in de arbeidsverhoudingen de rechten van werknemers zich te laten vertegenwoordigen te respecteren; bij hun opereren rekening te houden met de noodzaak het milieu, de volksgezondheid en de veiligheid te bescher-

men en bij te dragen aan duurzame ontwikkeling; niet mee te werken aan corruptie; ervoor te zorgen dat hun producten voldoen aan de normen voor de gezondheid en veiligheid van consumenten; technologieoverdracht te stimuleren; de mededinging te respecteren; en tijdig hun belastingafdrachten te voldoen.

De Richtlijnen wagen zich niet aan een definitie van wat nu precies een multinationale onderneming is. In het algemeen sluiten de Richtlijnen aan bij de normen waaraan Nederlandse en Europese MNO's toch al gewoon zijn op hun thuismarkt. Wat de Richtlijnen daaraan toevoegen, is dat zij aanbevelingen formuleren dat MNO's ook in *derde landen* deze gedragslijnen volgen. Veelal hebben MNO's zich ook door middel van eigen gedragscodes verbonden dit te doen. De Richtlijnen zijn een erkend ijkpunt in discussies over internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).³

Het proces van de update: polderbloed

De Richtlijnen waren in 2000 voor het laatst herzien. Sindsdien hebben zich op het terrein van MVO veel ontwikkelingen voorgedaan. De eerste die daarom openlijk speculeerde dat de Richtlijnen wel een opfrisbeurt konden gebruiken, was VN-adviseur John Ruggie in zijn rapport over Mensenrechten en Bedrijfsleven aan de VN-Mensenrechtenraad in 2008.⁴ Deze suggestie werd de directe aanleiding voor de *update* in de OESO. De discussie in de OESO over het mensenrechtenhoofdstuk leverde vervolgens weer belangrijke verfijningen op voor de definitieve versie van de *Guiding Principles* van de VN. Het is een mooie illustratie van hoe behendig Ruggie over de hele wereld structuren en instellingen wist te mobiliseren om zijn project op het terrein van mensenrechten en bedrijfsleven verder te brengen.

Medio 2010 bereikte de OESO overeenstemming over de *Terms of Reference* (TOR) voor de opfrisbeurt. Daarbij werd nadrukkelijk niet voor de term *review*, maar voor de term *update* gekozen, om te onderstrepen dat het om een codificatie zou gaan van ontwikkelingen die zich inmiddels in andere breed gedragen gremia en bij overige instrumenten op MVO-gebied

hadden voorgedaan, en niet om het herzien van fundamentele concepten. De elastische formulering van de TOR leidde echter tot uiteindelijk succesvolle pogingen de *update* een bredere strekking te geven. Een dwingende teugel om de exercitie beperkt te houden, kwam dan ook niet van de TOR, maar van de politieke wens de afgeronde nieuwe tekst als concrete *deliverable* te kunnen presenteren bij de viering van de 50ste verjaardag van de OESO. Dat betekende dat feitelijk slechts een krap jaar beschikbaar was.

Formeel werden de onderhandelingen over de Richtlijnen gevoerd door vertegenwoordigers van de landen die de Richtlijnen onderschrijven, de *adhering countries*,⁵ in een Werkgroep van het Investeringscomité van de OESO. Daarnaast had Werkgroepvoorzitter Nieuwenkamp ook een Informele Adviesgroep (IAG) ingesteld. In de IAG-brainstormsessies namen behalve een beperkte groep *adhering countries* ook drie vertegenwoordigers van de *stakeholders* (het bedrijfsleven, de vakbonden en de NGO's)⁶ deel. De IAG heeft een doorslaggevende rol gespeeld in het proces. Daarbij speelde wellicht ook mee dat zowel de voorzitter van de Werkgroep, als de vertegenwoordigers van het OESO-bedrijfsleven en de NGO's Nederlanders waren. Er stroomde dus een aanzienlijke hoeveelheid polderbloed door de onderhandelingsaderen. Aan het eind werkten de drie *stakeholders* en de Werkgroepvoorzitter een compromistekst uit, die aan de landen is voorgelegd en zonder wijziging is overgenomen.

De update was een complexe internationale multistakeholder-onderhandeling

De *update* was een complexe internationale *multistakeholder*-onderhandeling. Er waren vele spelers en evenzoveel potentiële brandhaarden. Elke *stakeholder* had er een hele klus aan radicalen en rekkelijken in de achterban bijeen te houden. Ook binnen de nationale overheden van staten bestonden soms grote meningsverschillen over de koers en het gewenste eindresultaat.

Vanaf het begin was er zowel bij de NGO's als bij de vakbonden een sterke overtuiging dat deze *update* het einde moest inluiden van het tijdperk van het *vrijwillige karakter* van de Richtlijnen en dat onomkeerbare stappen gezet moesten worden naar een geleidelijk *meer bindend instrument*. Ook bij veel *adhering countries* bestond sympathie voor dat idee. Bij dezelfde groepen bestond de wens aanzienlijke nieuwe en gedetailleerde aanbevelingen in de Richtlijnen op te nemen. Daarbij was de blik vaak vooral gericht op het tot stand brengen van een mooi sluitend systeem van regels, zonder open oog voor wat dit in de bedrijfspraktijk zou kunnen betekenen. De inzet van het bedrijfsleven werd bepaald door twee overwegingen: aan de ene kant de

wens al te fundamentele vernieuwingen af te houden, aan de andere kant de erkenning dat actualisering van de Richtlijnen nodig was om hun positie van internationaal breed gedragen referentiedocument op het terrein van MVO voor de toekomst te waarborgen.

Resultaat van de update

De *update* is uiteindelijk duidelijk verder gegaan dan een simpele codificatie: zij heeft geleid tot de opname van een aantal fundamenteel nieuwe elementen in de Richtlijnen. De belangrijkste daarvan zijn de volgende:

- Er is een algemene bepaling ingevoerd dat MNO's moeten voorkomen dat zij schade ('*adverse impact*') veroorzaken aan de maatschappelijke belangen waarop de Richtlijnen betrekking hebben of dat zij daaraan bijdragen, niet alleen in het kader van investeringen, maar ook bij andere activiteiten. De geformuleerde verwachting dat zij zich inzetten om dergelijke schade te *voorkomen*, strekt zich ook uit tot de eigen directe betrokkenheid van MNO's bij activiteiten in de toeleveringsketen. Ook indien MNO's zelf geen bijdrage hebben geleverd aan een schade, maar er wel een directe band is met hun activiteiten, worden zij geacht de mogelijkheid te onderzoeken om zulke schade te voorkomen.⁷
- Voorts dienen MNO's in het algemeen *due diligence* [vereiste zorgvuldigheid; eindred.] te betrachten bij hun opereren, om te voorkomen dat zij schade berokkenen aan genoemde belangen.⁸
- Er is een geheel nieuw mensenrechtenhoofdstuk

opgenomen. De kern daarvan is een specifiek, voor het voorkomen van mensenrechtenschendingen uitgewerkte *due diligence*-bepaling. Daarbij is ook een aantal procedurele vereisten opgenomen.

- De strekking van het hoofdstuk over werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen is verbreed. Het begrip 'werknemer' is verruimd, zodat de Richtlijnen op meer typen arbeidsverhoudingen betrekking hebben. De bepalingen over kinderarbeid en dwangarbeid zijn aangescherpt. MNO's worden verder geacht een adequaat loon te betalen, waar een gezin van onderhouden kan worden.
- Het hoofdstuk over corruptiebestrijding is uitgebreid. Het bevat nu ook de 'vraagkant' van omkoping, evenals afpersing. En het beschrijft meer in detail de interne voorzorgsmaatregelen die bedrijven geacht worden te nemen. Het sluit aldus aan bij recente OESO-afspraken hierover.⁹
- In het algemeen zijn tal van bepalingen meer gedetailleerd uitgewerkt dan voorheen.
- Tot slot zijn de procedures van de Nationale Contactpunten (NCP) belangrijk aangepast. De

Richtlijnen bepalen dat overheden NCP's moeten opzetten die o.a. informatie over de Richtlijnen moeten verspreiden en, bijvoorbeeld door bemiddeling, bij moeten dragen aan de oplossing van gerezen kwesties rond de Richtlijnen. Voorheen lieten de Richtlijnen veel vrijheid aan de OESO-landen om deze NCP nationaal uit te werken. Soms leidde dat tot situaties waarin een NCP door gebrek aan middelen feitelijk niet kon functioneren. Dat is nu niet meer mogelijk. De nieuwe Richtlijnen bevatten o.a. indicatieve tijdschema's voor de procedures. Ook worden landen geacht voldoende middelen ter beschikking te stellen.

- Het *Investment Committee* van de OESO is een grotere rol toebedeeld bij het toezicht op de implementatie.

Positie bedrijfsleven

Met dit alles hebben vakbonden en NGO's een substantieel deel van hun wensen kunnen verwezenlijken.¹⁰ Anderzijds is de verwachting dat het resultaat eveneens voor het bedrijfsleven in de praktijk hanteerbaar is. Het sluit ook grotendeels aan bij wat de MNO's die in de voorhoede van de MVO-ontwikkeling zitten, al gewoon zijn te doen. Het OESO-bedrijfsleven heeft daarom verklaard de nieuwe tekst te accepteren.¹¹ Belangrijke overwegingen daarbij waren:

- De zojuist genoemde nieuwe elementen zijn zorgvuldig verwoord en met voorwaarden en flexibiliteit omkleed;¹² ze sluiten ook meestentijds aan bij bestaande ontwikkelingen in andere gremia, zoals VN, ILO of OESO.
- Het niet-bindende karakter van de Richtlijnen is expliciet herbevestigd. Dit is ook belangrijk in verband met een internationale tendens in de jurisprudentie om maatschappelijke betamelijkheidsnormen mee te wegen in rechterlijke oordelen.¹³
- Vastgesteld is verder dat de Richtlijnen nooit MNO's ertoe kunnen nopen om te handelen in strijd met lokale wet- en regelgeving.
- De algemene *due diligence*-bepaling bevat geen vormvoorschriften, is flexibel en leidt zo niet tot onbeheersbare administratieve lasten. Zij is niet van toepassing op de hoofdstukken Wetenschap en Technologie, Mededinging en Belastingen.
- De verantwoordelijkheid om misstanden in de keten te vermijden, beperkt zich tot situaties waar MNO's een directe betrokkenheid bij hebben.
- Het nieuwe mensenrechtenhoofdstuk sluit nauw aan bij de *UN Guiding Principles* van John Ruggie.
- Veel voorstellen voor vérgaande nieuwe bepalingen hebben de eindstreep niet gehaald.¹⁴ Een nieuwe, wat vreemde eend in de bijt is wel de bepaling die oproept om internetvrijheid te steunen.

- De vernieuwde Richtlijnen voor de Nationale Contactpunten leiden tot betere procedures, maar hebben de aard ervan niet veranderd: zij zijn niet zóver gegaan uitdrukkelijk te bepalen dat een NCP een oordeel mag uitspreken over het gedrag van een bedrijf ('determination'); evenmin kunnen NCP-rapporten een geldige basis zijn voor sancties in het nationale bestuursrecht, bijvoorbeeld bij een subsidiebesluit; daartoe zijn de NCP-procedures met onvoldoende juridische waarborgen omkleed. Voorts moet een voorlopig oordeel over het *bona fide*-karakter van een claim bij aanvang van een procedure voorkomen dat bedrijven het slachtoffer worden van *frivolous campaigns* en *unmeritorious claims*.

Oordeel

The proof of the pudding is in the eating, ook hier. De nieuwe tekst van de Richtlijnen is een compromis, waarin een aantal substantiële nieuwe verwachtingen ten aanzien van MNO's op het gebied van MVO is opgenomen, terwijl al te revolutionaire veranderingen zijn afgehouden. Zo zijn de ontwikkelingen van de laatste jaren op MVO-terrein op een evenwichtige manier erin verwerkt. Daarmee kunnen de Richtlijnen de komende jaren hun positie behouden als referentiedocument voor overheden, sociale partners en NGO's. De tekst legt de lat voor bedrijven in een aantal opzichten hoger. Maar zij beschermt ook tegen onrealistische maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van bedrijven. Daarmee zal het MVO-debat in een aantal opzichten verschuiven. En ongetwijfeld zal geleidelijk weer nieuwe druk op andere aspecten van de bedrijfsvoering zijn intrede doen in het maatschappelijk discours.

De eerste stap is nu de nieuwe Richtlijnen te implementeren. De ongeschreven regel binnen de OESO is dat dit soort instrumenten na een overgangperiode van zes maanden in werking treedt. In de tussentijd moeten de OESO, overheden, NCP's, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bedrijven vertrouwd maken met de Richtlijnen. Daarnaast voorzien de Richtlijnen in een nader in te vullen 'pro-actieve agenda' om de effectieve naleving ervan te bevorderen en om risico's van negatieve impact vroegtijdig te identificeren.

Een open vraag blijft wat het effect van de Richtlijnen op het internationale *level playing field* zal zijn. Het naleven van de Richtlijnen kan bijdragen aan een versterkte concurrentiepositie van MNO's op de lange termijn. Maar op de korte termijn levert dit ook kosten en beperkingen op. Weliswaar zorgen de Richtlijnen *binnen* de OESO voor een *level playing field*, maar de wereld is veranderd. In 2000, bij de laatste herziening van de Richtlijnen, dekde de OESO nog de relevante wereldeconomie en behoefde niemand

zich druk te maken over mogelijke *free riders* van buiten de OESO. Dat ligt nu geheel anders. MNO's uit de OESO worden geconfronteerd met zware concurrentie van bedrijven uit in het bijzonder de grote opkomende markten. De Richtlijnen bevatten de opdracht aan het OESO *Investment Committee* met niet-leden een dialoog aan te gaan om verantwoordelijk gedrag van bedrijven, in overeenstemming met de Richtlijnen, te bevorderen en zo een *level playing field* te scheppen. Het is essentieel dat de OESO deze opdracht energiek oppakt. Alleen zo kan de nieuwe ondertitel van de Richtlijnen, 'Recommendations for responsible business conduct in a global context', worden waargemaakt.

Mr Winand Quaedvlieg is secretaris Internationale Economische Zaken van VNO-NCW. Hij was als voorzitter van het *BIAC Committee on MNEs and International Investment* de vertegenwoordiger van het OESO-bedrijfsleven in de onderhandelingen over de *update* van de Richtlijnen. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Noten

- 1 *OECD Guidelines for Multinational Enterprises; Recommendations for responsible business conduct in a global context*, OECD Ministerial Meeting, 25 mei 2011.
- 2 *OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*, 1976.
- 3 'For over 35 years, these guidelines have occupied a unique space within the world of corporate social responsibility. They are the only ones formally endorsed by governments, 42 at last count.' Remarks Hillary Rodham Clinton bij de viering van de 50ste verjaardag van de OESO.
- 4 John Ruggie was de Speciale Vertegenwoordiger voor Mensenrechten en Bedrijfsleven van de Secretaris-Generaal van de VN van 2005 tot juni 2011. In zijn rapport uit 2008, 'Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development' (A/HRC/8/5, 7 april 2008) met het bekende raamwerk 'Protect, Respect and Remedy', stelt paragraaf 46: 'A revision of the [OECD] Guidelines addressing these [human rights] concerns would be timely.'
- 5 Behalve alle OESO-lidstaten zijn dat Argentinië, Brazilië, Egypte, Letland, Litouwen, Marokko, Peru en Roemenië.
- 6 Vertegenwoordigd door respectievelijk het *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC), het *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) en *OECD Watch*.
- 7 Er moet dus een directe betrokkenheid van de MNO bij de schade zijn; daarbij onderscheiden de Richtlijnen drie gradaties: een negatieve impact *veroorzaken*, *er substantieel aan bijdragen*, of *er direct aan gelieerd zijn via een zakelijke relatie*; bij elke gradatie is een aangepaste reactie van de MNO geformuleerd.
- 8 Onder *due diligence* verstaan de Richtlijnen een proces waardoor MNO's de daadwerkelijke en mogelijk negatieve impact van hun handelen kunnen identificeren, voorkomen en verminderen, alsmede kunnen uitleggen hoe ze omgaan met de geïdentificeerde risico's; de Richtlijnen geven hiervoor geen vormvereisten.
- 9 *Recommendations of the Council on Further Combating Bribery in International Business Transactions*, OESO, 2009.
- 10 Zie o.a. 'TUAC Statement on the Update of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises', 25 mei 2011; en 'OECD Watch statement on the update of the OECD Guidelines for

MNEs', 25 mei 2011.

- 11 Zie 'BIAC statement on the adoption of the update of the OECD Guidelines for multinational enterprises at the OECD Ministerial Council meeting on 25-26 May 2011'; en 'Business calls on OECD to promote updated Guidelines for MNE's in non-adhering countries' (persbericht van 25 mei 2011).
- 12 Zoals de veelvuldig gebruikte formule 'where appropriate'.
- 13 Zie o.a. het rapport 'De juridische verantwoordelijkheid van Nederlandse moederbedrijven voor de betrokkenheid van dochters bij schendingen van fundamentele, internationaal erkende rechten', door prof. dr. A.G. Castermans en dr. J.A. van der Weide, Leiden, december 2009.
- 14 Voorbeelden zijn verplichte rapportage over niet-financiële onderwerpen (zoals milieubeleid of MVO) of *country-by-country*-rapportage van aan overheden betaalde bedragen, bijvoorbeeld in het kader van grondstofwinningslicenties.

N.a.v.: Farah Karimi & Suying Lai, 'Van passief toekijken tot actief ingrijpen: de VN-Veiligheidsraad en bescherming van burgers', in: *Internationale Spectator*, juni 2011, blz. 325-328.'

Bescherming van burgers ook in Libië?

Farah Karimi en Suying Lai besteden terecht uitgebreide aandacht aan de rol van de VN-Veiligheidsraad in de bescherming van burgers. Daarvan is het conflict in Libië een sprekend voorbeeld. Veiligheidsraad-resolutie 1973 roept immers op tot het beschermen van burgers. Maar na maandenlange militaire operaties moet de vraag gesteld worden of er geen sprake is van een proces dat uitloopt op precies het tegenovergestelde van dat wat beoogd wordt: door de gevolgde strategie worden burgers uiteindelijk niet beschermd tegen oorlogsgeweld. Dat was wel het geval in de eerste dagen van de interventie, toen Franse vliegtuigen de opmars van Khadafi's troepen op Benghazi stopten.

Maar daarna is het conflict gaandeweg geëscaleerd en verhevigd voortgezet. De doorslaggevende vraag waarom dat gebeurde wordt door Karimi en Lai nauwelijks gesteld, hoewel het antwoord van beslissend belang is voor de mogelijkheden om burgers te beschermen. Zeker, de schrijvers beamen dat er sprake is van 'mission creep' – een verschuiving in de doelen van de missie. Ze stellen dat dat het gevolg was van binnenlands-politieke doelen van 'regime change', zoals nagestreefd door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Een merkwaardige formulering: hoewel er uiteraard een binnenlands-politieke component van de strategieën van deze landen is – de herverkiezing van Obama en Sarkozy, bijvoorbeeld – gaat het bij 'regime change' om een expliciet

buitenlands-politiek doel: namelijk om de regering van Khadafi omver te werpen. Het is niet onaannemelijk dat dit vanaf het begin van de operatie het doel was van de regeringen die het initiatief namen. Wie dat accepteert, moet logischerwijs deze doelstelling naast die van de bescherming van burgers zetten en zich afvragen welke bepalend is voor de militaire strategie.

Ontegengesteld is aan het begin van de oorlog het leven van een aantal burgers gered, maar het valt moeilijk vol te houden dat de systematische aanvallen op de hoogste bevelscentra van het Libische leger plus de residenties van de regeringsleiders – honderden kilometers van de gevechtslocaties – ook het doel hadden burgers te beschermen. Die vraag kan ook gesteld worden ten aanzien van de NAVO-bombardementen op olie-installaties. Sterker nog: de militaire interventie gaat nog verder, door de tactische inzet van de NAVO-luchtmachten ter ondersteuning van de rebellen aan het front. Deze hebben daarmee de beschikking over een buitenlandse luchtmacht, net als in 1999, toen de UÇK-guerrilla's in Kosovo zulke luchtsteun kregen. Daarnaast is Frankrijk overgegaan tot de leverantie van wapens en ander materieel aan de rebellen, die ook gebruik maken van de gespecialiseerde diensten van buitenlandse contractanten.

Door deze operationele keuzen, die voortvloeien uit de strategische doelen van de leidende NAVO-lidstaten, wordt één kant in een

burgeroorlog ondersteund. De levens van de burgers in door de regering-Khadafi gecontroleerde gebieden worden direct (door de bombardementen) en indirect (door de militaire operaties op de grond) bedreigd. Omdat dit politiek-strategische doel – de omverwerping van Khadafi – bepalend is in de operaties, komt het door Karimi en Lai bepleite 'monitoren' en 'rapporteren' over de bescherming van de burgers in een ander daglicht te staan. Het gaat dan om de inzet van een controle-instrument tijdens een interventieoorlog. Dat kan op zich zelf nuttig zijn, maar moet niet een legitimatie vormen voor het verschuiven van de politieke 'goal posts'.

Resolutie 1973 bevatte in paragraaf 1 ook een oproep om tot een onmiddellijk staakt-het-vuren te komen. Die oproep is ondersteund door de Afrikaanse Unie en de voormalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Kofi Annan. Elk voorstel tot onderhandeling is tot halverwege juli afgewezen door de rebellen van de Nationale Overgangsraad, omdat ze de eis stelden dat Khadafi eerst het veld moet ruimen. Deze voorwaarde is ondersteund door de NAVO-deelnemers aan operatie *Unified Protector*, waarmee ze een beslissende politieke rol spelen in het interne Libische conflict.

Met het erkennen van de Overgangsraad van de rebellen op 15 juli is de door westerse landen gedomineerde Internationale Contactgroep een stap verder gegaan: de regering-Khadafi wordt 'gedelegeitmeerd'. Dat was niet

het doel van de oorspronkelijke VN-resolutie. Door deze naar eigen inzicht op de boven beschreven manier te interpreteren, wordt de internationale consensus, gecreëerd via resolutie 1973, onderuit gehaald. Door het beleid van 'regime change' te formaliseren via de Contactgroep, werd de militaire strategie van de NAVO politiek bevestigd.

De kwestie van tegenstrijdige politieke doelen wordt niet geadresseerd door Karimi en Lai: ze pleiten naast de noodzaak voor 'monitoring'

(op zich zelf een prima streven) ook voor een politieke strategie om tot oplossing van soortgelijke conflicten te komen. Maar daarmee lijken ze te ontkennen dat er wel degelijk een strategie in werking is gesteld, namelijk door (een deel van) de NAVO-lidstaten. Een strategie van interventie en 'regime change' die, hoe langer ze duurt, haaks staat op het doel van de bescherming van de burgerbevolking. Karimi en Lai waarschuwen terecht dat het concept van burgerbescherming, net

als de concepten 'responsibility to protect' en 'humanitaire interventie', ongeloofwaardig wordt als het geassocieerd wordt met buitenlandse militaire interventies. Maar dat is nu net wat er in Libië gebeurd is.

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

Cursus Internationale Politiek

Instituut Clingendael organiseert voor alle belangstellenden, en specifiek voor de partners van werknemers van Buitenlandse Zaken en Defensie, een Cursus Internationale Politiek (CIP). De cursus is een uitstekende mogelijkheid om in een kort tijdsbestek kennis te nemen van internationale verhoudingen en ontwikkelingen.

Deskundigen behandelen in een serie van tien colleges vraagstukken uit, o.a. het Nederlands buitenlands beleid, Ontwikkelingssamenwerking, de Europese Unie, de VN en internationaal-economische problemen en conflictsituaties in verschillende delen van de wereld.

De cursus zal plaatsvinden op de dinsdagmiddag van 27 september t/m 6 december 2011.

De kosten van deze cursus bedragen € 595,-.

Inschrijven kan via de website van Instituut Clingendael, afdeling CDSP, of via tel.: 070 – 3746628/648
e-mail: cdsp@clingendael.nl

Wat komt er na de MDG's?

N.a.v. Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV):

Ontwikkelingsagenda na 2015. Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief. Advies no 74

Den Haag: AIV, april 2011; 82 blz., plus bijlagen (te downloaden via: www.aiv-advies.nl)

Onlangs publiceerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) zijn advies over de 'Ontwikkelingsagenda na 2015'. Staatssecretaris Ben Knapen had hierom gevraagd ter voorbereiding op de Nederlandse positiebepaling in de aankomende internationale discussie over de wijze waarop – in de periode na afloop van de voor 2015 gedefinieerde Millennium Ontwikkelingsdoelen (Millennium Development Goals, MDG's) – een nieuwe consensus zou kunnen ontstaan rondom breed gedeelde uitgangspunten en doelen voor internationale samenwerking.

De Millenniumverklaring en de daarvan afgeleide Millenniumdoelen, die in 2000 door alle VN-lidstaten zijn onderschreven, worden vrij algemeen succesvol geacht als basis voor een gestructureerd internationaal overleg rondom ontwikkelingssamenwerking. Voor elk van de acht doelen zijn ondubbelzinnige en meetbare indicatoren geformuleerd en er wordt regelmatig gerapporteerd over de bereikte voortgang. Vanuit communicatief perspectief bieden de MDG's het grote publiek een eenvoudig inzicht in een aantal belangrijke thema's die de essentie van armoede en onderontwikkeling weerspiegelen. Ondanks de kritiek op operationalisering van de MDG's (met een eenzijdige focus op inkomensarmoede en toegang tot sociale voorzieningen) en het ontbreken van doelen op enkele andere vitale terreinen (zoals *gender*, mensenrechten, veiligheid

en goed bestuur), heeft de MDG-agenda zeker bijgedragen tot meer aandacht voor de resultaten van de donorinzet ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking.¹

De AIV toont zich kritisch als het gaat om de effectiviteit van MDG's. Er is maar beperkte vooruitgang bereikt op het terrein van de afgesproken verhoging van de ontwikkelingshulp, terwijl de voortgang op enkele belangrijke doelen (ondervoeding, moedersterfte, sanitaire voorzieningen) ronduit teleurstellend is. Bovendien hebben de MDG's de beleidsontwikkeling soms teveel gedomineerd en is het concept of beleid een sterk door het Noorden gestuurde agenda gebleven. Bijgevolg is er ook weinig ruimte geweest om de hulparchitectuur als zodanig ter discussie te stellen.

Een aantal andere belangrijke kritiekpunten laat de AIV echter onderbelicht. Zo wordt er weinig tot geen aandacht gegeven aan de – eerder door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geconstateerde – *bias* die in de ontwikkelingssamenwerking is geslopen ten faveure van investeringen in sociale sectoren. Het is onmiskenbaar dat de MDG-oriëntatie heeft geleid tot grotere aandacht voor onderwijs en gezondheidszorg, maar dat investeringen in productieve sectoren en infrastructuur zijn verwaarloosd. Daarmee wordt de rol die economische groei en werkgelegenheid spelen aan de vraagzijde van het ontwikkelingsproces fundamenteel onderschat.

Daarnaast is de laatste jaren het besef toegenomen dat de bilaterale en multilaterale ontwikkelingssamenwerking nog maar een zeer beperkt deel uitmaken van de totale middenstroom naar ontwikkelingslanden. Private investeringen en geldoverboekingen van migranten betreffen inmiddels een veelvoud van de officiële ontwikkelingshulp (ODA), terwijl ook de lokale inkomsten uit belastingheffing langzamerhand aan het toenemen zijn. Daarmee moet de financiering vanuit ontwikkelingssamenwerking tegenwoordig eerder worden beschouwd als een complementaire geldstroom, die ingezet dient te worden in nauwe afstemming met nationale programma's.

Het AIV-rapport komt met drie belangrijke – maar ook betwistbare – aanbevelingen. In de *eerste plaats* stelt men voor meer gebruik te maken van de brede capaciteitsbenadering van Amartya Sen als criterium voor de verbetering van menselijk welzijn.² Het uitgangspunt van 'multifunctionele armoede' lijkt weliswaar sympathiek, maar gaat toch voorbij aan de breed beschikbare kennis over de structurele *bottlenecks* die mensen langdurig in chronische armoede gevangen houden. Een scherpere focus op betere toegang tot hulpbronnen en kennis en deelname in markten en bestuur als centrale voorwaarden voor sociaal-economische participatie lijkt dan ook een meer begaanbare weg voor structurele armoedebestrijding.

In de *tweede plaats* stelt de AIV – terecht – dat er meer aandacht

moet komen voor mondiale ontwikkelingen; men sluit zich daarbij aan bij de roep om 'global governance'. Ook dat is niet nieuw, maar staat op gespannen voet met het steeds vaker gehoorde pleidooi éérs nationale staten te versterken teneinde de voortgaande globalisering in goede banen te kunnen leiden.³ Het bereiken van een belangrijk deel van de 'traditionele' MDG's vergt versterking van de rol van de overheid, zowel in de voorziening van infrastructuur en dienstverlening als bij de handhaving van veiligheid en goed bestuur, en voor de bevordering van een goed ondernemingsklimaat en het zorgvuldig beheer van de publieke financiën. Zo heeft de OESO gesuggereerd binnenlandse belastingheffing ook tot een doel te verheffen, zodat de nationale zelfredzaamheid en de autonomie van ontwikkelingslanden geleidelijk kunnen toenemen.

Een *derde aanbeveling* van de AIV, namelijk om de post-MDG-agenda minder te hanteren als een doelgerichte benadering en meer ruimte te bieden aan de procesbenadering, moet met de nodige scepsis worden bekeken. Juist met de gerichtheid op 'results-based management' hebben de MDG's een uiterst zinvolle bijdrage geleverd aan de discussie over *hulpeffectiviteit*, waar ook de

Nederlandse regering terecht veel waarde aan hecht. Het zou daarom eerder voor de hand liggen de vraag rondom hulpeffectiviteit verder door te trekken naar kwesties als *donorcoördinatie* en *hulpharmonisatie* (zoals afgesproken in de zg. agenda van Parijs). De centrale opdracht wordt dan om de inzet van hulp en de combinatie van hulpvormen op nationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelen af te stemmen. Op termijn wordt ontwikkelingssamenwerking dan ook minder een 'transfer' en meer een 'trekkingsrecht' op gezamenlijk beheerde internationale reserves.

De grote vraag is nu hoe er verder gewerkt kan worden aan een samenhangende internationale ontwikkelingsagenda. Hier maakt de AIV helaas geen duidelijke keuze tussen de opties van 'verbreden' (meer doelstellingen toevoegen), 'verdiepen' (sterkere oriëntatie op een beperkt aantal centrale doelstellingen) of 'vernieuwen' (inbrengen van enkele nieuwe thema's). De voorkeur die wordt uitgesproken voor een 'rolling agenda', met regelmatige bijstelling van de strategie, gaat voorbij aan de noodzaak zoveel mogelijk politieke synergie te mobiliseren ten behoeve van een gezamenlijke en effectieve inzet op armoedebestrijding. Dat vereist ontwikkelingshulp met een

sterk katalyserende functie, gericht op het genereren van een maatschappelijk hefboomeffect. Bij een dergelijke strategie staan gemengde financiering en risicodeling centraal en kan gebruik worden gemaakt van innovatieve instrumenten (zoals verzekeringen). Op dit terrein liggen wellicht eerder de nieuwe praktische uitdagingen voor de post-MDG-periode.

Prof. dr Ruerd Ruben is hoogleraar Effectiviteit van Ontwikkelingsbeleid aan de Radboud Universiteit Nijmegen en directeur van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Noten

- 1 Andy Sumner van het Britse *Institute of Development Studies* (IDS) geeft een vrij compleet overzicht van het lopende debat (*IDS Bulletin* 41.1, 2010).
- 2 Een vergelijkbaar pleidooi is te vinden in het *Report of the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (Sarkozy Commission), waarvan Joseph Stiglitz en Amartya Sen deel uitmaken.
- 3 Zie o.m. Dany Rodrik in zijn nieuwste boek *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W.W. Norton, 2011.

Een reactie

Ruerd Ruben bespreekt het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over de *Ontwikkelingsagenda na 2015 (advies nr 74)*. Dit advies heeft na publicatie al geleid tot allerlei discussies, waaraan Ruben ook (deels) heeft deelgenomen. De AIV is hem dan ook erkentelijk dat hij zijn ideeën kort en krachtig op papier heeft gezet.

In algemene zin geeft Ruben een goed overzicht hoe de MDG's in het advies worden benaderd. Wel vindt hij dat het advies sommige punten onderbelicht laat; punten die Ruben nauw aan het hart liggen. Wij kunnen hem geruststellen: er is meer overeenstemming dan hij gezien heeft.

Ruben zegt bijvoorbeeld: *'..Zo wordt er weinig tot geen aandacht gegeven aan ... de bias die in de ontwikkelingssamenwerking is geslopen ten faveure van investeringen in de sociale sectoren'*. Mogelijk heeft hij over het hoofd gezien dat het advies reeds in de samenvatting op blz. 11 stelt: *'Met deze fixatie om maar alles onder de MDG's te brengen is (te) veel aandacht voor detail ontstaan, soms ten koste van het besef dat duurzame en participatieve economische groei met een bewuste politiek van structurele veranderingen en herverdeling, net zo goed kan bijdragen aan sociale vooruitgang als directe aandacht voor de sociale sector.'*

Ruben vervolgt dan met *'Daarmee wordt de rol die economische groei en werkgelegenheid spelen aan de vraagzijde van het ontwikkelingsproces, fundamenteel onderschat'*. Het advies constateert dit echter ook al op blz. 28 en 29, en wijdt vervolgens in deel B een heel hoofdstuk (B.I.) aan actuele ontwikkelingen, waar deze problemen expliciet besproken worden, en schetst hoe antwoorden op deze problemen

in een post-2015-systeem in te bouwen.

Ruben constateert dan verder dat *'..het besef toegenomen (is) dat de bilaterale en multilaterale ontwikkelingsamenwerking nog maar een zeer beperkt deel uitmaken van de totale middenstroom naar ontwikkelingslanden'*. Daar is iedereen het natuurlijk over eens. Het advies bevat daarom een aparte sectie over handels- en financiële systemen (B.I.2), waarin onder andere gesteld wordt (blz. 46): *'Voortgaande globalisering, de recente mondiale ontwikkelingen en de financieel economische crisis van 2008-2009 nopen een post-2015-systeem tot verbeteringen van de huidige internationale handels- en financiële systemen'*, en het advies besluit met de oproep tot een verdere verdieping hoe publieke hulpstromen coherent te maken met de versnellingen in het financiële systeem.

Na de constatering dat het advies sommige punten onderbelicht, plaatst Ruben drie kritische kanttekeningen bij de aanbevelingen van het advies. Ten eerste trekt Ruben sterk in twijfel of de aanbeveling meer gebruik te maken van de capaciteitenbenadering van Sen *'niet zal leiden tot mindere aandacht voor structurele bottlenecks die mensen langdurig in chronische armoede gevangen houden'*. Bij deze kanttekening zijn twee observaties te maken: 1 de capaciteitenbenadering is juist ontworpen om structurele bottlenecks weg te nemen; het advies constateert dit niet alleen, maar gaat verder en geeft aandacht aan verscheidene bottlenecks, zoals infrastructuur, duurzaamheid, inkomensverdeling, enz. Rubens interpretatie van het werk van Sen lijkt wat te beperkt; en 2 het advies besteedt wel degelijk ook aandacht

aan de noodzaak van structurele veranderingen.

Een tweede kanttekening van Ruben is dat hij het met het advies eens is dat er meer aandacht moet komen voor mondiale ontwikkelingen en voor 'global governance'. Hij refereert echter aan het dit jaar verschenen boek *The Globalization Paradox* van Dani Rodrik, die argumenteert dat versterking van nationale staten (wat ook in het advies wordt bepleit) op gespannen voet kan staan met verdere 'global governance'. Dit is inderdaad een belangrijk debat, maar Rodrik zelf geeft in hoofdstuk 10 voorbeelden hoe versterking van nationale regulering van handels- en kapitaalstromen ingebed kan worden in een verbeterd systeem van 'global governance', gebaseerd op meer overleg en coherentie. Deze onderwerpen worden in het advies uitgebreid behandeld in de hoofdstukken 'Conceptuele Onderbouwing voor Mondiale Samenwerking' (B.IV) en 'Naar vernieuwde Global Governance' (B.V).

In een derde kanttekening stelt Ruben dat de aanbeveling: *'..de post-MDG-agenda minder te hanteren als een doelgerichte benadering en meer ruimte te bieden aan een procesbenadering, met de nodige scepsis bekeken (moet) worden'*. Vervolgens stelt hij dat meer aandacht gegeven moet worden aan *'donorcoördinatie en hulpharmonisatie'*. Wederom is hier sprake van een schijntegenstelling, want het advies zegt op blz. 46: *'Zorg ervoor dat donoren zich organiseren rond een nieuwe systematiek volgens de efficiëntiebeginselen van de Parijse Agenda (taakverdeling en minder eigen nationale prioriteiten) en maak zo mogelijk een duidelijke koppeling met MDG-thema's.'*

In een laatste paragraaf vraagt Ruben zich af hoe het nu verder

moet gaan met de MDG's. Hij suggereert zelf drie alternatieven: 'verbreden, verdiepen of vernieuwen'. Dit zijn echter geen drie 'mutual exclusive' alternatieven, maar eerder verschillende opties. Het advies geeft drie alternatieven voor de MDG's na 2015: Doorgaan, stoppen of gewijzigd doorgaan. De AIV kiest voor het laatste en past dan de drie opties beschreven door Ruben selectief toe: Verdiepen en clusteren wat betreft de gezondheidsdoelstellingen; verbreden door aan doelstellingen onder meer ongelijkheidsdoelen toe te voegen; en uitbreiden door mensenrechten, veiligheid, klimaat en 'governance' als doelstellingen toe te voegen.

Ten slotte plaatst Ruben de aanbeveling in het advies voor een 'rolling agenda' tegenover een oproep 'politieke synergie te mobiliseren ten behoeve van een gezamenlijke en effectieve inzet op armoedebestrijding'. Zo'n tegenoverstelling lijkt te ver

gezocht en is niet nodig. Het advies stelt op diverse plaatsen voor om het MDG-proces uit een mechanistisch keurslijf te halen en het onderdeel te maken van een nationaal en 'global governance'-systeem, waarbij niet-staatelijke instellingen een veel grotere inspraak moeten krijgen, en het pleit (blz. 81), net zoals Ruben doet in zijn laatste alinea, voor *verschillende innovatieve instrumenten voor financiering*. Het advies stelt echter ook (blz. 81): '*Een nadere uitwerking van nieuwe financieringsmogelijkheden gaat het bestek van dit advies te buiten.*'

Kortom, ook de AIV verwelkomt, met Ruben, inderdaad vernieuwd denken over alternatieve financieringsmogelijkheden en is dan ook voorstander van vervolgdiscussies om een post-2015-systeem te verwezenlijken, dat werkelijk aandacht geeft aan armoede, inkomensongelijkheid, structurele veranderingen

en groei voor een evenwichtiger wereld.

Rolph van der Hoeven is hoogleraar Employment and Development Economics aan het ISS (International Institute of Social Studies, Erasmus Universiteit) en lid van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV. Hij was voorzitter van de commissie die het AIV-advies 74, 'Ontwikkelingsagenda na 2015, Millennium Ontwikkelingsdoelen in Perspectief', voorbereidde.

Dorine van Norren is de huidige secretaris van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV, waarvan de schrijfgroep die advies no 74 opstelde, de deel uitmaakt.

– Ingezonden mededeling –

KONINKLIJKE VAN GORCUM



Nienke de Deugd,
Herman W. Hoën
2010. 108 p. € 24,95
ISBN 978 90 232 4641 1

DOVETAILING ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE A Paradigmatic Introduction to International Political Economy

Dovetailing Economics and Political Science points to the enduring relevance of the concepts of ontology and epistemology, as well as to the paramount importance of the paradigms of Mercantilism, Liberalism, Structuralism, and the Critical and Postmodern schools of thought. If one is to make sense of the tensions that typify the relations between states and markets in the present-day international system, one should avoid getting lost in the jungle of competing and/or overlapping theories, but instead take a step back and focus on the ideal types that paradigms offer. This book takes that angle of incidence and therefore provides added value for undergraduate students interested in International Political Economy.

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl
of bel 0592 37 95 56

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven


Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

Wervelwind van woedende woorden na Sharpeville

Titel: *Black Butterflies*

Regie: Paula van der Oest

Productie: IDTV Film B.V.

Jaar: 2010

Info: 98 minuten; kleur; gesproken in het Engels

Beschikbaarheid: verkrijgbaar op DVD, vanaf 1 september 2011 via A-film

Het is 1960; het verzet tegen de wettelijke verankering van de apartheid in Zuid-Afrika wordt steeds grimmiger. Diverse partijen bereiden zich voor op grootschalig protest tegen de wet die zwarte Afrikanen verplicht een pas met uitgebreide informatie bij zich te dragen: zonder zo'n document hebben ze geen toestemming om een stap buiten de deur te zetten. Dit protest komt eind maart 1960 tot een uitbarsting bij de township Sharpeville; velen vinden daar de dood door toedoen van blanke politie.

De dichter Ingrid Jonker, die op dat moment deel uitmaakt van *Die Sestigers*, een groep dichters en schrijvers die zich met woorden verzetten tegen censuurwetten, wordt geraakt door de dood van een kleine jongen. Eén van de mooiste scènes van de film *Black Butterflies* is de wervelwind aan woedende woorden die als antwoord op deze gebeurtenis door haar heen raast. De flinke hoeveelheid gedichten waartoe dit leidt, worden gebundeld in het succesvolle 'Rook en Oker', maar deze wervelwind leidt ook tot één van de vele ineenstortingen van de kwetsbare Ingrid Jonker.

Black Butterflies is een verfilming van het leven van deze intrigerende vrouw, overtuigend gespeeld door Carice van Houten. We maken kort kennis met een tienjarige Ingrid, die



Sharpeville, 21 maart 1960

in de natuur en in armoede opgroeit, en we volgen haar gedurende de turbulente laatste vijf jaar van haar korte leven. In deze periode zoekt ze naar geborgenheid, maar ze stoot iedereen van zich af met haar grillen. Ingrid ontmoet haar grote liefde Jack Cope (een mooie rol van Liam Cunningham), en via hem de prominente schrijvers en dichters van die tijd. Ze heeft tegelijkertijd een relatie met een andere schrijver, waarmee ze naar Europa reist. Continu zoekt ze naar erkenning door haar vader, Abraham Jonker, die ze niet krijgt. Abraham Jonker is een prominent lid van de *Nasionale Partij*, de grote steunpilaar van het apartheidsregime, en hij is ook voorzitter van de censuurraad die de werken van

Ingrids vrienden verbiedt en waartegen *Die Sestigers* zich verzetten..

Ingrid Jonkers engagement als dichter in de Zuid-Afrikaanse apartheidssamenleving komt in de film slechts zijdelings aan bod, terwijl dit in haar leven een belangrijke rol moet hebben gespeeld. Zij zette zich in de media af tegen de politieke denkbeelden van haar vader en uit haar gedicht 'Die Kind', over de dood van een kind tijdens de anti-paswetprotesten in 1960, spreekt grote betrokkenheid bij de situatie van ongelijkheid in het Zuid-Afrika van de jaren '60. Dit gedicht heeft Nelson Mandela integraal voorgelezen tijdens de openingsceremonie van het eerste democratische gekozen parlement in 1994 en het is sindsdien van grote betekenis

voor veel Zuid-Afrikanen. De kracht ervan is echter moeilijk op waarde te schatten zonder ervaring met een

totaal gesegregeerde samenleving zoals destijds het geval was.

The child who was shot dead by soldiers in Nyanga

*The child is not dead
the child raises his fists against his mother
who screams Africa screams the smell
of freedom and heather
in the locations of the heart under siege*

*The child raises his fists against his father
in the march of the generations
who scream Africa scream the smell
of justice and blood
in the streets of his armed pride*

*The child is not dead
neither at Langa nor at Nyanga
nor at Orlando nor at Sharpeville
nor at the police station in Philippi
where he lies with a bullet in his head*

*The child is the shadow of the soldiers
on guard with guns saracens and batons
the child is present at all meetings and legislations
the child peeps through the windows of houses and into the hearts of mothers
the child who just wanted to play in the sun at Nyanga is everywhere
the child who became a man treks through all of Africa
the child who became a giant travels through the whole world*

Without a pass

Door vrijwel geen aandacht te besteden aan de inhoud en betekenis van de kritiek van Ingrid Jonker en *Die Sestigers*, is een kans gemist de problematiek van apartheid

aan de kaak te stellen en de rol van een groep kritische kunstenaars te belichten vanuit het heden. Het is echter duidelijk dat regisseur Paula van der Oest een onderhoudende,

internationaal verkoopbare film voor ogen heeft gehad, met als gevolg dat zware thematiek niet wordt aangekaart en er in de film niet Afrikaans – de taal van Ingrid Jonker – maar Engels wordt gesproken.

In de prachtige documentaire *Korreltjie niks is my dood*¹ van Saskia van Schaik uit 2001 zegt een vriendin van Ingrid Jonker dat de geëngageerde kant van de dichteres wel vaker buiten beschouwing is gebleven in bloemzeringen. Helaas heeft Paula van der Oest met *Black Butterflies* niet met deze traditie willen breken, vermoedelijk om niet tegen zere benen te trappen die internationaal succes in de weg zouden kunnen staan. Een verdienste van de film is dat hij nieuwsgierigheid naar Ingrid Jonker en haar gedichten wekt. Verscheidene gedichten zijn in de film verwerkt: uitgesproken door Carice van Houten, verbeeld door Paula van der Oest en ondertiteld in de vertaling van Gerrit Komrij. Kenners van Ingrid Jonkers werk zullen elementen uit haar oeuvre terugvinden in de film, maar ook zonder deze kennis zijn de beelden van strand en zee prachtig – zó prachtig dat je de keerzijde van de tijd waarin Ingrid Jonker leefde, bijna vergeet, en dat is jammer.

Drs Lisa Vermeer studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en werkt als adjunct-griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer. Ze schrijft recensies van films, boeken en andere kunstuitingen voor haar blog: www.leeringendevermaeck.nl.

Noot

¹ Zie <http://www.hollanddoc.nl/kijk-luister/documentaire/k/korreltjieniks-is-my-dood.html>.



Carice van Houten als Ingrid Jonker (© IDTV Film B.V.).

De EU blijft Israël hand boven het hoofd houden

Bilal Benyaich

Europa, Israël en de Palestijnen – van politiek deficit naar normatieve impasse.

Brussel: Academic and Scientific Publishers, 2010; 320 blz.; € 22,95;

ISBN: 978-90-548-7697-7

Benyaich's boek verscheen kort voor David Cronin's *Europe's Alliance with Israel: Aiding the Occupation* (besproken in dit blad, april 2011, blz. 229-231). Ze vullen elkaar goed aan. Cronin concentreert zich op de intensivering van de betrekkingen van de EU met Israël in de laatste vijftien jaar. Benyaich neemt 1948 als startjaar van zijn analyse en beschrijft de ontwikkeling van de bilaterale contractuele relaties van de EU met zowel Israël als de Palestijnen, zoals de Associatieakkoorden en de Actieplannen van het Europees Nabuurschapbeleid.

Na een kort overzicht van de wortels van het Israëlisch-Palestijns conflict en de verwevenheid ervan met de groeiende Europese aanwezigheid in het Palestina van de 19^{de} eeuw tot 1948 beschrijft Benyaich de invloed van het conflict op de ontwikkeling van een Europees buitenlands beleid vanaf eind jaren zestig van de vorige eeuw (de Europese Politieke Samenwerking, EPS). De Verklaring van Venetië (juni 1980) wordt een 'hoogtepunt van de Europese diplomatie' genoemd. Dit is inderdaad een opmerkelijk document: erkenning van het Palestijnse recht op zelfbeschikking, de rol die de PLO moet kunnen spelen in onderhandelingen, en een duidelijke veroordeling van de Israëlische bezetting.

Vervolgens neemt hij de Oslo-akkoorden van 1993 als beginpunt voor wat hij noemt 'het ambitieuze' Euro-Mediterraan Partnerschap

(Barcelona-proces, 1995) en het Europees Nabuurschapbeleid van de Europese Unie (2004). Hoofdstukken vier en vijf bezien hoe de EU de Associatieakkoorden en de Actieplannen gebruikt in haar pogingen tot conflictransformatie en conflictoplossing. Ten slotte staat Benyaich stil bij de betekenis van de Unie voor de Middellandse Zee – opvolger van het Barcelona-proces – voor het conflict.

De waarde van Benyaich's studie ligt vooral in zijn uitvoerige beschrijving en analyse van de Associatieakkoorden met Israël en de PLO, de belangrijkste economische en politieke instrumenten van de Unie in haar contacten met de twee conflictpartijen. Even relevant zijn de hoofdstukken over de Actieplannen die de EU onder het Nabuurschapbeleid met beide is overeengekomen. Het is voor het eerst dat zo'n duidelijke vergelijkende analyse wordt gegeven van de structuur en inhoud van deze instrumenten en van de manier waarop de EU ze toepast. Dit levert waardevolle informatie en conclusies op. De raak gekozen titel van hoofdstuk vijf vat daarbij de eindconclusie goed samen: 'Israëlisch exceptionalisme en politicide voor de Palestijnen'.

De EU is met 30% van Israëls uitvoer van enorm belang voor de Israëlische economie. Op de lijst van de uitvoerbestemmingen van de EU staat Israël op plaats 25. Op verzoek van Israël werd in 1964 het eerste handelsakkoord afgesloten met wat

toen nog de Europese Economische Gemeenschap heette.

Associatieakkoorden

In 1995 werd een vérgaand Associatieakkoord ondertekend, maar vanwege kritiek door verscheidene lidstaten op het Israëlische beleid kon deze overeenkomst pas in 2000 in werking treden. Het Akkoord beoogt versterking van de politieke, economische, wetenschappelijke en culturele samenwerking, alsmede liberalisering van de wederzijdse handel. Het Akkoord is gebaseerd op respect voor mensenrechten en democratische principes, aldus artikel 2. Benyaich laat zien hoe de EU nooit haar overwicht in de betrekkingen gebruikt heeft om zelfs maar bescheiden concrete maatregelen te nemen wanneer Israëls beleid onbetwistbaar in strijd kwam met de bepalingen van artikel 2. Zo laat de Unie na om compensatie te claimen voor de verwoesting door Israël van door de EU gefinancierde Palestijnse infrastructuur. Er kwam geen reactie van betekenis op de operatie *Defensive Shield*, waarbij volgens de *New York Times* 'the infrastructure of life itself and of any future Palestinian state... has been devastated'. Het Europees Parlement had voorgesteld het Associatieakkoord op te schorten. De EU-lidstaten onthielden zich bij de stemming in de VN toen het erom ging het Internationaal Gerechtshof te vragen een oordeel uit te spreken over de bouw van een

muur op Palestijns grondgebied. De Unie accepteert dat de Europese douanediens inbreuken op het Associatieakkoord door Israël (zoals bij de uitvoer uit nederzettingen) maar moeten opsporen zonder Israël verantwoordelijk te maken. Volgens Benyaich deed de EU telkens 'wat ze het beste kon: grote verklaringen afleggen', om zich uiteindelijk naar Israëls wensen te plooiën.

Met de PLO sluit de EU in 1997 een Interim Associatieakkoord. Vanwege het verschil in niveau van economische ontwikkeling is het begrijpelijk dat ontwikkelings-samenwerking daarin een grote rol speelt. Moeilijker te begrijpen is het verschil dat de EU zoveel eisen tot hervorming stelt, terwijl het Associatieakkoord met Israël geen enkele eis van dien aard bevat. De grote afhankelijkheid ten opzichte van Israël van de Palestijnse economie verklaart waarom de positieve effecten van het Akkoord beperkt zijn: 70% van de Palestijnse invoer komt uit Israël en 90% van de uitvoer gaat naar Israël. Bovendien zijn de Westoever en Gaza fysiek van elkaar gescheiden, hebben de Palestijnen slechts controle over een gedeelte van de Westoever en maken honderden Israëlische militaire *checkpoints* een normaal verkeer onmogelijk, terwijl de haven en het vliegveld van Gaza (allebei door de Israëlische luchtmacht verwoest) nog altijd niet hersteld mogen worden.

Uitvoerig gaat Benyaich in op de ontwikkeling van de EU tot grootste donor van de Palestijnen. Hij plaatst hierbij de aantekening dat Israël door de Europese *largesse* wordt ontlast van zijn internationaalrechtelijke plicht tot onderhoud van de bevolking. Anders gezegd: *de EU betaalt Israëls bezetting*. Het verschaffen van meer dan de helft van alle buitenlandse hulp geeft de Unie belangrijke invloed. Die heeft zij, veelal onder Amerikaanse druk, vooral aangewend om belangrijke hervormingen af te dwingen. Volgens Benyaich heeft de Unie in

2002 vooral als betaalmeeester toegang gekregen tot het Kwartet.

Een belangrijke vaststelling van de auteur is dat conditionaliteit in het kader van conflictoplossing alleen maar effect kan sorteren wanneer zij wordt toegepast op beide partijen, maar *in casu* hanteert de Unie dit instrument alleen jegens de zwakste partij, de Palestijnen.

Actieplannen

Dezelfde EU-houding wordt duidelijk uit de vergelijking van de Actieplannen die de Unie in 2005 met Israël en de Palestijnen is overeengekomen in het kader van het Europese Nabuurschapbeleid. Tussen deze plannen bestaan grote verschillen. Het Israëlische ademt een sfeer van samenwerking en gelijkwaardigheid, terwijl het Palestijnse wordt gekenmerkt door weinig voorrechten en veel plichten. Opmerkelijk is vooral wat er *niet* wordt genoemd: de verantwoordelijkheid van Israël als bezettende macht, de afscheidingsmuur, het woord bezetting zelfs. In de passage over strijd tegen proliferatie van massavernietigingswapens wordt Israël zelfs niet opgeroepen het NPV te ondertekenen. Maar het woord 'terreur' kom je in het document herhaaldelijk tegen. Opvallend is voorts dat het Actieplan met Israël weinig actiepunten bevat, en dan nog vaag geformuleerd.

Als de EU zo duidelijk stelt dat de basis voor samenwerking met Israël het delen is van waarden als democratie en eerbied voor de mensenrechten, hoe heeft, aldus Benyaich, de Unie dan kunnen nalaten tijdens de jaarlijkse voortgangsrapportage over het Actieplan Israël ter verantwoording te roepen voor grove schendingen, zoals de invasie van Libanon in 2006, *raids* in de Gazastrook en andere acties, die ook Israëlische mensenrechtenorganisaties als oorlogsmisdaden bestempelen.

Het Actieplan met de Palestijnen verschilt sterk met het Actieplan met

Israël. De toon is gebiedender en er staan wel honderd uitgewerkte actiepunten in. De implementatie van dat Plan liep redelijk goed, tot aan de verkiezingen in 2006, die door Hamas werden gewonnen. Schokkend is om weer te lezen over het stopzetten door de Verenigde Staten en de Europese Unie van alle steun aan de Palestijnse regering van nationale eenheid na die verkiezingen. Desastreus waren de effecten daarvan op de Palestijnse bevolking.

Benyaich' boek geeft een goed gedocumenteerde beschrijving van de bilaterale betrekkingen tussen de EU en Israël en die tussen de Unie en de Palestijnen. Overtuigend duidelijk wordt het dat *de Unie met twee maten meet* en ook dat in woord en geschrift de noodzaak wordt beleden mensenrechten en internationaal humanitair recht te respecteren, maar dat die in de praktijk wordt genegeerd.

De Unie bevestigde dit nog tijdens de EU-Israël Associatie Raad van februari jl. Toen was allang duidelijk dat de regering-Netanyahu geen echte onderhandelingen met de Palestijnen wil, maar stug doorgaat met het bouwen van nederzettingen in bezet gebied en met het verdrijven van Palestijnen uit hun huizen, vooral in Oost-Jeruzalem. Dat gebeurt allemaal met voorbijgaan aan de uitingen van ongenoegen en verontrusting die de EU en de Verenigde Staten tot Israël richten. Desondanks jubelt de toen uitgebrachte EU-verklaring: 'The European Union warmly welcomes this tenth meeting of the EU-Israel Association Council [which] demonstrates the great significance the European Union attaches to its relations with the State of Israel and the importance of further developing our broad bilateral partnership. [...] the EU remains ready to continue to develop its bilateral relations with Israel within the current European Neighbourhood Policy...framework [...] the EU is prepared to further

explore with Israel the opportunities still offered by the current Action Plan in a number of sectors and policy areas, on which progress can be achieved in 2011 [...] and pursue technical talks in order to identify areas for future potential cooperation.'

Zeker, de daaropvolgende paragrafen bevatten de al jaren door de EU opgebrachte kritiekpunten en eisen aan Israël (twee-statenoplossing;

bouwstop nederzettingen; onmiddellijke opening van de grenzen van Gaza ; en meer). Maar het gaat om de eindboodschap die aan Israël wordt gegeven en die blijft: in de hoop dat U te gelegener tijd welwillende aandacht wilt schenken aan onze vermaningen, zullen wij onze samenwerking voortzetten, wellicht zelfs intensiveren. Geen wonder dat Israël onverstoort volhardt in zijn beleid.

Dries van Agt & Willem Aldershoff

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

Omtrent CIDI

Bert de Bruin (red.)

Een veilig Israël in een vreedzaam Midden-Oosten.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt, 2011; 136 blz.; € 17,95; ISBN-13: 978-94-6153-002-8

Een door het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) belegd symposium sprak vorig jaar maart over vrede en veiligheid voor Israël. Pas afgelopen lente verschenen de gebundelde toespraken in druk. Een wat tijdloze publicatie dus (de bijeenkomst opende destijds op de dag dat Balkenende als lijsttrekker werd aangewezen, om van latere Arabische ontwikkelingen maar te zwijgen). Gezien die distantie tot de actualiteit mag een recensent misschien ook een paar tijdloze opmerkingen maken. Maar dan wel na te hebben gemeld dat er heel pertinente passages in het boekje staan over de nucleaire dreiging van Iran, over antisemitisme en over de rol van militair machtsvertoon in het Nabije Oosten.

Her en der valt het woord vredesproces. Volgens mij is dit echter allang voorbij. Het begon in 1977 met de reis van de Egyptische president Sadat naar Jeruzalem en eindigde het jaar daarop met een Israëlische weigering in Camp David om het bestaan van een Palestijns volk te erkennen,¹ gevolgd door het versneld vestigen van nederzettingen op de

Westoever van de Jordaan. Weldra bezegelden de moord op Sadat en een wijde weerklank in de soennitische wereld voor de nieuwe Iraanse leider Khomeiny het lot van het kortstondige perspectief. Al in mijn analyse van het Camp David-akkoord voor het *Nieuw Israëlietisch Weekblad* had ik erkenning van het Palestijnse volk en stoppen met nederzettingen voorwaarden voor optimisme genoemd.²

Het CIDI keert zich gelukkig tegen dit nederzettingenbeleid en ziet Jeruzalem zelfs als hoofdstad voor twee staten. Hieraan verbindt het uiteraard geen consequenties. Weliswaar heeft, sinds het Centrum in 1974 werd opgericht, het aantal Israël's in bezet gebied zich nog vertienvoudigd, maar zoals aantredend voorzitter Onno Hoes op het symposium zei: 'als je eenmaal van Israël houdt dan blijf je er van houden.' Dit is dan omgekeerd aan een novelle van Mark Twain, waar ene Aurelia moet aanzien hoe haar geliefde successievelijk drie van zijn ledematen plus een paar andere lichaamsdelen kwijtraakt, waarna 'she still loves what is left of him'.

Voor directeur Ronny Naftaniël staat bij CIDI 'het internationale recht in hoog aanzien'. Is het heus? De Verenigde Naties, vooral Algemene Vergadering en Raad voor de Mensenrechten, gedragen zich veelal als anti-joodse clubs. Van zijn kant acht het Internationale Hof van Justitie de loop van de scheidingsmuur illegaal, maar van eerbied voor die uitspraak is op de internetsite van het CIDI niets te merken. Of valt dit onder Naftaniël's toevoeging dat 'het recht niet altijd op alles een antwoord' heeft?

En dit voert me tot een slotopmerking. Van de bijdragen in de bundel boeit me die van Israël's vice-premier Dan Meridor nog het meest. Niet dat ik zijn Likudstandpunten deel. Maar hij zegt tenminste wat anderen alleen denken. Mijn vaste indruk is dat de ideële retoriek van de Arbeidspartij meer kwaad heeft gesticht in Arabische gemoederen dan de kale veiligheidsargumenten. Voorheen gold hypocrisie als nu eenmaal nodig om Amerikanen steun uit de zak te kloppen. Intussen heeft het uitzinnig warme onthaal voor

premier Netanyahu op Capitol Hill wel aangetoond dat het ook zonder die mooie verpakking kan. In het boekje komt overigens de religieuze factor aan Joodse zijde niet ter sprake, behalve waar iemand een Thora-tekst over rechtvaardigheid aanhaalt,³ maar de helft daarvan

– over gebiedsaanspraken – achterwege laat.

Sam Rozemond

Dr S. Rozemond was wetenschappelijk adjunct-directeur van Instituut Clingendael.

Noten

- 1 'People' mocht niet worden opgevat als volk.
- 2 *NiW*, 29 september 1978.
- 3 Deuteronomium 16:20.

Conflict tussen Israël en de Palestijnen in vogelvlucht

Hadassa Hirschfeld

Kernpunten van het Israëliisch-Palestijns conflict.

Soesterberg: Uitgeverij Aspekt B.V., 2011 (CIDI Informatiereeks); 170 blz.; € 16,95; ISBN: 978-94-615-3077-6

In dit handzame boek van slechts 170 pagina's wordt beknopt ingegaan op de ontwikkeling en grote lijnen van het voortslepende conflict tussen Israël en de Palestijnen, en de politieke twistappels tussen de betrokken partijen. Het is, zoals het CIDI stelt, geschreven voor mensen die via een helder overzicht geïnformeerd willen worden over de achtergronden van het conflict, waarin de vredesverdragen tussen Israël en zijn buurlanden, de nederzettingenpolitiek, alsmede actualiteiten zoals de Arabische volksoptstanden aan bod komen. Het boek is geschreven door de Nederlandse geschiedkundige en anti-discriminatie-activiste Hadassa Hirschfeld, die tot 2007 adjunct-directeur van het CIDI was. De auteur maakte ook een bijbehorende lesbrieff aan de hand waarvan de Midden-Oostenproblematiek in de klas behandeld kan worden.

Het boek is verdeeld in 10 hoofdstukken, die in vogelvlucht een duidelijke en feitelijke beschrijving geven van het ontstaan van het zionisme; de oprichting van de staat Israël; de staatsinrichting en de politiek van het land; de oorlogen tussen Israël en de Arabische landen; en het Palestijnse streven naar erkenning. Alle relevante incidenten, akkoorden en problemen

vanaf eind 19de eeuw tot en met het jaar 2011 en het effect dat ze hebben gehad, komen aan de orde. Daarbij wordt uitgebreid aandacht geschonken aan de ontwikkelingen van de laatste 30 jaar: de botsingen tussen Israël en de Palestijnen tijdens de intifada's en de vredesprocessen tussen Israël, de Palestijnen en de Arabische buurlanden. Achterin vindt men een jaartallenlijstje en een overzicht van literatuur en websites. Het boek eindigt met het beschrijven van hinderpalen op weg naar vrede, zoals de vluchtelingenproblematiek, de nederzettingen, de status van Jeruzalem, het ruilen van land, de erkenning van Israël als Joodse staat en de definitieve grenzen.

Het Israëliisch-Palestijns conflict is natuurlijk een zeer complex vraagstuk, met historische gebeurtenissen en diepgewortelde geschilpunten die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Het onderwerp ligt bij velen gevoelig; mogelijke oplossingen voor het conflict kennen een indrukwekkend aantal haken en ogen, met brede regionale en politieke implicaties. Het is daarom moeilijk, zo niet onmogelijk, een min of meer neutraal boek te schrijven dat de hoeveelheid aan voor velen controversiële gebeurtenissen op een zakelijke manier kan neerzet-

ten. Een kort boekje dat beoogt eenieder, onder wie middelbare scholieren, een *crash course* in de historische gebeurtenissen van dit conflict te geven, hoort een effectieve opsomming van feitelijkheden te zijn en niet te oordelen over partijen. Hoewel Hirschfeld hier over het algemeen zeer goed in is geslaagd, kan ik me toch niet helemaal aan de gedachte onttrekken dat het boek vanuit een Israëliisch standpunt is geschreven. We kunnen van het CIDI natuurlijk geen pro-Palestijns geluid verwachten, maar de keuze van informatie en woorden had wat mij betreft toch af en toe wat anders gemogen.

Het lijkt er een beetje op alsof Israël tegen een achtergrond van internationale kritiek en pro-Palestijns sentiment als *underdog* verdedigd moet worden. Waardeoordelen worden dan wel niet uitgesproken, maar de lezer krijgt het gevoel dat Palestijnen de mogelijkheid op vrede vaak verkwanselden, terwijl Israël uiteindelijk toch de beste bedoelingen had en vaak slechts wat naïveteit en verkeerde keuzen kan worden verweten. Zo worden terreuraanslagen en onwelwillendheid vanuit een bepaalde Palestijnse hoek terecht als probleem aangemerkt, maar hierbij wordt er toch te makkelijk

aan voorbijgegaan dat de reactie van Israël hierop niet altijd juist of proportioneel is en dat de oorzaak van anti-Israëlische gevoelens voor een groot deel ligt aan de voortgaande bezetting van Palestijnse gebieden en aan bijvoorbeeld de dagelijkse vernederingen en flinke beperkingen die Palestijnen moeten slikken. (Vermeende) schendingen van het internationaal recht door Israël en de grote problemen die door groei van illegale nederzettingen worden veroorzaakt worden erkend, maar ze krijgen duidelijk niet de negatieve lading die vele andere commentatoren van het conflict ze toedichten. Een kritische noot over bijvoorbeeld de arrogantie of verrechtsing van de

huidige Israëlische regering, het in de wind slaan van internationale kritiek of VN-resoluties en de psychische uitwerking van de bezetting en scheidingsmuur op ook de (nog) niet geradicaliseerde Palestijnen, hoeven we verder dan ook niet te verwachten.

De auteur sluit actueel af met het aanstippen van de Arabische lente en een verwijzing naar geheime onderhandelingen die aan het licht zijn gekomen door de *Palestine papers*, waaruit volgens haar geconcludeerd kan worden dat de vrede tussen Israël en het Palestijnse volk op basis van twee staten géén droom is en ooit werkelijkheid kan worden. Al met al is het een goed geschreven, handig boekje dat niet beoogt met oplos-

singen, eigen analyses of waardeoordelen te komen. Wat dat betreft is het absoluut waardevol voor mensen die op korte termijn overzichtelijke en relevante informatie tot zich willen nemen, maar voor een behandeling op bijvoorbeeld een middelbare school zou het misschien toch met wat alternatieve informatie moeten worden aangevuld.

Frans Schram

Drs F. Schram is als fellow verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Het Saramacca-project, een gedroomde joodse vestiging in Suriname

Alexander Heldring

Het Saramacca project. Een plan van joodse kolonisatie in Suriname 1946-1956.

Hilversum: Uitgeverij Verloren, 2011; 349 blz.; € 35,-; ISBN: 978-90-8704-207-3

Een proefschrift dat leest als een roman kom je nog wel eens tegen, maar een roman die wordt omgewerkt tot een proefschrift, dat is iets ongewoons. Toch heeft oud-diplomaat Alexander Heldring dit gedaan met zijn dissertatie over het Saramacca-project, een plan om 30.000 joodse *displaced persons* na de Tweede Wereldoorlog in Suriname te vestigen. Je kunt zeggen dat dit project van meet af aan gedoemd was te mislukken. Maar Heldring is erin geslaagd het plan in zijn historische context te plaatsen, waardoor het proefschrift een meerwaarde heeft gekregen die het eigenlijke onderwerp overstijgt.

Die context is de benarde positie waarin joden in vooral Oost-Europa en later Duitsland vanaf ongeveer 1880 in toenemende mate verkeerden. Het Europese antisemitisme leidde in 1892 tot de oprichting van een zionistische organisatie, die streefde naar de totstandkoming

van een joods nationaal tehuis in Palestina. Daarnaast waren er nog organisaties, de territorialisten, die om uiteenlopende redenen meenden dat Palestina ongeschikt was of niet snel ter beschikking zou komen. Hun oplossing was de verwerving van een groot, dun bevolkt gebied om daar Europese joden onder te brengen.

Heldring noemt ze niet allemaal, maar er hebben plannen bestaan om joden te vestigen in onder meer Oeganda, Argentinië en de Verenigde Staten. In de jaren dertig, toen de (Oost)Europese joden in een steeds moeilijker positie kwamen, stelde de Poolse regering voor om Oost-Europese joden massaal te verplaatsen naar Madagaskar. Korte tijd leek ook Hitler-Duitsland wat voor dit voorstel te voelen. In Nederland kwam vervolgens NSB-leider Mussert in 1938 met een plan Europese joden te vestigen in Suriname en de twee Guyana's.

Musserts voorstel, dat een duidelijk antisemitische toon had, werd niet serieus genomen.

De Freeland League

Dit was wel het geval met de plannen van de *Freeland League*. Het ging hierbij om een Britse, later Amerikaanse, organisatie, die eind jaren dertig joden wilde vestigen in het dunbevolkte Noordwest-Australië. Korte tijd zag het project er hoopvol uit. Het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog maakte echter een einde aan de plannen.

Na 1945 verbleven enkele honderdduizenden joodse overlevenden van de concentratiekampen, vluchtelingen en opgedoken onderduikers in kampen in vooral Oostenrijk, Duitsland en Italië. Terugkeer naar hun veelal Oost-Europese woonplaatsen was vaak onmogelijk, niet in de laatste plaats door het daar nog altijd bestaande antisemitisme.

In 1946 kwam de *Freeland League* met een plan voor vestiging van 30.000 van deze joodse *displaced persons* in het district Saramacca in Suriname. Bedenker van het plan was Boris Rapschinsky, de Nederlandse vertegenwoordiger van de *League*. Rapschinsky had een merkwaardige achtergrond. Hij was in 1912 vanuit de Sovjetunie naar ons land gekomen en had de Nederlandse nationaliteit gekregen. Zijn joodse afkomst had hij tijdens de Tweede Wereldoorlog verborgen kunnen houden.

Eind jaren dertig had Rapschinsky gebroken met het socialistische zionisme en was hij aanhanger van het territorialisme geworden. Kort voor de oorlog publiceerde hij een voorzichtig positieve reactie op Musserts plan. In 1941 had hij het idee van een joodse vestiging in de Guyana's uitgewerkt in het antizionistische boek *Het Joodse Wereldprobleem*. Via de *Freeland League* lanceerde Rapschinsky dit plan nu, toegespitst op Suriname, in 1946 opnieuw. Vanwege zijn publicaties was hij in joods-Nederland een omstreden persoon.

Aanvankelijk kregen de plannen van de *League* een redelijk positief gehoor bij zowel internationale vluchtelingenorganisaties, de Nederlandse regering als in Suriname. De organisaties wilden zo snel mogelijk van het vluchtelingenprobleem af. De Nederlandse regering had vanwege de Indonesische kwestie grote bedenkingen bij de vestiging van joodse vluchtelingen in Palestina. In Suriname hoopte men op een stimulans voor de economie. De joodse gemeenschap daar zag een mogelijkheid de eigen positie te versterken.

Het tijl keert

Al spoedig echter kwamen er bedenkingen naar voren. In Nederland twijfelden deskundigen aan de levensvatbaarheid van het project. De Oost-Europese joodse vluchtelingen waren over het algemeen afkomstig

uit grote steden en overplaatsing naar het regenwoud leek geen recept voor succes. In Suriname spraken de nationalistten zich uit tegen het massale karakter van vestiging. De vluchtelingenorganisaties verloor hun belangstelling, toen bleek dat de *League* wel mooie plannen had, maar dat het geld ontbrak om ze te verwezenlijken.

Dit laatste aspect ging ook in de besprekingen met de Nederlandse regering een rol spelen. Het argument van de *League* dat wanneer het plan het groene licht had gekregen het kapitaal zou toestromen, wekte onvoldoende vertrouwen. Pas later kwam er een vaag financieringsplan van een Britse bankier. Na de communistische staatsgreep van februari 1948 in Tsjecho-Slowakije ontstond in Nederland de vrees dat de vluchtelingen als een soort rode vijfde colonne de macht in Suriname wilden overnemen. In 1947 en 1948 keerde ook de zionistische beweging zich steeds scherper tegen het Saramacca-project, dat werd gezien als doorkruising van de eigen plannen voor de vestiging van een joodse staat in Israël.

Dan was er nog de niet onbelangrijke vraag wat de joodse vluchtelingen er zelf van vonden. Uit onderzoek bleek dat het overgrote deel naar Palestina/Israël of Noord-Amerika wilde. De animo voor een exotisch oord als Suriname, waarvan velen van hen het bestaan nauwelijks kenden, was zeer beperkt.

Goede context, met wat vragen

Heldring geeft van al deze ontwikkelingen een gedetailleerd verslag. Aan sommige hoofdzaken gaat hij echter goddeels voorbij. Zo blijft onduidelijk wat de politieke of levensbeschouwelijke achtergrond van de *Freeland League* was. De in 1888 in Letland geboren oprichter, dr. Isaac Steinberg, was als lid van een linkse partij enige tijd minister van justitie in de eerste revolutionaire Russische regering. Na conflicten met de bolsjewieken volgde zijn

verbanning naar Duitsland. Na Hitlers machtovername vertrok hij naar Groot-Britannië, waar hij in 1935 de *Freeland League* oprichtte. Steinberg, die geleidelijk in joods-nationalistische richting opschoof, was geen principiële antizionist, maar meer een pragmatische hulpverlener. Andere bestuursleden, zoals de orthodox-joodse Nederlands/Amerikaanse Henri van Leeuwen, waren echter kennelijk wel antizionistisch. Dit wordt niet duidelijk uit Heldrings beschrijving. Een andere zaak is de plotselinge steun die het Saramacca-project in 1948 kreeg uit (joods-) Amerikaanse vakbondskringen, die zelfs financiële hulp aanboden. Wat bewoog hen tot die stap?

Heldrings proefschrift is een vooral beschrijvend werk, waarin de oorspronkelijke romanvorm nog enigszins te herkennen is. Analyse van achtergronden en beweegredenen van de betrokkenen is niet zijn sterkste kant. Zoals gezegd vergoedt de ruime aandacht voor de context waarin het project zich afspeelde, veel. Zo is het vermakelijk en treurig tegelijk om de onbekommerde vooroordelen te lezen die deskundigen van diverse aard, ambtenaren en politici over de direct betrokkenen naar voren brachten. Creolen en hindoestanen waren 'dom' of 'lui', of allebei. Oost-Europese joden zouden een 'onhandelbaar ras' zijn. Joden in het algemeen streefden altijd naar het vormen 'van een staat in een staat', enz., enz.

We mogen blij zijn dat dit soort vooroordelen niet meer bestaat. Of vergis ik mij en gelden ze nu vooral voor andere groepen?

Hans Schippers

Dr Hans Schippers publiceerde enkele tientallen artikelen in de *Internationale Spectator*, vnl. over Israël en het Midden-Oosten.

Waarom de Egyptenaren de straat op gingen

Alexander Weissink

Egypte. Habibies, helden en huichelaars.

Amsterdam: De Bezige Bij, 2011; 335 blz.; € 18,90;

ISBN: 978-90-234-6627-7

Kort na de Egyptische volksopstand, die de hele wereld verraste, publiceert voormalig correspondent Alexander Weissink een boek over dit populaire vakantieland. Weissink was van 2005 tot 2010 correspondent in Egypte voor *NRC Handelsblad* en *Het Financieele Dagblad*. In januari 2011 keerde hij terug naar Cairo, om verslag te doen van de revolutie en de val van president Hosni Mubarak. Weissink noemt zijn boek een 'portret van Egypte uit eerste hand' en die ambitie weet hij goed over te brengen. Op basis van persoonlijke ontmoetingen en gesprekken met Egyptenaren, van taxichauffeur tot Moslimbroeder, beschrijft Weissink helder maar indringend de dagelijkse realiteit in Egypte.

Na een zeer beknopte geschiedenis van het land wordt het boek opgedeeld in tien hoofdstukken. Weissink gaat hier in op de grote problemen waar Egypte mee kampt. Veertig procent van de bevolking leeft op of onder de armoedegrens. Dit probleem wordt verergerd door de explosieve bevolkingsgroei. In zestig jaar tijd is de Egyptische bevolking meer dan verviervoudigd tot 83 miljoen inwoners. In 2050 zal dit aantal nog eens verdubbeld zijn. De economie kan deze groei niet bijhouden; publieke voorzieningen zijn overbelast.

Daarbij wordt waterschaarste een steeds groter probleem. Het water in Egypte is afkomstig uit de Blauwe Nijl, die ontspringt in Ethiopië en via Soedan Egypte van water voorziet. Het water dat de Aswan-dam in het zuiden van het land passeert, voorziet in 95% van de nationale behoefte aan zoet water.

Door de bevolkingsgroei is de vraag naar water nu vele malen groter dan het aanbod. Vanwege de ligging van de Aswan-dam in de woestijn gaat 95% van het Nijlwater door verdamping verloren. Intussen willen de bovenstroomse landen meer water voor eigen doeleinden gebruiken. Mubarak heeft deze pogingen echter altijd tegen weten te houden.

Het water dat door Egypte stroomt, is ook nog eens vervuild door industrieel afval, pesticiden en kunstmest. Het laatste schone bronwater wordt gebruikt door de toeristenresorts. Bijna 40% van de Egyptische bevolking drinkt verontreinigd water. Het gevolg hiervan is dat 20% van de kinderen van vijf jaar en jonger achterblijft in hun ontwikkeling. Daarnaast sterven duizenden kinderen aan diarree en uitdroging door het drinken van besmet water. Eén op de drie kinderen lijdt aan bloedarmoede door gebrek aan hygiëne. Het UNDP waarschuwt voor een 'sluimerende noodsituatie'.

Gebrek aan water, de bevolkingsgroei en stijgende armoede, de terugkeer van terroristische aanslagen en problemen tussen moslims en de christelijke minderheid – ze leiden tot enorme spanningen in het land. Door de opeenstapeling van deze problemen voelt de lezer de dramatische omwenteling van 2011 al aankomen. Het laatste deel van het boek is dan ook een ooggetuigenverslag van de gebeurtenissen die op 11 februari 2011 een einde maakten aan het regime van Hosni Mubarak.

Een half jaar na het einde van de revolutie is de toekomst van Egypte nog altijd onzeker. In de eerste week na Mubaraks vertrek trok het leger

vrijwel alle macht naar zich toe.

Het parlement werd ontbonden, de grondwet opgeschort en het kabinet naar huis gestuurd. Een commissie werd aangesteld om de nodige grondwets hervormingen te formuleren. De legerleiding beloofde binnen zes maanden nieuwe verkiezingen uit te schrijven. De kans is groot dat deze belofte niet wordt nagekomen. De huidige premier wil dat de verkiezingen worden uitgesteld, opdat het land zich eerst kan herstellen 'van de chaos die de revolutie heeft veroorzaakt'. Een nieuwe reeks betogingen volgde vanaf eind juni dit jaar. Een waarschijnlijker verklaring is dat de regering pas verkiezingen wil houden, wanneer zij zeker is van de gewenste uitslag: verlies voor de Moslimbroederschap.

De Moslimbroederschap maakte in april bekend de partij *Vrijheid en Rechtvaardigheid* te hebben opgericht om mee te doen aan de parlementsverkiezingen in september. De vraag die velen nu bezighoudt, is hoeveel invloed de Moslimbroederschap zal krijgen na het houden van de beloofde verkiezingen. In het Westen wordt gevreesd dat Egypte zich de komende tijd religieuzer gaat profileren. Weissink noemt deze vrees 'niet geheel onterecht'. Thans is de Moslimbroederschap de best georganiseerde partij in Egypte. Bovendien, als de Moslimbroederschap meer macht krijgt in Egypte, dan kan dit wellicht ook gebeuren in Syrië en Jordanië. De vraag is of de gematigde leiders weerstand kunnen bieden aan de druk van extremisten. De fundamentalisten zullen ongetwijfeld een groot aantal zetels in het parlement verzamelen. Volgens Weissink hoeft dit niet direct te resulteren in een religieuze dictatuur. De onafhankelijke Egyptenaren, die zich tientallen jaren niet met de politiek van hun land mochten bemoeien,

zullen niet langer zwijgend toekijken. Bovendien zal de economie uiteindelijk bepalend zijn voor de toekomst van Egypte. De Egyptenaren willen voornamelijk een baan en een beter leven.

Het boek van Alexander Weissink is een aanrader voor iedereen die meer wil weten over de 'root causes' van de Egyptische revolutie. Helaas blijft de positie van Egypte in de internationale politiek onderbelicht. Mubarak stond bekend

als een gematigd politiek leider. Het waarborgen van de vrede met Israël maakte Egypte een stabiele factor in het Midden-Oosten. Door steun van de Verenigde Staten en Europa kon Mubarak dertig jaar lang aan de macht blijven. Toen de westerse bondgenoten hun vertrouwen in de president opzegden, was zijn kans om de revolutie te overleven verkeken. Weissink is van mening dat de Egyptenaren bemoeienis uit het Westen niet langer op prijs zullen

stellen. Egypte zal een eigen koers varen. De tijd zal het leren.

Laura Adèr

Laura Adèr was in de periode april-juni 2011 als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

De Task Force Uruzgan: in het veld en in de kamer

Christ Klep

Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010.

Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2011; 250 blz.; € 19,90; ISBN: 978-94-610-5277-3

Historicus Christ Klep onderzoekt in *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie, 2005-2010* de aanloop naar en het verloop van de Nederlandse missie in Uruzgan. Hij analyseert de missie langs drie lijnen. In het *eerste* hoofdstuk biedt hij een historisch overzicht, waarin de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen aan bod komen en introduceert hij de centrale kwesties en personages. In hoofdstuk *twee* worden de politieke besluitvormingsprocessen onderzocht. Veel aandacht is er voor de bijzondere rol van het parlement en de procedures rondom de besluitvorming bij een uitzending. In hoofdstuk *drie* behandelt Klep het militaire aspect van de missie, met een hoofdrol voor de *Task Force Uruzgan* (TFU) en begrippen als *counterinsurgency*, alsmede de vraag of er zoiets als de *Dutch approach* bestaat. In dit hoofdstuk vraagt hij zich af of de TFU in staat was haar missie uit te voeren; wat het doel was en hoe het zat met die zo beruchte vijand, doorgaans gevat onder de naam Taliban.

Klep constateert dat de besluitvormingsprocedure rondom uitzendingen in de praktijk weinig

voorstelt. Na de val van Srebrenica werd een procedure in het leven geroepen om te voorkomen dat een dergelijk fiasco weer zou kunnen plaatsvinden. Deze zogenaamde *Artikel 100-procedure* houdt in dat het kabinet een informatieplicht ten opzichte van de Tweede Kamer heeft. Het kabinet moet dus vooraf de kamer informeren over een besluit tot uitzending van Nederlandse militairen. Deze informatieplicht gaat niet zo ver, dat de kamer ook moet instemmen, maar de praktijk wijst uit dat kabinetten altijd een zo breed mogelijke steun van de kamer zoeken.

Dit betekent dat de Artikel 100-procedure de kamer *de facto* wel een instemmingsrecht geeft. Daarom zorgen kabinetten ervoor dat een meerderheid van de politieke partijen in de Tweede Kamer haar steun zal uitspreken, als het besluit tot uitzenden bekend wordt gemaakt. De missie wordt *voordat* de debatten plaatsvinden al uitonderhandeld met de andere partijen. Dit maakt dat de Artikel 100-procedure vaak niet meer is dan een wassen neus. Tegen de tijd dat het kabinet de kamer informeert, staat meestal

namelijk al vast dat de missie door zal gaan. Hierbij komt dan nog dat het bijbehorende *Toetsingskader*, een lijst met criteria waaraan een uitzending zou moeten voldoen, in de praktijk meer voor de vorm afgevinkt wordt. Morele en diplomatieke overwegingen (steun aan bondgenoten, het helpen van mensen) overschaduwden de praktische voorwaarden van het *Toetsingskader*.

Klep stelt dat er eigenlijk weinig geleerd is van de val van Srebrenica. Nog steeds wordt er veel te weinig gekeken naar de praktische haalbaarheid van een missie. Het feit dat Nederland aan de missie 'meedoet', om bijvoorbeeld de internationale reputatie van Nederland te verbeteren, is belangrijker dan de vraag of de opdracht van de missie eigenlijk wel kans van slagen heeft en of de missie *überhaupt* wel zinvol is.

Zo ook in Uruzgan. Klep stelt dat een eerlijke overweging van de praktische bezwaren had moeten leiden tot een afwijzing van de missie. Maar omdat Nederland een trouwe NAVO-bondgenoot wilde zijn, werden deze praktische bezwaren zonder veel diepgaand debat in de kamer afgevinkt. De debatten in

de Tweede Kamer over deze zeer omvangrijke en belangrijke uitzending gingen in eerste instantie over de vraag of de regering nu een *voornemen* tot een besluit, of een *echt besluit* had genomen. Vervolgens was de kwestie of de uitzending nu een *vechtmissie* of een *wederopbouwmissie* was. Over de vraag of de missie eigenlijk wel uitvoerbaar was en of de doelstellingen wel realistisch waren, ging het nauwelijks. Terwijl dit bij een militaire operatie toch vrij cruciale vragen zijn.

Christ Klep heeft met *Uruzgan* een goed overzicht geschreven van de grootste Nederlandse militaire uitzending sinds de politioele acties in Indonesië. Zijn kritiek op de politieke besluitvorming is zeer

overtuigend. Klep maakt helaas niet duidelijk of hij nu meer of juist minder invloed van het parlement wil bij de besluitvorming over uitzendingen. Hij constateert dat de huidige besluitvorming weinig voorstelt, maar hij verzuimt duidelijk te maken welke rol het parlement dan naar zijn mening wél zou moeten hebben. Vindt Klep het beter dat het *de facto*-instemmingsrecht van het parlement een formeel instemmingsrecht wordt, of wil hij juist dat de steeds grotere invloed van het parlement wordt teruggedraaid?

Dat gemis doet niets af aan mijn conclusie dat Christ Klep een zeer goed en helder boek heeft geschreven over de besluitvorming en de uitvoering van de missie in

Uruzgan – en daarmee regering en parlement een spiegel voorhoudt waaruit lessen getrokken kunnen worden, mocht Nederland ooit weer gevraagd worden aan een nieuwe militaire missie bij te dragen.

Joris Kreutzer

Drs Joris Kreutzer is afge-studeerd als historicus aan de Universiteit van Amsterdam op een Masterscriptie over de effectiviteit van de contraguerrilla van het sovjetleger in Afghanistan. Voor de *Internationale Spectator* verzorgt hij de rubriek Signalementen.

Wereldhegemonie, tot elke prijs

Gerard Aalders

Kartels: De Amerikaanse strijd om de wereldhegemonie.

Amsterdam: Boom, 2010; 375 blz.; € 29,90; ISBN: 978-90-8506-962-1

In zijn studie naar kartels richt Gerard Aalders zich vooral op de Amerikaanse planning tijdens de Tweede Wereldoorlog voor de naoorlogse wereld. Aalders wil in zijn studie aantonen dat de Amerikanen in hun economisch beleid twee doelen nastreefden en bereikten: het verbieden van kartels en het vestigen van een Amerikaanse wereldhegemonie.

Aalders is senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD). Eerder schreef hij onder andere boeken over Prins Bernhard, de confiscatie van Joodse bezittingen tijdens de Tweede Wereldoorlog en over de Bilderberg-conferenties. *Kartels* is een vervolg op zijn studie *Operatie Safehaven*. Dat boek ging over de pogingen van Duitse bedrijven om aan het eind van de Tweede Wereldoorlog hun internationale kartels in stand te houden, de inspanningen van

de Amerikaanse overheid om deze netwerken te onthullen en op te heffen en de belangen van Amerikaanse bedrijven om hun banden met deze kartels te verdoezelen.

Er is een beperkt aantal studies over de economische aspecten (van de nasleep) van de Tweede Wereldoorlog, en in dat opzicht is Aalders' studie een welkome aanvulling. Vooral de hoofdstukken waarin hij het vooroorlogse beleid betreffende kartels in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en enkele kleinere Europese landen analyseert en vergelijkt, is erg interessant. Hij benadrukt dat, terwijl er in de Verenigde Staten aanzienlijke bezwaren zijn tegen kartels, regeringsleiders in Europa daar minder moeite mee hebben. Amerikaanse wetgevers richtten zich vooral tegen de prijsafspraken, oneerlijke concurrentie en machtsblokken van de kartels. In het Verenigd Koninkrijk zag

men de kartels eerder als een manier om een stabiele markt te creëren en te behouden, waarbij de tussenhandel bleef bestaan. In Duitsland zag Bismarck kartels juist als instituties die het land en de staat sterk zouden maken. Kartels, in de Duitse optiek, zorgden voor stabiele prijzen en voorkwamen overcapaciteit van de industrie. De financiële gevolgen voor de burgers kwamen in deze visie op de tweede plaats.

Na de oorlog probeerde de Verenigde Staten het Amerikaanse anti-kartelbeleid ook in de rest van de wereld door te voeren. Zelfs in de landen waar Amerika de meeste invloed had, Duitsland en Japan, had men echter maar beperkt succes. In Duitsland hadden de Britten, Fransen en Russen andere ideeën over kartels. In Japan zorgde de overheid er al snel voor dat de Amerikaanse regelgeving minder strak was. Bovendien werd met het

uitbreken van de Koude Oorlog de versterking van de economische kracht van Europa en Japan kort na de Tweede Wereldoorlog een belangrijk Amerikaans politiek doel, waardoor de kartelwetgeving een lagere prioriteit kreeg. Uiteindelijk is het in Europa de eenwording van de Europese markt, via de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en later de Europese Economische Gemeenschap, die ervoor zorgt dat er een sterke anti-kartelwetgeving tot stand komt.

Hoewel Aalders schrijft dat de Verenigde Staten zelfs in de landen die men na de Tweede Wereldoorlog bezette maar beperkt succes hadden om het kartelbeleid uit te dragen, komt hij tot een andere conclusie dan ik zou trekken. Hij besluit zijn boek met de stelling: 'Wie het succes van een politiek beleid afmeet aan het geplande beleid (in dit geval de politiek die tussen 1939 en 1945 werd ontwikkeld), kan niet anders dan constateren dat de Amerikaanse oorlog tegen kartels, gevoerd in het kielzog van zijn strijd om de hegemonie, een wereldsucces is geworden.' Zoals Aalders echter ook al zelf aangeeft, zijn de invloed van de Koude Oorlog en de vorming van de Europese Unie essentiële ontwikkelingen, respectievelijk in negatieve en positieve zin, in het verspreiden van het anti-kartelbeleid. Bovendien stelt Aalders zelf ook al dat in Japan het anti-kartelbeleid al snel wordt teruggedraaid. Ook in Zuid-Korea, eveneens bezet door de Amerikanen,

is juist kartelvorming een essentieel deel van de economie. Het gaat misschien iets te ver in dit geval het beleid als succesvol te zien, terwijl Aalders zelf al verscheidene kanttekeningen plaatst.

De kracht van Aalders' studie ligt in zijn archiefonderzoek in de Verenigde Staten en vooral in de stukken van de planningscommissies die tijdens de Tweede Wereldoorlog actief waren. In die stukken is hij uitspraken tegengekomen zoals van minister van financiën Frederick M. Vinson, die in 1945 stelt dat de Verenigde Staten op financieel gebied zo machtig zijn geworden, dat men de internationale economische zaken bepaalt. In eerdere stukken kwam Aalders het concept van 'Grand Area' tegen, waarin Amerikaanse beleidmakers stelden dat ze vrije toegang tot de markten in Europa, Azië en Zuid-Amerika nodig hadden om de Amerikaanse economie stabiel te kunnen laten draaien. Dit soort opmerkingen vormt de reden dat Aalders spreekt over 'de Amerikaanse strijd om de wereldhegemonie'. Die conclusie gaat mij te ver.

Het beleid dat Roosevelt voorstond, was vooral een beleid waarmee hij een nieuwe wereldoorlog wilde voorkomen. Hij zag de oorsprong van de Tweede Wereldoorlog als een combinatie van de gevolgen van de slechte vredesregeling na de Eerste Wereldoorlog en de economische crisis van de jaren twintig en dertig. Door onder andere ontwapen-

ning, democratisering, een einde aan koloniale rijken en internationale vrijhandel hoopte Roosevelt de kans op nieuwe internationale conflicten te beperken.

Aalders plaatst dit alles echter in een context van het streven naar wereldhegemonie, die het gevolg zou zijn van de planning tijdens de Tweede Wereldoorlog. De poging van Aalders de planning tijdens de oorlog te koppelen aan een veel latere situatie, ondergraaft in mijn optiek de kracht van zijn boek. Een voorbeeld van beleidsvorming dat Aalders' visie tegensprekt, is bijvoorbeeld *Fifteen Weeks* van beleidsmaker Joseph M. Jones. Jones geeft in deze memoires aan hoe op korte termijn het Amerikaans buitenlands beleid verandert als de Britten aangeven de situatie in Griekenland en Turkije niet aan te kunnen. Uit dit nieuwe beleid volgt onder andere het Marshall plan – dat echter bij Aalders (die het werk van Jones niet noemt) een onderdeel is van het beleid voor de wereldhegemonie dat uit de Tweede Wereldoorlog stamt.

Ruud Janssens

Prof. dr. R.V.A. Janssens is hoogleraar Amerikanistiek aan de Universiteit van Amsterdam. In 1995 publiceerde hij *'What future for Japan?' U.S. Wartime planning for the postwar era, 1942-1945* (Amsterdam/Atlanta, GA: Editions Rodopi).

Een kennismaking met de Europese Unie als bestuurslaag

A. van der Vleuten (red.)

De bestuurlijke kaart van de Europese Unie – instellingen, besluitvorming en beleid.

Bussum: Uitgeverij Coutinho, 2010; 316 blz.; € 31,50; ISBN: 978-90-469-0217-2

Wanneer van een inleidend leerboek drie jaar na het verschijnen van de eerste druk een tweede druk uitkomt, kan dat verschillende redenen hebben. Er kan veel veranderd zijn in de inhoud van de behandelde onderwerpen, er kan bij de auteur of redacteur behoefte zijn aan het rechtzetten van gebreken en er zal vraag moeten zijn naar een nieuwe druk. Dit laatste is bij Van der Vleutens boek zeker het geval. Voor de huidige generatie bestuurskundigen is de Europese Unie als bestuurslaag een *fact of life* geworden, en dit boek voorziet in een duidelijke behoefte bij de hbo- en wo-opleidingen.

In deze tweede druk is veel veranderd, vergeleken met de eerste. Het Verdrag van Lissabon, als raamwerk voor de EU, is in de hoofdstukken verwerkt, en de gegevens over instituties, beleid, enz. zijn volledig *up to date* gebracht. Daarnaast, en zeker zo belangrijk, is de compositie van het boek omgegooid, opmerkelijk genoeg met volledige handhaving van het team van auteurs. Alle hoofdstukken zijn ingekort, en in plaats van de indeling 'geschiedenis, hoofdrolspelers, andere spelers, niveaus' uit de eerste druk, wordt nu na een zeer beknopte historische inleiding ingegaan op de instellingen en hun besluitvorming – de term 'besluitvorming' komt overigens in de ondertitel van het boek wel, maar in het boek niet meer voor en wordt behandeld onder de quasi-gewichtige term 'institutionele architectuur' (hoofdstuk 2) – op een vijftal beleidsgebieden en op 'theorieën, kwesties en ideeën'. De historische aanloop is opgeofferd voor hoofdstukken over beleidsgebieden, waarvan er een nieuw is (politie en justitie),

en waardoor een duidelijker beeld ontstaat over de 'productie' van de EU-besluitvorming.

Alles bij elkaar genomen is een meer overzichtelijk, evenwichtig en helder boek ontstaan, dat als inleiding aan bruikbaarheid heeft gewonnen. Een paar punten van kritiek zijn niettemin gebleven. Naast de wat gezwollen pretentie ('wie dit boek heeft gelezen, begrijpt hoe de EU werkt', zegt het voorwoord met droge ogen) en de overbodige uitweiding over 'de aard van het beest' en het 'probleem van de blinden en de olifant', is het laatste deel een gelegenheidsverzameling geworden, zonder veel samenhang. Integratietheorie, burger-EU-problemen, relatie Nederland-EU en EU-uitbreiding passen niet goed in eenzelfde deel.

Het stevige hoofdstuk 'integratietheorieën' had een afzonderlijke plaats verdiend als generator van begrippen en hypothesen; daarnaast had een deel gewijd kunnen worden aan strijdpunten zoals het democratisch tekort, de grenzen en de identiteit van Europa, en de weglekkende nationale soevereiniteit. Daar had dan ook aandacht gegeven kunnen worden aan de kosten-baten-discussie: wat kost de EU en wat levert zij op (vgl. Marie-Anne Wilssens, *Wat kost ons Europa?*, Gent: Globe)?

De grootste tekortkoming van het boek van Van der Vleuten blijft namelijk het volkomen ontbreken van iedere aandacht voor de financiële aspecten van de EU: de begroting en de besluitvorming daarover; de inkomsten en uitgaven; de EU-fondsen en de controle daarop; de herverdelingseffecten; de nationale bijdragen, enz. Het woord

'structuurfondsen', bijvoorbeeld, komt in het boek geheel niet voor, en dat mag toch wel opmerkelijk heten. De financiële kant van de EU en de kosten-baten-kwestie zijn te belangrijk om volledig te negeren.

Niettemin: ook al laat dit boek het afweten inzake de financiën, het blijft verder een zeer geschikte en bruikbare inleiding en kennismaking met de EU als bestuurslaag.

Ben Hoetjes

Prof. dr. B.J.S. Hoetjes is emeritus hoogleraar bestuurskunde, internationaal-vergelijkend, aan de Universiteit van Maastricht.

EU-analyse voor dummies

Esther Versluis, Mendeltje van Keulen & Paul Stephenson

Analyzing the European Union Policy Process.

Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2011; 264 blz.; £ 25,99 (paperback)/ £ 70,= (hard cover);

ISBN 978-0-230-24600-3

Er zijn inmiddels boekenkasten vol geschreven over de werking van de Europese besluitvorming. Wat echter nog ontbrak, zo constateren de auteurs in hun voorwoord, is een boek dat studenten en onderzoekers praktische handvatten biedt bij het analyseren van dat proces; een soort 'EU-analyse voor dummies' dus.

Ziedaar de aanleiding voor dit boek. De auteurs zijn zeker geslaagd in hun opzet. *Analyzing the European Union Process* geeft een gestructureerd en volledig beeld van het Europese beleidsproces en prima handvatten om dit proces te analyseren. Het boek helpt de onderzoeker op weg bij het bepalen van zijn of haar onderzoeksvragen (nut en noodzaak) en invalshoeken. En welke onderzoeksaanpak is het meest geschikt: een *case study*, inhoudelijke analyse, interviews, veldwerk? Vervolgens kan de onderzoeker nog kiezen uit verschillende theoretische

benaderingen: rationalisme, constructivisme, pluralisme, enz.

Een handboek als dit voorziet ongetwijfeld in een behoefte. Europese beleidsvorming is, vergeleken met nationale beleidsvorming, complex door de vele spelers. Tussen Raad, Commissie, Europees Parlement en belangengroeperingen bestaat bovendien een lastig te bepalen interactie. De auteurs bieden de onderzoeker houvast door het beleidsproces onder te verdelen in fasen: agendabepaling, beleidsontwikkeling, besluitvorming en implementatie. Bij elke fase wordt uitgebreid stilgestaan en wordt de rol van de desbetreffende spelers geduid. Hierbij wordt gewaarschuwd voor generalisaties: 'het' Europees Parlement bestaat niet. Het gaat om vragen als: welke parlementariër is rapporteur, welke commissie behandelt het, hoe liggen de politieke verhoudingen?

Zeer illustratief zijn de kadertjes met praktijkvoorbeelden over de totstandkoming van concrete EU-richtlijnen die in elk hoofdstuk de theorie met de praktijk verbinden.

Een spannend jongensboek wordt dit boek, ondanks de praktische voorbeelden, natuurlijk niet en evenmin vertelt het ons veel nieuws over de werking van de Europese besluitvorming. Maar het zal de doelgroep zeker motiveren en helpen om met een frisse en scherpe blik te kijken naar Europese vraagstukken. En daar was het ook voor bedoeld: verplichte lesstof voor studenten Europees beleid.

Joep Boerboom

Drs J. Boerboom is teamleider bij de provincie Overijssel. Hij was eerder onder meer werkzaam bij het Europees Parlement en de Europese Commissie.

Signalementen

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

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:

www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

Phillippe Le Billon

Wars of Plunder: Conflicts, Profits and the Politics of Resources.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011; 288 blz.; £ 20,=;

ISBN: 978-1-84904-145-4

Angola, Liberia, Irak en Congo zijn de afgelopen jaren het toneel geweest van oorlogen waarbij grondstoffen een belangrijke rol speelden. *Wars of Plunder* onderzoekt hoe deze grondstoffen hedendaagse conflicten hebben gevormd en wat de rol van de internationale gemeenschap in deze oorlogen is geweest. Le Billon stelt dat oorlogen en belangrijke grondstoffen als olie, diamanten en hout op drie manieren met elkaar verbonden zijn. Ten eerste worden de strijdende partijen gefinancierd door de inkomsten van grondstof-

fen. In de tweede plaats leidt de exploitatie van grondstoffen vaak tot conflicten. De mondiale vraag naar ruwe grondstoffen is geweldig toegenomen, en dat leidt tot een strijd om de beschikbaarheid ervan. Dit heeft een toename van het aantal 'grondstoffenconflicten' tot gevolg, van lokale conflicten tussen gemeenschappen en mijnbouwbedrijven tot regionale en internationale spanningen. En ten derde wordt de kans op conflicten vergroot door de economische schokken en slecht openbaar bestuur, die kenmerkend

zijn voor de van grondstoffenexport afhankelijke landen (de 'resource curse'). Toename van de vraag naar grondstoffen biedt grote economische kansen voor arme landen die rijk zijn aan één bepaalde grondstof. Maar een te grote afhankelijkheid van de export van grondstoffen leidt vaak tot scherp en onverwacht inzakken van de economie. Er zijn wel effectieve maatregelen te nemen, zoals internationale sancties, militaire interventies en ontwikkelingshulp. Maar alleen ingrijpende binnenlandse politieke hervormingen in de landen zelf en hervormingen in de internationale grondstoffenhandel zullen volgens Le Billon de plundering van Afrika en Azië een halt kunnen toeroepen.

Marie Mendras

Russia: The End of Politics. The Paradox of a Weak State.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011; 288 blz.; £ 25,=;

ISBN: 978-1-84904-113-3

Wat is er geworden van de Russische staat sinds de val van het communisme twintig jaar geleden? Waarom hebben zowel de machthebbers als het volk zich afgekeerd van democratische instituties en de rechtsstaat? Wat verklaart de vaak weinig coöperatieve houding van het regime van Poetin tegenover Europa en zijn moeizame relatie met de rest van de wereld? Dit zijn de vragen die Marie Mendras in *Russia: The End of Politics*

onderzoekt. Zij stelt dat de Russische staat zwak en ineffectief is. Vladimir Poetin heeft het grootste deel van de publieke instituties ontmanteld en ondermijnd, en heeft een patronagesysteem gecreëerd met zichzelf aan het hoofd. Het presidentschap van Dimitri Medvedev heeft daar volgens Mendras niets aan veranderd. Politieke en economische macht heeft zich geconcentreerd in de handen van een klein aantal groepen

en individuen. Deze groepen zijn, om hun invloed te behouden, zeer loyaal aan de machthebbers in het Kremlin, die op hun beurt weer aan niemand verantwoording behoeven af te leggen. Tot 2008 was er onder gewone Russen weinig weerstand tegen deze autoritaire methoden, omdat de levensstandaard merkbaar was verbeterd. Door de economische verslechtering als gevolg van de crisis van 2008 is de druk op het Kremlin toegenomen. Het regime van Poetin heeft echter in het verleden bewezen zeer goed tegen crises bestand te zijn.

Dave Sloggett

Predatory Instincts: Drone Warfare in the Twenty-First Century.

Londen: Hurst & Co. Publishers, 2011; 288 blz.; £ 15,99;

ISBN: 978-1-84904-110-2

Onbemande vliegtuigen (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAV's), beter bekend als *drones*, nemen een bijzondere, maar tot nu toe weinig onderzochte, plek in bij het publiek, de media en de krijgsmacht. Het belangrijkste voordeel van dergelijke op afstand bestuurde vliegtuigen is dat het leven van de piloot geen gevaar loopt. Hierdoor kunnen met UAV's missies worden uitgevoerd die voor een bemand vliegtuig als te gevaarlijk

bestempeld worden. Van deze UAV's wordt vaak gezegd dat ze een ongeëvenaarde precisie en slagkracht bieden. Zij zouden hierdoor vooral in de strijd tegen terroristen en opstandelingen in afgelegen gebieden tot hun recht komen. Ook kunnen ze gebruikt worden voor het surveilleren van grote evenementen, voor hulp bij rampen en bij reddingsoperaties. Er is steeds meer discussie over hun militaire nut en rechtmatigheid.

Howard B. Schaffer & Teresita C. Schaffer

How Pakistan Negotiates With the United States. Riding the Roller Coaster.

Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2011;

210 blz.; \$ 13,50; ISBN: 978-1-60127-075-7

De afgelopen zestig jaar kenmerkten de betrekkingen tussen Pakistan en de Verenigde Staten zich door nauwe samenwerking, maar ook grote vervreemding. De geschiedenis van deze betrekkingen toont zowel de opmerkelijke veerkracht als de kwetsbaarheid van de bilaterale relatie. Tijdens de Koude Oorlog en daarna heeft de strategische locatie van Pakistan haar stempel gedrukt op de betrekkingen met Amerika. De uiteenlopende belangen en doelstel-

lingen van beide landen vonden elkaar. Waar de Amerikanen Pakistan zien als strategische partner in hun wereldomvattende veiligheidsdoelstellingen, ziet Pakistan de Verenigde Staten juist als tegengewicht voor India en zijn buurlanden. In *How Pakistan Negotiates With the United States* worden onderwerpen, techniek en stijl van onderhandelen beschreven die de besprekingen tussen Pakistan en de Verenigde Staten kenmerkten. Howard B. end Teresita

Philip Seib & Dana M. Janbek

Global Terrorism and New Media: the Post-Al Qaeda Generation.

New York: Routledge, 2010; 160 blz.; £ 24,99 (pb)

ISBN: 978-0-415-77962-3

In *Global Terrorism and New Media* wordt de inhoud van 'terroristische' internetsites en extremistische televisieprogramma's geanalyseerd,

om zo te onderzoeken hoe terroristische groepen gebruik maken van de nieuwe media. Seib en Janbek beschrijven in dit boek, deels geba-

Voorstanders beschouwen UAV's als het belangrijkste wapen in de strijd tegen het terrorisme, terwijl tegenstanders de *drones* verantwoordelijk houden voor onacceptabele aantallen burgerslachtoffers en menen dat het gebruik ervan tegen bestaande geweldsregels zou ingaan. Volgens Sloggett zijn er aanwijzingen dat terroristen geïntimideerd zijn door de dreiging van de *drones*, en hun gedrag hieraan aanpassen. De vraag is of dit effect op de korte termijn opweegt tegen de woede van de bevolking als gevolg van burgerslachtoffers. Deze en andere vragen worden in *Predatory Instincts* behandeld.

C. Schaffer onderzoeken hoe de ideologie, de geopolitieke positie, de cultuur en de militaire en overheidsstructuren van Pakistan die onderhandelingen hebben gevormd. Zij behandelen niet alleen de formele besluitvormingsprocedure, maar ook de manier waarop de dialoog tussen de twee landen plaatsvond, de informele processen die de betrekkingen beïnvloedden en de inmenging van de Verenigde Staten in de binnenlandse politiek van Pakistan. Hiermee willen de auteurs de Amerikaanse onderhandelaars concrete lessen en adviezen geven, zodat ze op de meest effectieve manier in en met Pakistan kunnen onderhandelen.

seerd op een analyse van de inhoud van o.a. internetfora, hoe terrorisme meegaat met de ontwikkeling naar 'web 2.0'. Ze maken hierbij gebruik van de grotere interactiviteit die de sociale media bieden in het creëren van virtuele terroristische gemeenschappen. Hoewel creatief gebruik van bijvoorbeeld *Facebook* de terroristen een groter bereik zou kunnen bieden, is het volgens de

auteurs onzeker wat de werkelijke *impact* van dit gebruik van nieuwe media zal zijn. In hun boek schenken zij extra aandacht aan de pogingen van terroristische organisaties via

nieuwe media vrouwen en kinderen te bereiken – een bewijs van een lange-termijnstrategie van sommige van dergelijke organisaties. Ook onderzoeken zij wat de toekomst

van terroristen op het internet zal zijn en analyseren ze contraterroristische strategieën aan de hand van het groeiend gebruik van de nieuwe media door terroristen.

Paul Wilkinson

Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response.

New York: Routledge, 2011; 238 blz.; £ 24,99; ISBN: 978-0-415-58799-0

De *War on Terror* is, ook met de dood van Osama bin Laden, helaas nog lang niet gewonnen, maar het is ook niet zo dat al-Qa'ida en andere jihadistische groeperingen hun heilige oorlog gewonnen hebben. In deze nieuwe en bijgewerkte editie van Paul Wilkinsons *Terrorism versus Democracy* wordt de reactie van de democratische staat op terrorisme onderzocht. Er worden belangrijke lessen getrokken uit de recente ervaringen met terrorisme, waarbij de

aanslagen op het World Trade Center een hoofdrol spelen. In de nieuwe hoofdstukken die aan deze editie zijn toegevoegd, geeft de schrijver een overzicht van de successen en mislukkingen van de *War on Terror*. Hij legt de vinger op gevaren van overhaaste reacties, waarbij te veel gebruik gemaakt wordt van het militaire apparaat om terrorisme te bestrijden en waarbij democratie en mensenrechten worden ingeperkt. Wilkinson stelt dat vóór 9/11 de

aanpak van terrorisme inconsistent en chaotisch was, en het probleem veelal werd onderschat. Maar na 9/11 is er de neiging in het andere uiterste te vervallen, een overschatting van de noodzaak tot ingrijpen door met een grootschalige oorlog veel meer onschuldige slachtoffers te creëren dan er ooit bij terroristische aanslagen omgekomen zijn. Volgens Wilkinson is de juiste reactie op terrorisme een maximale internationale samenwerking tussen staten die zich aan de wet en internationale afspraken houden. Het doel hierbij is niet alleen directe dreigingen aan te pakken, maar ook om de internationale vrede en veiligheid te bewaken.

Benjamin J. Cohen

The Future of Global Currency: The Euro Versus the Dollar.

New York: Routledge, 2010; 208 blz.; £ 24,99 (pb)

ISBN: 978-0-415-78150-3

Wordt de hegemonistische positie van de dollar als wereldvaluta serieus bedreigd door de euro? Sinds het in het leven roepen van de Europese gezamenlijke munt hebben velen voorspeld dat de euro de dollar als wereldomvattende munt zou kunnen evenaren, en mogelijk zelfs voorbij zou kunnen streven. De realiteit heeft echter uitgewezen dat de euro nog steeds in de schaduw van de dollar staat. In de essays die Cohen

in deze bundel bijeen heeft gebracht, wordt verklaard waarom de euro ondergeschikt blijft aan de dollar. Door het enorme begrotingstekort en de buitenlandse schulden van de Verenigde Staten zal de dollar nooit meer zo dominant worden als die ooit was. Dat de euro toch geen serieuze uitdager voor de dollar is geworden, komt volgens de schrijvers van deze bundel doordat de euro aan structurele tekortkomingen leidt. De

belangrijkste hiervan is de conservatieve wijze van opereren van de Europese monetaire instellingen, die door hun acties de groei van de munt beperken. Een andere tekortkoming is het feit dat de Europese Unie niet in staat is met één stem te spreken. De Unie gebruikt daardoor de monetaire macht niet, die ze op basis van haar omvang zou moeten hebben. Bovendien hebben recente gebeurtenissen aangetoond dat de EU-lidstaten zeer gevoelig zijn voor gevolgen van de financiële crisis. De verwachting van Cohen en de andere schrijvers van *The Future of Global Currency* is dat we een wereld tegemoet gaan waarin geen enkele munt dominant is.

Rapporten, brochures, boeken en varia

De Rubriek *Rapporten, brochures, boeken en varia* geeft bijzondere aandacht aan recent verschenen rapporten en adviezen op het terrein van de internationale betrekkingen en buitenlands beleid. Daarnaast komen in kort bestek relevante publicaties aan de orde waarvoor geen plaats kon worden ingeruimd in de rubrieken Boekbesprekingen en Signalementen. De rubriek staat onder redactie van Gerard J. Telkamp, eindredacteur van dit blad; de signalementen in deze aflevering zijn alle van zijn hand.

[Adviesraad Internationale Vraagstukken AIV]

Ontwikkelingsagenda na 2015.

Millennium Ontwikkelingsdoelen in perspectief.

Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, april 2011; 82 blz. + bijlagen; AIV-Advies 74

In 2000 aanvaardden de Verenigde Naties de Millennium Verklaring. In de Millennium Ontwikkelingsdoelen (*Millennium Development Goals*, MDG's) werden meetbare ontwikkelingsambities afgesproken voor het jaar 2015. In november 2010 vroeg de Nederlandse regering haar Adviesraad Internationale Vraagstukken advies uit te brengen over hoe het verder zou moeten met de ontwikkelingsagenda na het streefjaar 2015. De regering zou daarbij inzicht geboden moeten worden in plussen en minnen van de huidige benadering met een schets van contouren van een nieuwe benadering. De vraag is wat de waarde is geweest van de Millennium Verklaring en het concept van de MDG's. Enkele bevindingen en aanbevelingen: de MDG-systematiek was communicatief ijzersterk, maar zij leidde in veel gevallen niet tot het bereiken van de doelen zelf. Er was overdreven aandacht voor kwantiteit, te weinig voor verwezenlijking van mensenrechten; en de invloed van MDG's op het beleid is onduidelijk. Voordat een nieuwe blauwdruk tot stand komt, dient er eerst een

uitgebreid consultatief proces van de grond te komen.

[Adviesraad Internationale Vraagstukken AIV]

Hervormingen in de Arabische regio. Kansen voor democratie en rechtsstaat?

Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, mei 2011; 25 blz. + bijlagen; IV-Advies 75

Op 18 april vroeg minister Rosenthal van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van de Tweede-Kamer motie-Pechtold/Timmermans van 23 maart 2011 de Adviesraad Internationale Vraagstukken hem (en dus ook de Tweede Kamer) advies uit te brengen over de (financiële) toereikendheid van het Nederlandse en EU-beleid om democratie en rechtsstaat in de Arabische en Perzische regio te steunen. Het gaat in de toegespitste onderzoeksvraag om instrumenten van de Europese Unie, zoals dialoog, hulp, handelspreferenties, EIB-leningen, GBVB, enz., om de democratische transitie te ondersteunen, en om de vergelijkbare rol van bilaterale middelen. Na bespreking van een caleidoscoop aan bilaterale en Europese beleidsmiddelen die ingezet zijn of kunnen worden ter bevordering van de democratisering in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, valt in een slotsom te lezen dat 'de Nederlandse regering zich niet moet laten gijzelen door de angst dat radicale islamitische groeperingen

een greep naar de macht doen'. Een hard oordeel volgt over de EU, die in haar Europees Nabuurschapbeleid in de politieke dialoog met zuidelijke buurstaten onvoldoende nadruk heeft gelegd op onvolkomenheden of zelfs afwezigheid van de rechtsstaat in de betrokken landen. Maar: opkomst van hervormingsbewegingen biedt nieuwe kansen.

[Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)]
Schuldverlichting Nigeria gunstig voor alle betrokkenen.

Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken / Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), 2011; 4 blz. Met aanbiedingsbrief van de directeur IOB d.d. 25 juni 2011; IOB Evaluatie Nieuwsbrief 1105.

Dit is een samenvatting voor het gewone volk van *IOB Rapport 340* (maart 2011): *Mutual interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria* (ISBN: 978-90-5328-393-6). Dit rapport is evenals andere IOB-rapporten te downloaden op www.minbuza.nl/iob. Mede dank zij de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 met de landen verenigd in de Club van Parijs staat Nigeria er beter voor. De schuldeisers scholden 18 miljard dollar van de uitstaande 30 miljard

kwijt. Als tweede economie van Afrika was Nigeria vanwege de overvloedige olieproductie best in staat terug te betalen, maar het land werd beloond voor economische hervormingen en om de schuldeisers meer zekerheid te bieden. Nederland annuleerde 731 miljoen euro van de vordering van 1,3 miljard op Nigeria; 622 miljoen euro werd vervolgens geregistreerd als ODA (officiële ontwikkelingshulp in termen van de OESO).

[Inspectie
Ontwikkelingssamenwerking en
Beleidsvaluatie IOB]
**Consulaire dienstverlening doorge-
licht 2007-2010. IOB Evaluatie. Met
een voorwoord van Prof. dr. Ruerd
Ruben, Directeur IOB.**
*Den Haag: Ministerie van
Buitenlandse Zaken, april 2011; 286
blz.; IOB Rapport 338; ISBN: 978-90-
5328-400-1*
Met beleidsreactie [6 blz.] d.d.
30 juni 2011 van de Minister van
Buitenlandse Zaken Dr. U. Rosenthal

Consulaire dienstverlening is een van de oudste kerntaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en zijn geïntegreerde buitenlandse dienst; de uitvoering geschiedt op de enkele honderden Nederlandse ambassades en consulaten in het grote buitenland. De consulaire diensten die de Nederlandse posten leveren, variëren van afgifte van reisdocumenten, verlening van visa tot gedetineerdenbegeleiding en teruggeleiding bij kinderontvoeringszaken. Dit rapport biedt inzicht in uitvoering van consulaire taken en geeft onder meer aandacht aan het verwachtingspatroon van de klanten, afgezet tegen de beperkte uitvoeringscapaciteit. Functioneel onderscheid

wordt gemaakt (meteen de langste hoofdstukken) in consulaire dienstverlening aan Nederlanders en die aan buitenlanders. Bij dit laatste past onder meer uitvoering aandacht voor de – verbluffend royaal kostendeekkende – inburgeringsexamens. In zijn ministeriële beleidsreactie betreurt Rosenthal het dat wat betreft de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) consulaire dienstverlening nog niet onder de taken van deze nieuwe organisatie van de Europese Unie valt. Maar ook buiten de EDEO kan men misschien wel iets ondernemen om samen te werken met andere EU-lidstaten.

A.W.M. Gerrits
**Russische studies na de ondergang
van de Sovjet-Unie: over de politieke
tijdgeest en de betekenis van regio-
studies.**
*Oratie uitgesproken bij de aanvaar-
ding van het ambt van hoogleraar op
het gebied van Russian History and
Politics aan de Universiteit Leiden, op
vrijdag 25 februari 2011.*
*Leiden: Universiteit Leiden, 2011;
12 blz.*

In deze, in kraakhelder Nederlands uitgesproken inaugurele rede bij de aanvaarding van een kennelijk Engelstalige leeropdracht zet de hoogleraar Ruslandkunde André Gerrits uiteen hoe zijn vak, de belangrijkste regiostudie tijdens de Koude Oorlog, na het verdwijnen van zijn belangrijkste object van onderzoek, de Sovjetunie, in een existentiële crisis belandde. In de rede schetst prof. Gerrits hoe veranderingen na de Koude Oorlog dwingen tot herbezinning. De vooronderstellingen van de regiostudies (onbekendheid, afzonderlijkheid en uniciteit) staan op losse schroeven. Rusland

dient thans bestudeerd te worden binnen het ruimer kader van Eurazië, terwijl Ruslandkunde meer op zoek zou moeten gaan naar raakvlakken met andere disciplines.

Marianne van Leeuwen
**Vrede als nevendoeel. Amerika,
Europa en het vredesproces in het
Midden-Oosten.**

*Rede uitgesproken bij de aanvaarding
van het ambt van bijzonder hoog-
leraar Moderne Trans-Atlantische
Betrekkingen vanuit historisch,
economisch en cultureel perspectief
met het accent op de betrekkingen
tussen Europa en Noord-Amerika in
de periode na 1945, ingesteld aan de
Universiteit van Amsterdam vanwege
de Atlantische Commissie, op vrijdag
17 september 2010.*
*Amsterdam: Vossiuspers UvA [imprint
van Amsterdam University Press],
2010; 24 blz. Oratiereeks van de
Universiteit van Amsterdam, 376;
ISBN: 978-90-5629-661-2*

In haar intreedende behandelt historica Marianne van Leeuwen de samenwerking tussen trans-Atlantische betrekkingen en het Arabisch-Israëliësch conflict voor drie tijdvakken tussen 1916 en 1980 aan de hand van vier stellingen. In de eerste plaats is het conflict ontstaan als onbedoeld neveneffect van Britse militaire en koloniale belangenbehartiging. In de tweede plaats was een vreedzaam einde aan het conflict voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk in de jaren vijftig van de vorige eeuw slechts een nevendoeel, dat werd nagestreefd vanwege een geopolitiek doel, namelijk inperking van Sovjet-Russische expansie. In de derde plaats hebben in de jaren zeventig de EG-lidstaten geprobeerd bij te dragen aan een oplossing van

het conflict in het kader van de pioniersfunctie van een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid. Legitieme rechten van Palestijnen speelden een steeds grotere rol, evenals gegarandeerde olietoevoer en een eigen Europees profiel. Vrede was nevensdoel. In de vierde plaats waren de regionale spelers in het Midden-Oosten vaak meer geïnteresseerd in onderhandelen als proces dan in resultaten. Voor trans-Atlantische onderhandelaars viel er dan weinig te winnen.

Peter Volten

De achterkant van het gelijk van weerbarstige paradigma's in de internationale betrekkingen.

Afscheidscollege 31 januari 2011 Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, 2011; 19 blz.

Oratiereeks: Faculteit der Letteren RUG; ISBN: 978-90-367-4846-9

De politicoloog en polemoloog Peter Volten was vanaf 1994 hoogleraar Geschiedenis en Theorie van de Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties aan de zich nog steeds fier Rijksuniversiteit noemende Groningse Academie. In deze speelse maar ook pittig-theoretische afscheidsrede, met Beethoven als inspirator, behandelt hij het scheppen, toepassen en aanpassen van paradigma's in de Leer der Internationale Betrekkingen. Het gaat dan om theoretische perspectieven, samenhangende stelsels van concepten of denkkaders waarbinnen de werkelijkheid wordt geanalyseerd en beschreven. Voorbeelden: Realisme, Liberalisme, Constructivisme. Ook in de internationale betrekkingen zijn paradigma's weerbarstig. Na een kritische beschouwing van het in de LIB meest

populaire paradigma, dat van het neo-Realisme, behandelt hij aan de hand van ontwikkelingen na de Koude Oorlog het verschijnsel hoe zo'n paradigma nog lang en scheef kan nawerken in beleid, denken en doen. Alleen respect voor een pragmatische en empirische aanpak van de geschiedenis in de Leer der IB kan ons verder helpen.

Edmund Wellenstein

Mein 20. Jahrhundert. Ein Zeitzeuge berichtet in Form eines Briefwechsels mit Klaus Otto Nass, seinem Mitarbeiter während der Verhandlungen über die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft (1970-1972).

Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. Volker Epping, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover. Den Haag/Hannover, Selbstverlag, 2011; 99 blz.; ISBN: 978-3-00-031872-6

Tussen juni 1970 en januari 1972 onderhandelde een delegatie van de Europese Commissie namens de drie Europese Gemeenschappen EEG, EGKS en Euratom met vier kandidaat-landen, met het oog op hun toetreding tot de Europese Gemeenschappen: Groot-Britannië, Ierland, Denemarken en Noorwegen. Het zou de eerste grote uitbreidingsronde in de Europese integratie worden. Ook vond na gecompliceerde onderhandelingen in 1972 de eerste bilaterale, bloksgewijze harmonisatie met de Europese Vrijhandelsassociatie EVA plaats, in de vorm van een vrijhandelsovereenkomst. (Uiteindelijk zou Noorwegen na een negatief verlopen referendum niet meedoen met de EG; het sloot in eerste instantie zijn eigen vrijhandelsovereenkomst.) Onze

landgenoot directeur-generaal Edmund Wellenstein had de leiding van de onderhandelingsdelegatie voor beide grote dossiers. Klaus Otto Nass was daarin een van zijn naaste beleidsmedewerkers. In een zich over bijna twee volle jaren 2009 en 2010 uitstrekkende briefwisseling met Nass blikt Wellenstein terug op zijn leven: scholier in vooroorlogs Batavia, student in het verzet, pionier in de opbouw en uitbreiding van een verenigd Europa. Met speciale aandacht voor onder meer de fusie van de Gemeenschappen en de samenstelling van de Commissie. De correspondentie wordt in dit boekje bezorgd door Volker Epping, hoogleraar internationaal en Europees recht aan de Leibniz Universiteit van Hannover.

Summaries

Michiel de Weger

evaluates, ten years after the West entered Afghanistan, the efforts to (re)construct a police force in that country. He identifies five lessons that should be learnt and may be used for future assistance in Afghanistan and other countries. Most important, it seems wise to start constructing a new police force immediately after an international intervention, alongside the armed forces. This new police force should consist of all the specialist branches known in most countries in the world. The intervening countries should also create paramilitary forces if security conditions so require. As conditions will differ from province to province, some flexibility in the police force's composition is necessary. The security complex on the spot should mirror those in the intervening countries themselves, and should not be dominated by military and foreign affairs officials.

Carl Ceulemans

presents ethical reflections on ending wars. Traditionally, the just war theory focuses on two questions: when is it morally permissible to start a war (*jus ad bellum*), and how should it be fought (*jus in bello*)? But the question dealt with in this essay is: when is it morally appropriate to end a war? At first sight, this question might seem a bit odd: once a war has achieved its goals, it should simply stop. Things, however, are not that simple. If, for example, a victim state succeeds in stopping an aggressor, should it simply leave it at that, or should it continue fighting for reasons of punishment and prevention? The just war theory teaches us to try to reach a more stable equilibrium between order and justice. When we evaluate Operation

Unified Protector (Libya) based on this criterion, we see a similar effort. On the one hand, the international community wants to end the conflict as quickly as possible (order), while on the other there is a clear international commitment that those responsible for the repression should not go unpunished (justice).

Jan Werts

argues that the advocates of European integration in the Netherlands have a blind spot. The Government, Members of Parliament, the European Movement, the Scientific Council for Government Policy – they all ignore a series of defects pertaining to the EU. The Union will only surmount the current crises once those defects will be tackled. The author enumerates several defects which are concealed. First the weak way in which the Union's institutions operate and their frequently poor policy stands. For example: for sixteen consecutive years the Court of Auditors has given the thumbs down to the EU's budget, yet this remarkable judgement hardly gets attention. The author presents examples of money squandering and of countless superfluous activities of the EU. Furthermore, bureaucracy around the EU features negatively in the public opinion. As a result of all this the EU causes irritation and aversion among 45 per cent of the Dutch population. The author advises to take these problems into account in the political debate. Moreover, Europe must limit itself to its core functions.

René Grotenhuis

states that the Dutch development co-operation sector is facing much more drastic changes than the ones announced by State Secretary

Ben Knapen in his recent policy reorientation documents. Even such changes remain within the existing frame of mind, i.e. the assignment of the rich North to support the poor South with knowledge, money and technology. This frame of mind, however, is entering the final stage of its life cycle and it will become counterproductive when it comes to the new global challenges of inequality, global common goods and conflict resolution. This also affects the set of instruments of development co-operation, including the 'ODA arrangement' as its financial translation. We are facing serious changes and are entering a period of transition. It is imperative for the development co-operation sector to board the transition train, otherwise the sector will run the risk of becoming irrelevant.

Dries van Agt, Frans Andriessen, Laurens Jan Brinkhorst & Hans van den Broek*

recognize how during the past years the Palestinian Authority has worked hard to lay the foundations for an independent Palestinian state, and it has done so successfully. Recently, the IMF, the World Bank, the UN and the donor countries declared that the Palestinian political and financial institutions have passed the threshold required for statehood. In September, the Palestinians want to translate this achievement into tangible political results via a resolution of the UN which calls on its member states to recognize the State of Palestine. They feel compelled to do so after the international community has failed to stop Israel's ongoing colonization of land on which a Palestinian state should arise. The UN resolution – which will probably

be brought to a vote in September – is no alternative for negotiations. Rather, it will create a framework for a successful negotiating process on the basis of the borders of 1967, which Israel erases through its settlement activity. After the United States has shown no leadership and announced it will vote against the resolution, the EU member states must take the diplomatic lead and vote in favour. The Netherlands should do so, too.

** Andreas van Agt was Prime Minister of the Netherlands and is chairman of The Rights Forum. Frans Andriessen was Minister of Finance of the Netherlands and Vice-President of the European Commission. Laurens Jan Brinkhorst was Minister of Economic Affairs and Deputy Prime Minister of the Netherlands. Hans van den Broek was Minister of Foreign Affairs of the Netherlands and European Commissioner for External Relations.*

Jan Wijenberg

elaborates the current Netherlands' government's policy regarding the Palestinian-Israeli dispute. Concern over the absence of peace negotiations between Israel and the Palestinians has led to an analysis of the government's record in this area. The analysis has taken the fundamental instruments of international law as a criterion in evaluating government policies. Parliament has politely requested Israel to adhere to some international law rules, obviously to no avail, and has forgotten entirely to promote other relevant instruments. Against the background of Israeli rigidity and rapid changes in the Arab and Western worlds, the government is staunchly pro-Israel and inward-looking. Like parliament, it ignores the fundamental

instruments of international law that are indispensable for achieving peace and carefully refrains from painful, though non-violent, coercion. Minister of Foreign Affairs Rosenthal seems to contradict well-established government policies, accepting violations of international and national law, ignoring sound advice from elements of civil society and his advisory councils, and rather creating obstacles on the road to peace. The recent Netherlands' role in the EU and the UN cannot even be considered negative; it has been plainly destructive.

Deborah Casalin & Brigitte Herremans

analyse the unity agreement Hamas and Fatah, along with other Palestinian factions and parties, signed on the 27th of April. The agreement aims to end a four-year long political division of the occupied Palestinian territory between the West Bank and the Gaza Strip. The announcement of the deal came as a surprise as the reconciliation efforts stalled mid-2009, when Hamas refused to sign an agreement brokered by Egypt. The agreement, involving 13 Palestinian factions and the Palestinian Liberation Organization (PLO), is a result of popular pressure and a first step to restore the democratic deficit in the occupied Palestinian territory. It also presents the international community with a new opportunity to change the *status quo*. Delivery of development aid to the Gaza Strip could become far less constrained. Dealing with a technocratic unity government could also be an opportunity to push Hamas to become a responsible political player and to respect international humanitarian law.

Alfred Pijpers

deals with what he describes as Palestinian pipe dreams. Over the past two years prime minister Salam Fayyad of the Palestinian Authority (PA) has developed a plan for Palestinian statehood. UN membership, however, is still far from certain, considering a likely United States veto in the Security Council. The end of Israeli occupation is of course a necessary prerequisite for an independent Palestinian state, but the main obstacles for such a state have always been created by the Palestinians themselves. In their long struggle against the Zionist foe, they have made three fundamental mistakes: (1) the refusal to share their territory with a Jewish political entity; (2) the use of violence as the preferred means to realize their objectives; and (3) a long neglect to build state structures. The policies of Hamas are only a recent manifestation of these shortcomings, which always have been less damaging to Israel than to the Palestinians themselves. However, the current PA's attempts at state building on the West Bank are rather successful, and need strong support by the international community. Only if the Palestinian leaders, Hamas included, drop their impossible claims from the past, the chances for the creation of a small Palestinian state next to Israel will increase.

Maaïke Okano-Heijmans & Huub Ruël

deal with commercial diplomacy and international business in the new global economic order. The shifting global economic power towards the East, intensifying competition and global challenges such as climate change and scarcity of resources force governments to reconsider

their commercial diplomacy. The Dutch public and private sectors face the challenge of adapting to the rise of emerging countries, some of them with state-capitalist systems, and benefiting from new opportunities. Hence it is no coincidence that the current Rutte government has made 'economic diplomacy' a central feature of its foreign policy. However, the opposition to Queen Beatrix's recent visit to Oman – as demonstrations against the authoritarian regime were ongoing – illustrates that a strategy attaching great importance to the promotion of commercial benefits through diplomatic means is not without controversies.

Apart from effectively balancing political and economic goals of foreign policy, difficulties of this new policy include the cost-benefit assessment of efforts, dealing with differences between target countries, the training of commercial diplomats and the trade-off between activities at the national and European levels.

Winand Quaedvlieg

analyses the updated Guidelines for Multinational Enterprises as adopted in May 2011 by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). The review resulted in important changes and innovations. Due to the fact that

the text is carefully formulated, it is expected the Guidelines will also be applicable in practice by business. Thus they can continue to play their role as an international reference document for Corporate Social Responsibility. However, it is more important than ever that the standards of the Guidelines will also be applied by non-OECD countries. Actually, a number of important emerging markets are not a member of the OECD. Multinational enterprises from those countries do not apply the standards of the Guidelines, thus putting in jeopardy the international level playing field.

ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur; hoofd strategisch onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, voorzitter Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof. dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, directeur Centrum voor Terrorismen & Contraterorisme van Campus Den Haag

Prof. dr S. (Sven) *Biscop*, Directeur van het Programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel, hoofdredacteur *Studia Diplomatica*, tevens gastprofessor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof. dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Dr L.J. (Larissa) *van den Herik*, universitair hoofddocent, Grotius Centre for International Legal Studies, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

Prof. dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen, directeur Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction, Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof. dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy, International Institute of Social Studies (ISS Den Haag), Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr M. (Mendeltje) *van Keulen*, griffier Europese Zaken bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Drs J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof. dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Prof. dr J.W. (Jaap) *de Zwaan*, hoogleraar recht van de Europese Unie, sectie Europees Recht, Capaciteitsgroep Publiekrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

NIEUW VERSCHENEN...



Edgar Karssing, Hans Bossert,
Louis Meuleman (red)
2011. 364 p. € 44,75
ISBN 978 90 232 4806 4

MANAGEMENT IN BEWEGING

De belangrijkste inzichten en ontwikkelingen in de publieke sector

Alles beweegt. *Pantha rhei*. Zoals de Griekse filosoof Heraclitus zou hebben gezegd: 'Men kan niet tweemaal in dezelfde rivier stappen, want het is steeds weer vers water dat u tegemoet stroomt.' In dat speelveld moet de publieke manager standvastig de goede dingen doen op de goede manier. Geen eenvoudige taak.

Dit boek doet verslag van een veelheid aan ontwikkelingen in het management in de publieke sector op een wel heel bijzondere manier: het zijn de impressies van docenten en onderzoekers die de afgelopen 10 jaar gedoceerd hebben aan de Public Sector MBA van de Nyenrode Business Universiteit. In twintig hoofdstukken worden belangrijke ontwikkelingen geanalyseerd en worden concrete handvatten en nieuwe en veranderende managementaanpakken beschreven.

Aan de auteurs is steeds gevraagd om vanuit hun vakgebied aan te geven wat de belangrijkste ontwikkelingen zijn waar de publieke manager weet van moet hebben en wat dit betekent voor zijn of haar functioneren. Het is daarmee in zekere zin een MBA in één boek, ideaal om op handzame wijze weer helemaal bij de tijd te zijn.



Annemarie Mars
2010. 180 p. € 29,75
ISBN 978 90 232 4600 8

JONGLEREN MET LOYALITEITEN

Het veelzijdige krachtenveld van de middenmanager

Middenmanagers onderhouden relaties met meerdere mensen boven, onder en naast hen. Ze willen goed voor hun medewerkers zorgen, hun klanten excellent bedienen, een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de organisatie, de besluiten van 'boven' overtuigend uitdragen, veranderingen realiseren, opbouwend samenwerken met hun collega-middenmanagers en tegelijk zorgen dat ze zelf plezier houden in het werk, zich persoonlijk ontwikkelen, carrière maken en zich niet over de kop werken. Soms wijzen al die belangen in dezelfde richting, vaak niet. Veel middenmanagers zal dan ook regelmatig het gevoel bekruipt dat ze moeten 'jongleren met loyaliteiten'.

'Jongleren met loyaliteiten' is prettig leesbaar en is direct toepasbaar in de eigen praktijk.

Meer informatie of online bestellen: www.vangorcum.nl
of bel 0592 37 95 56


Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl



De Prof.mr. B.M. Teldersstichting, het wetenschappelijk bureau ten behoeve van het liberalisme en de VVD, organiseert:

De Telderslezing 2011

“Liberty, Diversity and Subsidiarity:
Reflections on the Future of Europe”

**Door: Robert Nef, voorzitter van het
Liberales Institut Zürich**

De avond wordt voorgezeten
door Frits Bolkestein

Gelegenheid voor vragen
en discussie na afloop
Voertaal Engels

Woensdag 12 oktober 2011
Nicolaiïkerk, Nicolaaskerkhof 8 Utrecht
Aanvang 20.00 uur, ontvangst vanaf
19.30 uur

Gratis toegang, maar aanmelding
verplicht via info@teldersstichting.nl
Vermeld naast uw naam en adresgege-
vens a.u.b. ‘Internationale Spectator’
Meer info: www.teldersstichting.nl

HERZIEN VERSCHENEN!



Jacques van Nederpelt
2011 | 304 p. | € 41,00
ISBN 978 90 232 4801 9

EEN WERELD APART

Ontwikkelingslanden van uitsluiting naar participatie

Deze volledig herziene editie van *Een wereld apart* neemt de lezer mee in de dynamiek van het ontwikkelingsvraagstuk. Ook roept het boek een actueel beeld op van de leefsituatie in ontwikkelingslanden. In het denken over ontwikkelingshulp is een kentering gaande: steeds meer mensen vinden dat het tijd is om de vicieuze cirkel van hulpverslaving te doorbreken. De sleutel hiertoe hebben de ontwikkelingslanden zelf in handen.

Dit boek is geschikt voor het hoger onderwijs, een must voor iedereen die te maken heeft met ontwikkelingssamenwerking, en een aanrader voor mensen die de ontwikkelingen in de wereld met meer dan gemiddelde belangstelling volgen.

Meer informatie en online bestellen:

www.vangorcum.nl
of bel 0592 37 95 56

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven

Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl