



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



September
2013

Aan de vooravond van de Duitse Bondsdagverkiezingen

In Turkije is de geest uit de fles

Drugsbestrijders lopen snel, maar drugshandelaren sneller

Hoe groot is de kans op een derde intifada?

Qatar zet zich op de wereldkaart

Redactioneel	Het volk laat van zich horen: van Berlijn, via Istanboel richting Doha 1
Artikelen	In Turkije is de geest uit de fles <i>Marjanne de Haan</i> 2
	Qatar zet zich op de kaart: de onafhankelijke koers van een klein maar schatrijk emiraat <i>Ruud Hoff</i> 6
	Ook de drugshandel globaliseert in rap tempo <i>Kees Elenbaas</i> 14
Column	De Bondsdagverkiezingen: Duitse koersvastheid zou Europa moeten koesteren <i>Ton Nijhuis</i> 20
Artikelen	Getemde leeuw of sluwe vos? Angela Merkels politieke retoriek en strategie in het licht van de kredietcrisis <i>Hanco Jürgens</i> 23
	Ook in Duitsland bestaat eurosceptis, maar electorale ruimte op rechts is nauwelijks te bemachtigen <i>Erika van Elsas</i> 29
	Frankrijk telt zijn troeven <i>Sam Rozemond</i> 34
	Enthousiasme en eigenbelang: Litouwen als EU-voorzitter <i>Jeroen Bult</i> 38
	Bouwen aan een 'cultuur van rechtsstatelijkheid' in de Europese Unie <i>Zainab Akariou, Judith Hoevenaars & Jan Marinus Wiersma</i> 43
Opinie	Zwak verdrag tegen wapenhandel <i>Joost van den Ende & Joris Voorhoeve</i> 48
Artikelen	Israël op een kruispunt met de Verenigde Staten en de diaspora <i>Jonas Kerkhoven</i> 52
	Een Derde Intifada? <i>Rick Meulensteen</i> 59
Opinie	Een krijgsmachtje van alle kanten <i>Margriet Drent & Dick Zandee</i> 64
	De subsidiariteitsbrief van het kabinet: geef de Europese Commissie maar weer de schuld! <i>Bart van Riel & Marko Bos</i> 66
Artikel	'Winner takes all': terugblik op de presidentsverkiezingen in Mongolië <i>Tjalling Halbertsma</i> 69
Besprekingsartikel	De wereld verandert – nu de bestudering van de wereld nog... <i>André Gerrits</i> 74
Boekbesprekingen	Duizend Dagen Extreem Leven <i>Maarten Zeegers</i> 78
	The Big Truck That Went By. How the World Came to Save Haïti and Left Behind a Disaster <i>Eelko Brouwer</i> 79
	Grenzeloos eigenbelang – Armoede uitbannen in een veranderende wereld <i>Lou Keune</i> 80
	Reis naar het continent – Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden <i>Jean Penders</i> 82
	Nieuw Verschenen <i>Joris Kreutzer</i> 84
Film	The Act of Killing <i>Vincent Goossen (op achtercover)</i>



Het volk laat van zich horen: van Berlijn, via Istanboel richting Doha

Het blijft onrustig in het Midden-Oosten. Een nieuwe golf van opstanden waait door de Arabische wereld. In Tunesië, de bakermat van de 'Arabische Lente', gingen voor- en tegenstanders van de regering onlangs de straat op. De internationale gemeenschap, de Verenigde Staten voorop, kijkt met angst en beven naar Egypte, dat dieper en dieper in een (politieke) crisis raakt. En zelfs in Turkije, dat lange tijd gevrijwaard bleef van opstanden, heeft het tumult rond het Gezi-park in Istanboel aangetoond dat het volk massaal in opstand durft te komen. Ook daar laat de roep om meer democratie zich dus gelden. Wat staat de Arabische wereld nog meer te wachten?

Een Derde Intifada in de Palestijnse gebieden? De Palestijnen op de Westelijke Jordaanoever worden geconfronteerd met een sociaal-economische malaise en ondertussen breiden de Israëliëse nederzettingen zich uit. Anderzijds zitten Israël en de Palestijnen na lange tijd weer om de tafel voor vredesbesprekingen. Zal het tot een doorbraak komen? Daarover durft waarschijnlijk niemand zich uit te laten. Wel staat vast dat Israël onder steeds meer druk komt te staan om zijn koers te wijzigen. Het beleid van Benjamin Netanyahu c.s. roept felle weerstand op. Allereerst vanuit de internationale gemeenschap: de Verenigde Staten lijken zich onder Obama niet langer onvoorwaardelijk achter Israël te scharen en de opwaardering van de Palestijnse status bij de VN in het najaar van 2012 was een ander teken aan de wand. Maar ook vanuit de diaspora komt het Israël op meer en meer kritiek te staan. De Joodse gemeenschap in de Verenigde Staten raakt steeds meer verdeeld. Vooral jongeren kunnen zich niet vinden in de koers van de Israëliëse regering en dat zal op termijn resulteren in afbrokkeling van de steun die Israël traditioneel geniet vanuit Amerika. Netanyahu zal hoe dan ook water bij de wijn moeten doen. Al deze ontwikkelingen in het Midden-Oosten wijzen eens te meer uit dat de toekomst in deze turbulente regio onzeker blijft.

Ook de Europese Unie beleeft deze maand een spannende tijd. De Duitsers gaan naar de stembus en Europa volgt de ontwikkelingen in zijn sleutellidstaat met grote belangstelling. Angela Merkel en haar partij lijken sterk te staan. Maar hoe zal het de pas opgerichte *anti-euro-partij Alternative für Deutschland* vergaan? Tot op heden schoten rechts-populistische partijen in Duitsland geen wortel. Maar tijden kunnen veranderen. De Duitse belastingbetaler heeft de afgelopen tijd immers in moeten leveren om de euro te redden.

Verder in dit nummer aandacht voor dat opvallende ministaatje in de golfregio, het Qatar van de onlangs aangetreden emir Tamim bin Hamad al Thani. Het golfstaatje maakt naam op het wereldtoneel en legt daarbij een grenzeloze ambitie aan de dag. Lees hierover meer in dit nummer, waarin ook nog vele andere onderwerpen aan bod komen.

Tot slot wijzen wij u graag op de mogelijkheid om op onze nieuwe website te reageren op door de redactie geselecteerde artikelen: www.internationalespectator.nl/discussies

In Turkije is de geest uit de fles

Door het electorale principe van ‘winner takes all’ heeft premier Erdoğan in Turkije al lange tijd vrij spel, met als gevolg een ernstig democratisch tekort. Het is hoog tijd dat Turkije een volwassen democratie wordt.

Als of openbaar groen plots bovenaan de prioriteitenlijst stond, zo was de top van de lokale overheid op maandagmiddag 8 juli jl. uitgerukt. In gezelschap van onder meer de burgemeester en de politiecommissaris, en na drie weken van ‘herstelwerkzaamheden’, heropende de gouverneur van Istanboel, Avni Mutlu, het omstreden Gezi Park. Nieuwe aanplant, keurige bloemenperkjes, fontein, veel bankjes en een splinternieuwe speeltuin: Gezi Park zag er nog nooit zo goed uit. “Parken zijn voor kinderen, families, ouderen en jongeren”, aldus Mutlu tegen de toegestroomde media. “Het is tijd dat het park weer van zijn eigenaren is – de inwoners van Istanboel. We nodigen alle Istanbulu’s hier uit.”¹

Maar nog voordat de werkdag van de meeste Istanbulu’s erop zat, ging het park alweer dicht en de gaskraan open. Sympathisanten van het Taksim Solidariteitsplatform, die gehoor wilden geven aan een oproep tot een demonstratie, behoorden kennelijk niet tot het soort burgers dat Mutlu c.s. graag in het park ziet. Eerder al verklaarde Mutlu elke oproep tot protest illegaal. Ruim vóór aanvang van de betoging veegde de oproerpolitie het Taksimplein naast het park leeg en achtervolgde zij demonstranten Istiklal Caddesi in, de doorgaans drukke maar nu uitgestorven winkelstraat die uitkomt op het plein. Traangas, waterkanonnen en verfkogels werden royaal ingezet om mensen uiteen te drijven. Zo’n 80 personen werden aangehouden, inclusief tientallen prominente vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Wake-up call

Het keiharde optreden van de politie op 8 juli was het zoveelste hoofdstuk in wat wel wordt aangeduid als de ‘Gezi events’ of simpelweg ‘Gezi’. Het begon als een kleine demonstratie in Gezi Park

tegen het plan om op de plaats van zo’n beetje het enige noemenswaardige groen in het hart van Istanboel een replica van Osmaanse legerbarakken te bouwen. Nadat demonstranten op 31 mei met harde hand uit het park waren verdreven, groeide het protest uit tot landelijk verzet tegen het autoritaire optreden van premier Recep Tayyip Erdoğan, en tegen landelijk excessief politiegeweld, duizenden gewonden en inmiddels vijf doden als gevolg van het geweld. De protestbeweging is veelkleurig: LGBT-activisten,² milieuorganisaties, architecten, juristen, kunstenaars, allerlei linkse groeperingen, voetbalsupporters, alevieten, Kemalisten, Koerden, huismoeders en scholieren. Het zijn merendeels hoogopgeleide, seculiere twintigers en dertigers, die nog nooit eerder de straat opgingen. “Wij zijn een apolitieke generatie”, zeggen ze over zichzelf. Dat klinkt wat bevreemdend in een hevig gepolitiseerd land. Hun stedelijke middenklasse-achtergrond alleen al is een *statement* tegen alles waar Erdoğan voor staat. Maar tot voor kort hielden zij zich inderdaad veelal afzijdig van de politiek. ‘Gezi’ is hun *wake-up call*. Ze willen gehoord worden.

Het vermogen om rekening te houden met minderheden en andersdenkenden is nu juist het probleem in Turkije. Een ‘winner takes all’-opvatting van democratie betekent dat de verkiezingszege wordt beschouwd als een mandaat voor bevoogding, al naar gelang de politieke kleur van de winnaar. In het geval van de huidige regeringspartij AKP is dat een steeds nadrukkelijker religieusgeïnspireerde, conservatieve sociale agenda. De verkoop van alcohol wordt aan banden gelegd, Erdoğan roept vrouwen op minstens drie kinderen te krijgen, en door een aanpassing van het onderwijssysteem worden religieuze scholen bevoordeeld. De aanvankelijke hervormingsdrang van de AKP is vervlakt en de partij valt meer en

Marjanne de Haan, publiciste en Turkije-deskundige, was tot voor kort als programmamanager verbonden aan het Turkije Instituut.



De Istiklal Caddesi, juni 2013. In deze drukke winkelstraat, die uitkomt op het Taksimplein, gebruikt de oproerpolitie traan- gas tegen demonstranten. Foto Alan Hilditch

meer samen met het, bovendien sterk gecentraliseerde, staatsapparaat. Steeds vaker zijn niet kwalificaties, maar vroomheid en partijtrouw een criterium voor promoties in de publieke sector.

Democratisch deficit

Hoewel het verleidelijk is 'Gezi' te interpreteren als een conflict tussen levensstijlen, is die analyse te kort door de bocht. Zeker, religieuze (lees: soennitisch-islamitische) geldingsdrang is een dimensie van de huidige uitbarsting van spanningen. Na tientallen jaren waarin religie en religieus-traditionele opvattingen uit het publieke domein werden verdrongen, lijkt Erdoğan welhaast bevangen door een soort wraaklust jegens de seculiere elites – de stadse 'witte Turken', die zouden neerkijken op de vrome 'zwarte Turken' uit Anatolië, de achterban van de AKP. En ondanks (en deels zeker ook dankzij) de controverses en zijn polariserende retoriek weet Erdoğan zich nog steeds gesteund door een ruime meerderheid van het Turkse electoraat.

Achter de façade van dergelijke symboolpolitiek openbaart zich echter een gapend democratisch tekort. Het is het falen van een systeem dat van bovenaf is ingevoerd en nooit wortel heeft geschoten in de samenleving. De Turkse democratie houdt zo'n beetje op in het stemlokaal. Mechanismen voor burgerinspraak, participatie in beleidsvorming en lobby bestaan nauwelijks. Maatschappelijke organisaties, waaronder vakbonden, worden in hun functioneren belemmerd door allerlei wettelijke en bureaucratische beperkingen, niet zelden gemotiveerd door latente discriminatie. De vrijheid van meningsuiting wordt steeds verder ingeperkt, onder meer via ruime

interpretatie van anti-terroriswetgeving.³ De *mainstream* media zijn paradepaardjes van grote holdings, al dan niet regeringsgetrouw, die geen belang hebben bij een kritische pers. Censuur en zelfcensuur leggen de pers lam. De oppositie is hopeloos verzwakt.

Tegen deze achtergrond en met een meerderheid in het Turkse parlement heeft Erdoğan, zo lijkt het, vrij spel. Dat uit zich niet alleen in regelgeving die een religieus-conservatieve visie op de samenleving weerspiegelt. De andere kant van de medaille is (ook elders in de wereld welbekend) neoliberal economisch beleid, dat er vooral op gericht lijkt de fysieke publieke ruimte uit te venten en onder de controle van AKP-getrouwen te brengen. Schimmige aanbestedingen, privatiseringen, grootschalige bouwprojecten zonder planologische grondslag en daarmee gepaard gaande onteigeningen: het springt allemaal minder in het publieke oog dan opruiende teksten over alcoholmisbruik, maar de gevolgen zijn desastreus. Zoals de uitstekende documentaire *Ecumenopolis: City without Limits* (2011) laat zien, beschouwt de regering Istanboel als een persoonlijk prestigeobject: plannen voor een moskee op de hoogste heuvel Çamlıca; een derde vliegveld; een derde brug, genoemd naar een wrede sultan; en, zoals al genoemd, de reconstructie van Osmaanse barakken op de plaats van Gezi Park – nota bene de plek waar in 1909 een pro-islamitische, reactionaire revolutie werd beraamd.⁴

Nadat de bestuursrechter de plannen voor Gezi Park annuleerde (op 6 juni, nieuws dat pas op 3 juli naar buiten kwam), adopteerde de AKP Gezi met evenveel gemak en aplomb als noodzakelijk groen in de stad. "We beschermen onze parken

De Turkse democratie houdt zo'n beetje op in het stemlokaal



voor het volk”, zei gouverneur Mutlu ook nog in zijn openingsspeech op 8 juli jl. Enkele uren later werd de secretaris van de Vereniging van Ingenieurs en Architecten, die de rechtszaak over Gezi had aangespannen, opgepakt. Diezelfde avond nam het parlement een wet aan die de organisatie *de facto* buiten spel zet. Terwijl de traan-gaswolken weer boven Beyoglu hingen, werd in het stadsdeel Fatih begonnen met de sloop van de historische Yedikule-moestuinen.

Het zijn dit soort opportunisme, machtsvertoon en minachting van burgers die de woede van de demonstranten verder aanwakkeren. Erdoğan's polariserende retoriek is olie op het vuur. De premier reduceert 'Gezi' tot gefrustreerde 'çapulcu' of vanden, georkestreerd door de oppositie, door buitenlandse krachten, 'de joodse lobby' dan wel de 'rentelobby', die erop uit zijn Turkije te ondermijnen – het bekende liedje, gretig overgenomen door de meeste Turkse media. De gedachte dat mensen uit eigen beweging de straat op gaan om hun onvrede te uiten, is in de ogen van Erdoğan en zijn getrouwen kennelijk onbestaanbaar. De aantijgingen zijn bizar, lachwekkend zelfs als de

context niet zo tragisch en alarmerend zou zijn.⁵ De laatste zet is de aanstelling van een voormalig criticaster, maar inmiddels blind bewonderaar van Erdoğan, Yigit Bulut, als adviseur van de premier. Zijn visie op 'Gezi'? Het resultaat van telekinetische aanvallen uit het buitenland met als doel Erdoğan uit te schakelen.

En nu?

Hoe nu verder? Dat is vooralsnog onduidelijk. Zolang hun recht op demonstratie wordt geschonden, gaan de demonstranten, weliswaar op kleinere schaal, door. En daarmee niet alleen het politiegeweld, maar vooral onrechtmatige arrestaties en intimidatie. Het risico dat pro-AKP'ers zich gaan mengen in het gewoel, neemt toe. Nu al zijn er incidenten, zoals de aanval van met stokken bewapende bewoners (mannen) op deelnemers aan een forumbijeenkomst in de wijk Fatih. Een ander risico is dat een deel van de demonstranten radicaliseert. Dat zou de geloofwaardigheid van de protesten onherstelbaar aantasten. De grootste uitdaging van 'Gezi' is immers het slechten van de kloof tussen henzelf en dat deel van de

stille meerderheid dat mogelijk gevoelig is voor hun kritiek op de regering en roep om een volwassen democratie. Op de wat langere termijn is de vraag dus enerzijds of en hoe de çapulcu's erin slagen de geest van 'Gezi' te kanaliseren in een politieke boodschap en uiteindelijke invloed, in de eerste plaats vooruitlopend op de lokale verkiezingen van maart 2014. De forumbijeenkomsten waar allerhande thema's worden besproken, zijn in dat licht op zijn best een bescheiden begin. Ook op welke manier de oppositie daarin een rol kan of wil hebben, is nog ongewis.

Anderzijds is de vraag in hoeverre Erdoğan's repressieve optreden hem uiteindelijk reputatieschade berokkent, zowel binnen de AKP als onder zijn electorale achterban. En in het verlengde daarvan, of gematigde krachten binnen de partij in staat zijn de Turkse democratie weer een impuls te geven. De geruchtenmachine draait op volle toeren. De binnen de partijgeleerden invloedrijke religieuze Fethullah Gülen-beweging zou de steun aan Erdoğan definitief hebben ingetrokken en uit zijn op zijn val. Het presidentschap naar Russisch model is allang niet zeker meer. Bovendien dreigen de twee grote thema's op de politieke agenda, het opstellen van een nieuwe grondwet en nauw daarmee verbonden het vredesproces met de PKK, in een impasse te raken – of, in het geval van de PKK en teleurgestelde Koerden, erger dan dat. Ondanks de oplopende druk lijkt Erdoğan zijn offensieve koers echter niet te wijzigen.

Hoe dan ook is de geest uit de fles. Ondanks alles is de AKP weliswaar de belangrijkste hervormende en democratiserende kracht in Turkije, maar dat maakt haar leider nog geen democraat. Dat wisten we al. Het feit echter dat Erdoğan, de gekozen premier van alle Turken, moedwillig burgers tegen elkaar opzet, democratische rechten keer

op keer bruut schendt en onverholven leugens verspreidt, maakt het demasqué compleet.

Daar tegenover staat een onwennige, kwetsbare coalitie van uiteenlopende afkomst en nog nauwelijks gearticuleerde belangen, gewapend met gasmaskers en een dosis creatieve humor. "Het zijn mensen zoals wij", merken mijn Nederlandse vrienden, begin juli voor het eerst in Istanboel, op. Toch moet je ervoor waken 'Gezi' te romantiseren. Op een bevolking van bijna 75 miljoen is de opstand van ca. 2,5 miljoen mensen nog steeds niet overweldigend. Buiten de steden dringt 'Gezi' nauwelijks door, laat staan dat de protesten er sympathie winnen – al ligt dat vooral ook aan de deplorabele media.⁶ Ook in de 'Gezi'-geleerden vind je hier en daar een oprisping van paternalisme, van Kemalisten die zichzelf soldaten van Atatürk noemen en in feite de ene vorm van bevoogding graag zouden inwisselen voor de andere. De gezamenlijke strijd verenigt, maar strijkt niet automatisch de soms grote verschillen plat. Dat neemt niet weg dat de geest van 'Gezi' inspirerend en hoopgevend is voor de toekomst van Turkije. "Dit nemen ze ons niet meer af", zeggen mijn Turkse vrienden. Ze bedoelen: wij ervaren voor het eerst dat we niet wezenlijk van elkaar verschillen. We beseffen nu dat de regering en de media ons jarenlang bedonderd hebben: als wij als terroristen worden afgeschilderd, hoe zit het dan eigenlijk in het Zuidoosten? We willen de waarheid horen. En bovenal: we willen deel hebben aan de toekomst van ons land. Het is tijd dat Turkije een volwassen democratie wordt. Geef ons onze democratische rechten.

Als reactie op het politiegeweld de avond ervoor, namen op dinsdagavond 9 juli honderden mensen plaats aan geïmproviseerde eettafels in Istiklal Caddesi. De eerste vastendag van de ramadan werd gevierd met een iftar-maaltijd in de geest van 'Gezi' – met traangas als dessert.⁷

Ergenekonproces

Op maandag 5 augustus maakte de rechtbank in Silivri even buiten Istanboel de vonnissen in de langlopende massazaak Ergenekon bekend. De 275 verdachten zouden deel uitmaken van Ergenekon, een clandestien ultranationalistisch netwerk met als doel de regering omver te werpen. Onder hen tientallen hoge (ex-) militairen, journalisten en politici. De strafmaat varieerde van een paar jaar tot levenslange gevangenisstraf. De zaak-Ergenekon werd aanvankelijk door velen verwelkomd als een gerechtvaardigde poging korte metten te maken met de zogeheten 'diepe staat' en macht van het leger. Inmiddels wordt de zaak vooral beschouwd als een afrekening met politieke tegenstanders van de AKP. Critici wijzen op het gebrek aan transparantie, gebrekkige bewijsvoering, vage aanklachten en het vaak maandenlange voorarrest. Politiek gestuurde wraak of niet, de afhandeling van de zaak en de verheugde reacties op het vonnis uit AKP-hoek dragen niet bepaald bij aan een imago van onpartijdige rechtspraak. Het voorlopig einde van Ergenekon (beroep is mogelijk) bevestigt zo nog eens waartegen veel Turken nu in opstand komen: de voortdurende onmacht om hun overheid via democratische weg tot werkelijke transparantie en verantwoording te dwingen.

NOTEN

- 1 <http://www.bianet.org/english/environment/148331-gezi-park-opens-to-people>
- 2 Activisten voor gelijke rechten voor homoseksuelen e.a. (LGBT = Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender).
- 3 Zie het recente rapport van Amnesty International, 'Decriminalizing Dissent', maart 2013; en het *Voortgangsrapport Turkije 2012* van de Europese Commissie.

- 4 <http://hughpope.com/category/musings/>; <http://themainlander.com/2013/06/06/how-the-gezi-park-struggle-sparked-an-uprising-and-why-it-could-happen-in-vancouver/>; <http://eurasianet.org/node/67221>
- 5 <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/jul/13/erdogan-turkey-protests-telekinesis-conspiracy-theories>
- 6 <http://kamilpasha.com/>
- 7 <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/turkey-gezi-park-protesters-observe-ramadan-iftars.html>

Qatar zet zich op de kaart:

de onafhankelijke koers van een klein maar schatrijk emiraat

In snel tempo heeft Qatar zich omgevormd van een betrekkelijk geïsoleerde stammencultuur naar een geglobaliseerde, door moderne media beheerste samenleving. Kosten noch moeiten worden gespaard om het land prominent op de wereldkaart te zetten. Het voert daarbij een opvallende buitenlandse politiek, die niet geheel zonder gevaren is.

Op 25 juni jl. maakte de emir van Qatar, Hamad ibn Khalifa al Thani, plaats voor zijn zoon Tamim bin Hamad al Thani (33). Hij vond de tijd rijp voor het aantreden van een nieuwe generatie. Dit was een hoogst ongebruikelijke stap in een regio waar overwegend conservatieve vorstenhuizen, geleid door bejaarde vorsten, de dienst uitmaken. De heersende elite in Qatar gaat ervan uit dat voor het voortbestaan van de staat het handhaven van de *status quo* en eeuwenoude tradities niet voldoende zijn. Al ver vóór de Arabische opstanden van 2011 beseften beleidsmakers in Qatar dat de verhoudingen in de Arabische wereld definitief veranderen en dat de globalisering niet aan de Golfregio voorbij zou gaan.¹

Tamim, de tweede zoon van de emir, was al jarenlang op de troonopvolging voorbereid. Zo bekleedde hij hoge functies in de *Qatar Investment Authority* (met miljarden-investeringen overal ter wereld) en in de strijdkrachten. De nog niet eens zo oude aftredende emir Hamad (61) was, toen hij zelf in 1995 door een paleiscoup de macht overnam van zijn vader, ook al de jongste heerser in het gebied van de Perzische Golf. Hij startte destijds met zijn neef, die premier werd, een ambitieus hervormingsbeleid. Dat beleid zou nu met nieuw elan door een nieuwe generatie moeten worden voortgezet. Bij zijn aantreden liet de jonge vorst weten dat er weliswaar een nieuwe emir

was, maar dat de “uitdagingen en verantwoordelijkheden” niet veranderd waren.

De vraag is of het piepkleine (2 miljoen inwoners, waarvan 400.000 autochtone Qatari, de overigen zijn tijdelijke arbeidsmigranten), maar schatrijke Qatar zijn opvallende buitenlandse politiek van de afgelopen jaren zal voortzetten. In de olie-rijke, maar levensgevaarlijke omgeving van de Perzische Golf weet het zich niet alleen staande te houden, maar geeft het ook blijk van grenzeloze ambities. Niet alleen om de eigen welvaart en veiligheid voor de toekomst veilig te stellen, maar ook om internationaal een prominente rol te spelen.

Investeren in de toekomst

In de negentiende eeuw als Brits protectoraat ontstaan, was Qatar bij de onafhankelijkheid in 1971 onder de Al Thani-dynastie² een betrekkelijk onbeduidende Golfstaat. Na de olieboom van de jaren zeventig werd Qatar ineens schatrijk, in het bijzonder door de gaswinning. Emir Hamad (sinds 1995) zocht naar een visie op de toekomst die verder reikte dan de aardolie- en gasbaten, die eens (gedacht werd aan 2045) op zouden houden. Massale investeringen in het buitenland en diversificatie van de economie moesten toekomstige inkomsten veilig stellen. Een aandeel in het internationale bedrijfsleven zou Qatar niet alleen inkomsten, maar ook aanzien en een zekere

Ruud Hoff is Midden-Oosten-expert. Hij doceert aan de School voor Journalistiek in Utrecht.



machtspoorie verschaffen. In de loop der jaren werd meer dan 100 miljard dollar belegd in toonaangevende bedrijven, zoals Barclays, het warenhuis Harrods, in de graan- en koffiehandel, Franse modehuizen, Volkswagen en andere industrieën.

De conservatieve woestijnstaat, die een generatie terug nog beheerst werd door ongeletterde nomadenstammen, moest worden omgevormd tot een moderne staat die zich openstelde voor de wereld. Dit werd door het Westen (de Verenigde Staten voorop) met sympathie begroet, omdat men hoopte dat Qatar daarmee onvermijdelijk ook stappen zou zetten op weg naar democratischer, althans transparanter politieke verhoudingen, die de stabiliteit van deze energieleverancier en bondgenoot ten goede zouden komen.

Regionale machtsstrijd

Sinds de jaren zeventig (de oliecrises van 1973 en 1979) nam het belang van de olie uit de Golfregio sterk toe. De Amerikanen namen de heerschappij op zich over dit olierijke gebied om het tegen communisme en radicalisme te beschermen (de Carter-doctrine). Sinds de revolutie in Iran (1979), die een sterk anti-Amerikaans karakter droeg, zagen de Verenigde Staten vooral Saoedi-Arabië als de enige betrouwbare (immers afhankelijke) bondgenoot. President Reagan cultiveerde een nauwe band met het huis van Saoed.

De jaren tachtig werden beheerst door de oorlog tussen Iran en Irak. In de botsing tussen de overwegend soennitische Arabische wereld en het sjii'itische revolutionaire Iran steunden de rijke

De emir van Qatar Hamad ibn Khalifa al Thani en zijn vrouw Sheikha Mozah bint Nasser Al Missned arriveren bij het Qatar National Convention Center, april 2012. Op 25 juni 2013 maakte Hamad plaats voor zijn zoon Tamim bin Hamad al Thani. Foto UNCTAD

De Arabische Golfstaten, geleid door bejaarde mannen

De overige Arabische Golfstaten die lid zijn van de *Gulf Cooperation Council* (GCC), zijn, evenals Qatar, min of meer familiebedrijven, geleid door oude(re) mannen:

Bahrein: koning Hamad bin Isa al-Khalifa (63)

Koeweit: emir Sabah al Ahmad al Jaber al-Sabah (84)

Oman: sultan Qaboos bin Said al-Said (73)

Saoedi-Arabië: koning Abdullah ibn Abdelaziz ibn Saoed (89)

Verenigde Arabische Emiraten (VAE):

Abu Dhabi: emir Khalifa bin Zayed bin Sultan al-Nahayan (65), tevens president van de VAR

Dubai: emir Mohammed bin Rashid al-Maktum (64), tevens premier van de VAE

Ajman: emir Humaid bin Rashid al-Nuaimi (82)

Fujairah: emir Hamad bin Mohammed al-Sharai (65)

Ras al Khaimah: emir Saoed bin Saqr al-Qasimi (57)

Sjarjah: emir Sultan bin Mohammed al-Qasimi (84)

Umm al Quwain: emir Saoed bin Rashid al-Mualla (61)

Arabische Golfstaten de Iraakse dictator Saddam Hoessein. Het door hen opgerichte bondgenootschap de *Gulf Cooperation Council (GCC)* werd in feite gedomineerd door Saoedi-Arabië. Maar dit samenwerkingsverband strekte zich al snel ook op allerlei andere terreinen uit. Daarbij schuwden de Saoediërs het niet zich met de binnenlandse aangelegenheden van de lidstaten in te laten. In laatste instantie was de GCC natuurlijk afhankelijk van Amerikaanse bescherming. Dit werd pijnlijk duidelijk toen Irak in augustus 1990 het kleine Koeweit overrompelde. Net als de andere Arabische Golfstaten had het Irak in de oorlog met Iran (1980-1988) gesteund, maar na afloop van die oorlog stelde Saddam Hoessein allerlei eisen aan Koeweit om het land vervolgens te bezetten. Zonder Amerikaanse interventie zouden niet alleen Koeweit, maar wellicht ook de andere Arabische Golfstaten aan de machtshonger van Saddam ten prooi zijn gevallen.

tie in deze vitale regio, te weten *Al Udeid US Air Force Base* en *Camp as Sayliyah* (beide bases enigszins buiten het zicht van het publiek). Voor de Verenigde Staten betekende dit dat ze vaste voet hadden in de Golfregio, voor Qatar was het de ultieme veiligheidsgarantie.

Maar Qatar wilde de Amerikaanse bescherming ook gebruiken om zich te ontworstelen aan het Saoedische buurland en tegelijk, tot wederzijds voordeel, de banden met Iran aan de overkant van de Golf open te houden. Qatar had al langer een onafhankelijker koers willen varen dan in de feitelijke omstandigheden mogelijk bleek. Het had in 1971 geweigerd zich aan te sluiten bij de Verenigde Arabische Emiraten (zoals de Britten wilden), had tribale, dynastieke en grensconflicten met buurstaten en weigerde vooral aan de Saoedische leiband te lopen.

De Qatarese hoofdstad Doha. De skyline, de 'corniche', met de meest moderne architectuur, shopping malls, luxe hotels en conferentiecentra is beeldbepalend voor het nieuwe Qatar. Foto Paul Trafford



Qatar probeert met alle landen in de wereld *on speaking terms* te blijven

Na de Koude Oorlog en de bevrijding van Koeweit (1991) en met de opkomst van islamitische politieke stromingen in het Midden-Oosten, kozen de Saoedische machthebbers ervoor afstand te nemen van directe Amerikaanse betrokkenheid in het koninkrijk. De Amerikaanse militairen moesten uit Saoedi-Arabië vertrekken. In de kleinere Golfstaten, in het bijzonder in Qatar, hechtte men echter wel aan de Amerikaanse aanwezigheid. Zo vestigden de Verenigde Staten in Qatar prominente bases voor de militaire presen-

Hervormingen onder emir Hamad

In 1995 nam kroonprins Hamad door een palace coup de macht in Doha over van zijn vader, die zich hier aanvankelijk (met Saoedische steun) nog tegen verzette. De in Groot-Britannië (aan Sandhurst) opgeleide nieuwe emir omringde zich met een relatief jonge en ambitieuze staf, die de modernisering van staat en samenleving voortvarend ter hand wilde nemen. De gebeurtenissen in Koeweit hadden hem ervan overtuigd dat alleen een modern ontwikkelingsmodel de positie van Qatar ook in de toekomst zou kunnen waarborgen. De emir ontwierp een nieuwe grondwet,

die de weg opende voor meer burgerlijke vrijheid en verkiezingen (ook voor vrouwenkiesrecht). Hoewel de macht bij de emir, zijn familie en vertrouwelingen zou blijven, was er wel degelijk sprake van liberalisering, al droeg die nog grotendeels het karakter van de traditionele consultatie. De strenge wahhabitische richting van de islam die in Qatar geldt, kreeg in de praktijk een tolerantere toepassing dan in het naburige Saoedi-Arabië. De (derde) vrouw van de emir, de invloedrijke sjeicha Mouza bint Nasser, nam met haar dochters het voortouw bij de vrouwenemancipatie.

De emir en de zijnen hadden voorts de ambitie voorop te lopen op het gebied van technologische ontwikkelingen. Er was geld genoeg om te investeren in de kenniseconomie. De beste wetenschappers en universiteiten werden dan ook uitgenodigd om in *Education City* in de hoofdstad Doha bij te dragen aan Qatars voortrekkersrol in de wereld van wetenschap, communicatie en ontwikkeling. Op de moderne campus vestigden zich afdelingen van Georgetown en Northwestern university. Dit trok behalve de nieuwe generatie Qatari, ook veel studenten en onderzoekers van elders.

Het aanzien van de hoofdstad Doha was inmiddels in razend tempo veranderd. De skyline, de 'corniche', met de meest moderne architectuur, *shopping malls*, luxe hotels en conferentiecentra was beeldbepalend voor het nieuwe Qatar. Een nieuwe diepzeehaven, een nieuw vliegveld en een zich snel uitbreidende infrastructuur moesten de stad geschikt maken als toonaangevend internationaal centrum. Met zijn ruime financiële middelen investeerde Qatar in een bloeiende welvaartsstaat te midden van een turbulente regio. Om die ook blijvend te beschermen tegen begerige en minder bedeelde burens, moest een zorgvuldig buitenlandbeleid gevoerd worden.

Profileren in de wereld

Hoewel aan de Iraakse machtsaspiraties door de Amerikaanse invasie van 2003 definitief een halt was toegeroepen, was het gevaar voor de kleine rijke Golfstaten nog allerminst geweken. Iran, dat er nooit een geheim van heeft gemaakt de islamitische revolutie te willen exporteren, was er sindsdien alleen maar sterker op geworden. De soennitische Arabische wereld vreesde niet alleen Irans nucleaire ambities, maar ook de opmars van de sjiïeten in de Golfregio en de rest van het Midden-Oosten.



Qatar. Bron CIA

Was in dit krachtenspel de relatie met de Verenigde Staten voor Qatar de hoeksteen van zijn veiligheidsbeleid, daarnaast probeerde het zoveel mogelijk vrijheid van handelen te behouden. Het wilde met alle buurlanden zo goed mogelijke relaties onderhouden, dus zowel met Saoedi-Arabië als met Iran (ook vanwege het gemeenschappelijke aardgasveld). Tegelijk wilde het contact houden met allerlei al dan niet radicale islamitische groepen (die volgens sommige waarnemers daardoor af zouden zien van acties tegen Qatar).

Ook mondiaal probeerde Qatar met iedereen *on speaking terms* te blijven. Zo diversificeerde het bijvoorbeeld ook de export van vloeibaar aardgas naar vrijwel alle grote mogendheden, zodat die gezamenlijk belang kregen bij het veiligstellen van de tankvaart door de Straat van Hormoez. Dit ruime scala aan contacten zou het emiraat bovendien in een ideale positie brengen om op te treden als (onmisbare?) bemiddelaar in tal van internationale conflicten. Daarvoor was echter naast militaire rugdekking (geleverd door de Amerikanen) ook een hoge mate van onafhankelijkheid nodig. Dat laatste probeerde Qatar ook te



The English Newsroom van Al Jazeera. Naast de Arabische uitzendingen kwam al spoedig Al Jazeera English in de lucht, die als doelgroep de rest van de wereld had en poogde daar de Arabische visie te verduidelijken. Foto Paul Keller

cultiveren door middel van actieve *public diplomacy*. Die onafhankelijkheid werd onderstreept door de Arabische nieuwszender *Al Jazeera*, in 1996 opgericht door, gevestigd in en betaald door Qatar.

Al Jazeera als instrument van buitenlandse politiek

Al Jazeera ('het Eiland') was bedoeld als tv-zender voor de gehele Arabische wereld, die in tegenstelling tot de meeste Arabische media onafhankelijk nieuws zou brengen. Alle mogelijke onderwerpen zouden met hoor- en wederhoor aan de orde kunnen worden gesteld, en politieke en religieuze discussies zouden niet uit de weg worden gegaan. Al snel bleek Al Jazeera een groot succes. De zender bereikte een groot publiek met rechtstreekse berichtgeving over de oorlog in Irak, de Palestijnse opstand, de oorlogen in Libanon en de Gazastrook. Met correspondenten overal ter plekke beoogde men

ook de stem van het volk te laten horen. Naast de Arabische uitzendingen kwam al spoedig *Al Jazeera English* in de lucht, die als doelgroep de rest van de wereld had en poogde daar de Arabische visie te verduidelijken.

Vergeleken met de andere media in de Arabische wereld liet Al Jazeera een verrassend nieuw geluid horen, maar aangezien de staat Qatar als beschermheer optrad, rees toch steeds meer de verdenking dat de zender ook wel enigszins als *his Masters Voice* fungeerde. Zo bleek bij de Arabische opstanden in 2011 glashelder waar de sympathie van Al Jazeera lag, en die liep opvallend parallel aan de opvattingen van de Qatarese regering. Steunde de zender de opstanden in Tunesië, Egypte en Libië, inzake de sji'itische demonstraties in Bahrein was men veel terughoudender. Omstreeks diezelfde tijd was de hoofdredacteur van Al Jazeera vervangen door een familielid van de emir. Al Jazeera kan daarom deels gezien worden als een (onofficieel) instrument van Qatars buitenlandse politiek.³

Ook internationale hulp, die Qatarese instellingen verstrekten in noodsituaties, diende om Qatars prestige en invloed te vergroten. Zo ging er humanitaire hulp (uiteraard met vermelding van de afzender) naar Palestijnse kampen, scholen en ziekenhuizen in de Gazastrook en Zuid-Libanon, naar islamitische instellingen in Indonesië en naar slachtoffers van de burgeroorlogen in Soedan. Voorts bood Qatar hulp aan de slachtoffers van de orkaan Katrina die in 2006 New Orleans trof, sponsort het activiteiten ter verbetering van de levensomstandigheden in de *banlieus* in Frankrijk en staat het Griekenland bij in zijn schuldencrisis.

Bemiddelaar

Qatar manifesteerde zich als een opvallend actief lid van de internationale gemeenschap. Het wilde zich ontwikkelen tot een belangrijk internationaal centrum voor politieke, economische, culturele en interreligieuze contacten. Kosten noch moeite werden gespaard om door grote sportevenementen (het WK-voetbal 2022) en wetenschappelijke seminars het kleine emiraat prominent op de wereldkaart te zetten. Deels kwam dit voort uit de persoonlijke ambities van de emir, maar het was ongetwijfeld ook bewuste politiek om Qatar een blijvende plaats op het wereldtoneel te geven. Het bood onderdak aan tal van grote internationale conferenties, zoals de Doha-ronde van de WTO, en het

Qatar beschikt over de *carrot* om vredesbesprekingen op gang te brengen, maar mist de *stick* om naleving van afspraken af te dwingen

liet zich in de periode 2006-2007 kiezen tot niet-permanent lid van de VN-Veilighedsraad. Het nam het voortouw om ten tijde van de Arabische opstanden de Arabische Liga nieuw leven in te blazen.

Maar Qatar bouwde vooral een reputatie op als bemiddelaar in tal van regionale en internationale conflicten. Zo bemiddelde het in 2007 in Jemen tussen de regering en de verzetsbeweging de Houthi's; tussen Eritrea en Ethiopië; tussen de Soedanese regering en diverse verzetsgroepen in Darfur; en tussen Soedan en Tsjaad. Het speelde een belangrijke rol bij het verminderen van spanningen in Libanon, trachtte actief de Palestijnse Fatah en Hamas met elkaar te verzoenen en speelde ook een belangrijke rol in contacten tussen Palestijnen en Israël. Geruime tijd had Israël ook een verbindingskantoor in Doha. Qatar bood tevens onderdak aan (al dan niet geheime) contacten tussen de Afghaanse regering en de Verenigde Staten ener- en de Taliban anderzijds.

Bij al dit drukke diplomatieke verkeer kon Qatar gebruik maken van al zijn contacten met (al dan niet erkende) organisaties. Als betrekkelijk klein land met voldoende eigen inkomsten kon het gemakkelijker zijn goede diensten aanbieden. Zowel de infrastructuur (hotels, conferentiezalen, communicatie) als de onafhankelijkheid maakten Doha tot een geschikte ontmoetingsplaats. Ook kon Qatar met zijn ruime financiële middelen en een vorm van informele erkenning onderhandelingsprocessen stimuleren. Alleen al het feit dat (opstandelingen-)organisaties officieel werden ontvangen en/of kantoren konden openen, werd door hen vaak als politieke winst beschouwd.

Qatar beschikt weliswaar over de *carrot* om het gesprek op gang te brengen, maar mist de *stick* om achteraf de naleving van afspraken af te dwingen. De kracht van Qatar leek dan ook vooral te liggen in het bij elkaar brengen van strijdende partijen, niet zozeer in het bereiken van een definitieve oplossing voor conflicten.

Partij kiezen

De Arabische opstanden in 2011 noopten Qatar tot openlijk partij kiezen. Daarachter zat de overtuiging dat het tijdperk van de Arabische dictators voorbij was en dat hervormingen onvermijdelijk waren. Qatar erkende als een der eerste landen de nieuwe machthebbers in Tunis en Caïro en koos partij voor de opstandelingen in Libië en Syrië. Het verleende de opstandelingen niet alleen politieke steun, maar verschaftte ook geld en

wapens, en soms zelfs directe militaire bijstand. In nauwe coördinatie met de NAVO stuurde het zes Mirages om de *no-fly zone* in Libië te helpen afdwingen. Het leverde wapens en trainers aan groepen in de Nafusa-bergen en Qatarese *special forces* zouden actief geweest zijn bij de inname van het Bab al Aziziya-complex in Tripoli, het bolwerk van kolonel Khadaffi.

Enerzijds haalde Qatar hiermee een wit voetje bij de NAVO, maar het had ook andere belangen op het oog. De steun aan islamitische groepen (zoals die van Abdul Hakim Belhaj van de Militaire Raad van Tripoli) werd ook ingegeven door de wens invloed te behouden in het nieuwe Libië na Khadaffi. De Qatarese steun ging overigens ook naar anderen: zo ontving het overgelopen medewerker van Khadaffi, waarvan vermoed werd dat zij in de toekomst een rol zouden kunnen spelen. Qatar beoogde hiermee niet alleen een belangrijk aandeel in de Libische infrastructuur, olie en gaswinning te verwerven, maar zo mogelijk ook politieke invloed. De bemoeienis riep echter ook binnen en buiten Libië weerstanden op.

Toen de opstand in Syrië zich tot burgeroorlog ontwikkelde, was Qatar al snel een belangrijke wapenleverancier aan opstandelingen. Veel wapens gingen ook naar relatief succesvolle radicale soennitische groepen als Jabhat al Nusra. Tegelijk deed Qatar (met Amerikaanse steun) alle mogelijke moeite om de diverse Syrische verzetsbewegingen en milities onder een noemer te brengen. Hoewel de Nationale Syrische Coalitie door Doha erkend was, gingen de wapenleveranties aan bewegingen buiten deze coalitie toch door. Met deze actieve bemoeienis stelde Qatar zowel de betrekkingen met Iran (dat Assad steunde) als de relatie met het Westen (dat liever geen steun aan radicale soennieten zag) op de proef.

Volgens waarnemers zouden de heersers van Qatar niet zozeer door religieuze of ideologische motieven worden bewogen, maar vooral vanuit machtsoverwegingen.⁴ De vraag dringt zich dan ook op of Qatar, met name in Syrië, zijn hand niet overspeelt. De overtuiging dat het regime van Assad snel ten val zou komen en dat de overwinning voor Qatars vrienden binnen handbereik ligt, komt vooralsnog niet uit. Een groot deel van



de wereld prefereert een andere oplossing. Ook in de Arabische wereld vreest men dat de radicale krachten die in de Syrische burgeroorlog ontketend zijn, zich op den duur ook weleens tegen de zittende monarchieën in de Golf kunnen richten. De Saoedi's maakten dan ook een andere keuze. Zij namen wel sterk stelling tegen de sji'itische machtsontplooiing in de regio, maar gaven daarbij (ondanks hun eigen ideologische achtergrond) de voorkeur aan liberaler soennitische krachten. Qatar daarentegen verwachtte kennelijk dat in Tunesië, Libië, Egypte, Gaza en vervolgens ook in Syrië de toekomst aan de Moslim Broederschap en verwante organisaties zou zijn. Dit leidde bijvoorbeeld tot een hechte samenwerking tussen Qatar en de Egyptische Moslim Broederschap-regering van toenmalig leider Mohammed Morsi. Qatar bood aan te investeren in de industriële zone in Suez en kreeg van Egypte een grotere rol in de Palestijnse kwestie. Maar op langere termijn is deze duidelijke stellingname van Qatar niet geheel zonder risico.

Risico's

De opvallende buitenlandse politiek van Qatar wordt niet overal positief ontvangen. Uitzendingen van Al Jazeera, de ontvangst van dissidenten door Qatar en de status die aan verzetsbewegingen wordt gegeven, roepen in het buitenland irritaties op. Dat vergt van de Qatari autoriteiten de nodige moed en tact. Zo leidde de status van het Taliban-kantoor in Doha in de zomer van 2013 tot fel verzet van de Verenigde Staten en Afghanistan. Zij wilden wel met de Taliban onderhandelen, maar gingen niet akkoord met het hijsen van de zwarte Talibanvlag en het naambordje van het 'Islamitisch Emiraat', wat teveel een eigen staat zou suggereren. Ook de bemoeizucht waarmee financiële hulp van Qatar gepaard kan gaan, roept soms weerstanden op. In een tijd van oplopende sektarische en andere spanningen in de regio, is het moeilijk goede contacten met alle partijen te blijven onderhouden. Dit wordt des te moeilijker als Qatar steeds openlijker partij gaat kiezen in de heersende conflicten.

Door zich aan de voorhoede van 'het nieuwe Midden-Oosten' te plaatsen, neemt de emir bovendien het risico dat de beweging zich weleens tegen de monarchen van de Golfstaten zelf zou kunnen richten. Ook in Qatar zelf is het immers maar een zeer kleine kring rond de emir die op weinig transparante wijze het beleid bepaalt. De democratische hervormingen in eigen huis zijn vooralsnog vooral cosmetisch van aard geweest.

Bij het uitbreken van de Arabische opstanden besloot Qatar tot een drastische salarisverhoging voor al het overheidspersoneel

Razendsnel heeft Qatar zich omgevormd van een betrekkelijk geïsoleerde traditionele stammencultuur naar een geglobaliseerde, door moderne media beheerste samenleving. Goed opgeleide jonge technocraten en managers (deels van buiten) nemen het over van oude, vaak ongeletterde stamhoofden. De snelle verwestering, met de teloorgang van traditionele islamitische waarden, de buiging voor het Amerikaanse kapitalisme en de decadentie van de moderne wereld kunnen onder de conservatieven weerstanden oproepen. Conservatieve geestelijken (gesteund door geestverwanten uit het naburige Saoedi-Arabië) delen veel van deze kritiek. Hun stemmen klinken tegenwoordig niet alleen maar binnenskamers. Ook delen van de uitgebreide vorstelijke familie (waarvan velen zich toch al buitenspel gezet voelden door de machtsgreep van Hamad in 1995 en door de gang van zaken bij de huidige troonopvolging) zouden zich tegen de emir keren. Ten tijde van een troonwisseling is de verdeling van hoge functies binnen het staatsapparaat een delicate aangelegenheid.

De positie van de arbeidsmigranten (overwegend uit Pakistan, Bangladesh en India), waarvan de economie vrijwel volledig afhankelijk is, is streng gereguleerd. Deels onder internationale druk is er in hun positie wel de nodige verbetering gekomen, maar een gevestigde positie (laat staan politieke rechten) zullen zij nooit verwerven. De regering doet er alles aan om het Qatari karakter van staat en samenleving blijvend te garanderen. Het burgerrecht wordt uitdrukkelijk beperkt tot de gevestigde stamverbanden. Buitenlanders mogen geen grond bezitten, minimaal 51% aandeel in bedrijven behoort in Qatarese handen te zijn.

De autochtone Qatari hebben het qua materiële welstand heel goed. Voorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg zijn gratis en belastingen

hoeven niet of nauwelijks betaald te worden. Het gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking is nergens ter wereld zo hoog. Maar de toegang tot de macht is beperkt en aan de vrijheden zijn grenzen gesteld. Via informele kanalen (familie- en stamverbanden, de majlis-bijeenkomsten bij sjeichs en invloedrijke personen) lopen de traditionele beïnvloedingsrelaties. Veelal lukt het de heersers oppositieve geluiden te smoren, door gedeeltelijk aan eisen toe te geven en/of door middel van coöptatie in het politieke systeem opposanten in te kapselen. De emir laat zich bijstaan door een Consultatieve Raad van enkele tientallen notabelen, stamhoofden, en geestelijk leiders, door de koning benoemd. Het is de bedoeling dat een deel van de Raad in de toekomst gekozen zal worden.

Toen in het voorjaar van 2011 elders in de Arabische wereld demonstranten de straat opgingen, zegde de emir per onmiddellijk een drastische salarisverhoging voor al het overheidspersoneel toe. Maar het is de vraag of de jongere generatie goed opgeleide Qatari de traditionele gezagsverhoudingen zal blijven accepteren. De emir, zich bewust van de kloof in de samenleving, wil jongeren in het systeem opnemen en het systeem tevens hervormen zonder dat de machtsverhoudingen wezenlijk veranderen.

Door de eigen Qatari identiteit te benadrukken (een nieuw museum voor de Qatar-geschiedenis, deels *invented history*) en symbolen van nationale trots te initiëren, hoopt het regime de eenheid te handhaven. Nationale tradities (parelvisserij, valkenjacht, architectuur, stammencultuur) worden gekoesterd. Politieke en andere dissidenten worden zoveel mogelijk in het bestaande systeem opgenomen, net zoals rekening wordt gehouden met stambelangen. De goed gevulde schatkist biedt vooralsnog voldoende mogelijkheden om de mensen tevreden te houden.

Wil Qatar zijn goudgerande welvaartsstaat ook in de toekomst kunnen volhouden, dan kan de focus op moderne ontwikkeling en actieve deelname aan de wereldgemeenschap daarbij grote voordelen bieden. Maar de soms wel zeer onafhankelijke buitenlandse politiek brengt ook gevaren mee. Dat geldt eveneens voor de traditionele structuur van staat en samenleving. Van de nieuwe heersers wordt daarom veel staatsmanschap en tact vereist om het kleine Qatar in deze gevaarlijke regio te laten overleven. Wellicht zal de nieuwe emir bij het uitdrukkelijke partij kiezen in de buitenlandse politiek van de laatste jaren wat gas terug moeten nemen. Qatar is immers in laatste instantie volledig van de buitenwereld afhankelijk. Het kan deze afhankelijkheid enigszins spreiden, maar uiteindelijk zal de Amerikaanse veiligheidsgarantie de doorslag geven.

NOTEN

- | | |
|--|--|
| <p>1 Justin Gengler, 'The Political Costs of Qatar's Western Orientation', <i>Middle East Policy</i>, winter 2012; Lina Khatib, 'Qatar's Foreign Policy, the limits of pragmatism', <i>International Affairs</i>, maart 2013; 'The Rise of Qatar, Pygmy with the Punch of a Giant', <i>The Economist</i>, 5 november 2011.</p> <p>2 Groot-Brittannië sloot in de negentiende eeuw een reeks overeenkomsten met lokale Arabische machthebbers in het gebied van de Perzische Golf (de 'Trucial States'). Zo bood het ook aan de soennitische dynastie Al Thani hulp tegen andere stamverbanden en het Ottomaanse rijk. In</p> | <p>1916 tekenden de Britten met emir Abdullah al Thani een formeel protectoraatsverdrag.</p> <p>3 Mehdi Hassan, 'Voice of the Arab Spring', <i>New Statesman</i>, december 2011; Lawrence Pintak, <i>The new Arab Journalist</i>, Londen: IB Tauris, 2011.</p> <p>4 Giorgio Cafero, 'Is Qatar's Foreign Policy sustainable?', Institute for Policy Studies, juni 2012.</p> |
|--|--|

Ook de drugshandel globaliseert in rap tempo

De afgelopen veertig jaar zijn veel geld en tijd gestoken in het bestrijden van drugshandel. Die strijd lijkt niet te winnen. Drugshandelaren zijn uitermate innovatief en vinden steeds weer nieuwe drugsroutes. Drugsbestrijders lopen achter de feiten aan. Het roer moet om.

“De drugs zijn niet het grootste probleem, het echte probleem is de drugshandel.” (José Mujica, president van Uruguay, in juli 2012, tijdens het debat over de legalisering van marihuana).

Het was maar een kleine golf ver op zee, maar van een andere soort dan de normale golven op die eerste dag in maart 2008. Genoeg om de aandacht te trekken van de bemanning van het patrouillevliegtuig van de Amerikaanse marine. Die zag al gauw het silhouet van een donker sigaarvormig voorwerp dat de hekgolf veroorzaakte, een kleine onderzeeër. Het was het begin van een wilde achtervolging, zo'n 1.500 kilometer ten westen van de Colombiaanse kust en ten noorden van de Galapagos-eilanden. Een Amerikaanse fregat wist de onderzeeboot in te halen en mariniers sprongen in snelle opblaasboten om het vaartuig te enteren. Ze waren op een paar meter genaderd, toen vier mannen zich uit de onderzeeër wurmden en in het water sprongen, terwijl hun boot begon te zinken. De mariniers kregen wel de vier drugssmokkelaars te pakken, maar konden alleen maar toekijken terwijl de boot met vier ton cocaïne aan boord naar de bodem van de Pacific zonk.¹

De kleine zelfgefabriceerde onderzeeboten zijn sinds enkele jaren de nieuwste truc en het meest geavanceerde vervoermiddel van de Colombiaanse en Mexicaanse drugskartels. Het is tegelijkertijd een enorme nieuwe uitdaging voor de *Joint Interagency Task Force South* (JIATFS), een groep bestaande uit onderdelen van de Amerikaanse marine, de Coast Guard, de CIA en speciale anti-drugseenheden uit twaalf andere landen. De 'vaartuigen' worden gemaakt van plastic, glasvezel of staal en zijn inmiddels in staat om ieder tien ton cocaïne te vervoeren. De eerste exemplaren waren semi-onderzeeërs, omdat ze niet helemaal onder water kunnen verdwijnen. Deze vaartuigen blijven soms twee weken op zee

en worden bijgestaan door een ingewikkeld logistiek systeem van vissersboten, die waarschuwen voor patrouilles en de bemanning voorzien van proviand en brandstof. Maar ook in deze branche staan de technologische ontwikkelingen niet stil; inmiddels zijn er al boten gesignaleerd compleet met zeer geavanceerde navigatiesystemen die tot 30 meter diepte kunnen gaan en zich veel sneller kunnen verplaatsen.

Deze nieuwe transportmethode van de drugs-smokkelaars is de laatste serieuze bedreiging voor de drugsbestrijders, die steeds vaker moeten erkennen dat ze niet veel anders doen dan een paar passen achter de smokkelaars aanrennen. Zelfs in de hoogste Amerikaanse legerkringen moet men toegeven dat de drugsbendes steeds sneller zijn dan de drugsbestrijders. Admiraal Joseph Nimmich, het hoofd van de JIATFS, gaf al in 2008 te kennen dat de kartels zich steeds sneller technologisch ontwikkelen en dat de drugshandel, zoals andere handelsstromen, steeds meer en sneller globaliseert. Meer en meer drugs gaan in de richting van Afrika en Europa, terwijl ook de stroom richting Azië toeneemt. Volgens de admiraal is het slechts een kwestie van tijd totdat onderzeeërs de oversteek maken van de oostkust van Brazilië naar West-Afrika. Vandaar is het nog maar een kleine afstand naar het hart van Europa. Het beangstigende is echter dat tegelijk met meer geavanceerde mogelijkheden om drugs te vervoeren, de mogelijkheden voor het verplaatsen van grote hoeveelheden geld, wapens, terroristen en zelfs massavernietigingswapens toenemen.²

Er is de afgelopen decennia enorm veel geld, energie en mankracht gestoken in de strijd tegen

Kees Elenbaas is freelance journalist in Bogota, Colombia.

drugs en drugshandel. Het monster is niet verslagen, maar juist gegroeid. Het is het grootste probleem van Latijns-Amerika geworden, een vloek voor het continent. En langzaam maar zeker groeit ook het besef dat deze oorlog niet te winnen is. Steeds meer Latijns-Amerikaanse leiders komen tot de conclusie dat het tijd is om een andere weg in te slaan.

Colombia

Al ligt het misschien ook een beetje aan de aard van de Colombianen zelf, maar de geografische ligging is een van de belangrijkste redenen dat Colombia snel uitgroeide tot de bakermat van de drugshandel. De toegang tot twee grote oceanen, de grens met Midden-Amerika en honderden kilometers vrijwel onbewaakte grenzen met Venezuela, Brazilië, Peru en Ecuador, maken Colombia tot de ideale uitvalsbasis voor de rest van Latijns-Amerika. De ketens van de Andes, die van zuid naar noord door het land lopen, geven criminele bendes enorme mogelijkheden om zich te bewegen, te verbergen en grote hoeveelheden drugs te produceren en te verwerken. De routes in Colombia die vandaag de dag worden gebruikt voor het smokkelen van drugs, wapens, drank, tabak en ook personen, zijn vrijwel dezelfde als die werden gebruikt vanaf het ontstaan van het land.

Dat Colombia het centrum zou worden van de illegale drugshandel, voert terug naar de jaren zeventig van de vorige eeuw. De ontwikkeling van de georganiseerde drugsbendes in Colombia nam een snelle vlucht toen generaal Augusto Pinochet in 1973 de macht greep in Chili. Het militaire regime maakte korte metten met de Chileense groepen die tot dan toe een groot deel van de coca uit Peru en Bolivia verwerkten tot 'cocaine hydrochloride', de officiële naam van het witte poeder in de meest pure vorm. De productie werd verplaatst naar Colombia, waar kleine criminelen en smokkelaars, zoals ene Pablo Escobar en de gebroeders Ochoa, al snel de gigantische mogelijkheden van de handel in cocaïne in de gaten kregen. Escobar breidde zijn bestaande criminele netwerk snel uit tot een waar imperium, dat bekend werd als het Medellín Kartel. Een ander groot kartel ontstond rond de stad Cali, waar de eerste cocaïne laboratoria in Colombia van start gingen.

In de Verenigde Staten had Richard Nixon in 1969 een 'Declaration of war against drugs' gelanceerd, in eerste instantie gericht tegen marihuana (sterk verbonden met de linkse anti-oorlogscul-



Op 26 juli 2012 onderschept de Amerikaanse border patrol voor de kust van Santa Barbara, California, een Mexicaanse panga-vissersboot, met aan boord een lading marihuana ter waarde van \$ 10 miljoen; 13 Mexicanen worden gearresteerd. Foto U.S. Custom and Border Protection (CPB Photography)

tuur onder jongeren) en tegen heroïne (de favoriete drug onder Vietnam-veteranen, ook gekoppeld aan het 'zwarte' geweld in de achterbuurten van Amerikaanse steden). De kruistocht van de Amerikaanse overheid tegen deze drugs was in eerste instantie redelijk succesvol. Maar al snel klonk de roep om andere, vervangende middelen. Het terugdringen van marihuana en heroïne creëerde het spreekwoordelijke gat in de markt en daarmee een perfecte mogelijkheid voor het introduceren van de cocaïne uit de Andes. Het werd in eerste instantie gelanceerd als een hippe, veilige 'softdrug', die ook nog eens makkelijk te verbergen was.

De marihuana-producenten in Mexico en Colombia hadden weinig bedenktijd nodig en stapten snel over op het kweken van coca. De drugsondernemers in Medellín maakten in eerste instantie gebruik van de bestaande handelsroutes, die vanuit Colombia hoppend via de Caribische eilanden naar de Verenigde Staten liepen. Een helpende hand van de vele Colombiaanse arbeiders in plaatsen als Miami en New York kwam daarbij uitstekend van pas. Ging er in 1975 vier ton Colombiaanse cocaïne naar de Verenigde Staten, in 1980 was dat al 100 ton

Kleine
zelfgefrabiceerde
onderzeeboten
zijn de nieuwste
truc van
Colombiaanse
en Mexicaanse
drugskartels

Pablo Escobar. Tot begin jaren '90 was hij de onbetwiste leider van de drugsexport vanuit Colombia. Hij werd in december 1993 na een lange klopjacht doodgeschoten. Foto Pablo Manriquez



per jaar geworden. De export was in handen van drie regionale groepen: Medellin, Central (de omgeving van de hoofdstad Bogota) en Cali. Maar tot begin jaren negentig was de onbetwiste leider Pablo Escobar. Hij betrok het grootste deel van de cocapasta uit de Peruaanse Huallaga-vallei en controleerde vanuit Medellin ongeveer 80% van de Colombiaanse cocaïnehandel.³

Midden jaren tachtig waren er zo'n 22 miljoen cocaïnegebruikers in de Verenigde Staten en dat baarde de achtereenvolgende regeringen om begrijpelijke redenen grote zorgen. Onder de republikeinse presidenten Reagan en Bush werd cocaïne de belangrijkste vijand van de Amerikaanse drugsbestrijders. Het leidde ook tot een enorme militarisering van de strijd tegen de coca in de oerwouden van de Andes. Zo gingen in de jaren tachtig grote hoeveelheden militaire hulp – in de vorm van geld, wapens, helikopters, vliegtuigen, militaire instructeurs – naar Peru, Bolivia en Colombia. De climax was wel de invasie in 1989 in Panama, waarbij voormalig CIA-handlager generaal Manuel Noriega, die drifftig bijverdiende aan zijn deals met de Colombiaanse drugskartels, in de boeien werd geslagen en voor tientallen jaren achter Amerikaanse tralies verdween. Maar dat alles had niet tot gevolg dat de cocaïneproductie en cocaïnesmokkel afnam. Integendeel, de Amerikaanse militaire druk leidde tot het zoeken naar steeds geraffineerdere smokkelmethodes en -routes, tot een verdere 'professionalisering' van de productie en het vervoer en zelfs een verdubbeling van de aanplant van coca in de Andes en het Amazonegebied. Dit als extra garantie tegen vroegtijdig verlies of vernietiging van de cocaplanten. Al deze extra inspanningen deden de groothandelsprijs per kilo pure cocaïne dramatisch dalen, waardoor de productie alleen nog maar verder toenam.

De combinatie van toenemende Amerikaanse druk en de vrees van de kant van de Colombiaanse overheid dat de 'narco's' steeds verder zouden infiltreren in de staat, maakte dat de drugsbaronnen vanaf midden jaren tachtig hard werden aangepakt. De daaropvolgende wraak van onder meer Escobar leidde tot een golf van terreur tegen de staat, met bomaanslagen, ontvoeringen en moorden op rechters en politieagenten. Het aantal moorden in Medellin steeg in die periode van 730 naar 5.300 per jaar, een voorbode van wat thans in het Mexicaanse Ciudad Juarez gebeurt. Pablo Escobar werd uiteindelijk zelf na een lange klopjacht in december 1993 doodgeschoten.

Als er één les valt te leren uit de harde aanpak van het Medellin-kartel, is dat die niet heeft gewerkt. In eerste instantie verschoof het centrum van de cocaïnehandel van Medellin naar Cali. Degenen die hadden samengespannen om Escobar ten val te brengen, namen simpelweg zijn bevoorradings- en distributieroutes over. De nieuwe machtige groep was moderner en meer geavanceerd dan de oude en ze gebruikte betere camouflagetechnieken, zoals politieke retoriek, militaire allianties en contacten bij de politie. Voorts had zij innige contacten met diverse paramilitaire groepen die door de regering werden ingezet in de strijd tegen de linkse guerrilla's. Nadat ook de kopstukken van het Cali-kartel waren gearresteerd, nam een groep voormalige en nog actieve politiemensen de leiding op zich van het machtigste en meest gevaarlijke kartel tot dan toe, het *Norte del Valle*.

Met de ondergang van de kartels van Medellin en Cali kwam er ook een einde aan het binnenhalen van de cocapasta uit Peru en Bolivia. Door de aanhoudende Amerikaanse druk en opeenvolgende autoritaire regeringen van onder meer Fujimori in Peru werden de cocavelden in Peru en Bolivia voor het eerst aanzienlijk verminderd. Maar deze tijdelijke successen dreven de cocaplant alleen maar verder naar het noorden: het was het begin van de cocaproductie in Colombia zelf. De regio's langs de grenzen met Ecuador, Venezuela, Panama en de Sierra Nevada aan de Caribische kust werden belangrijke centra voor de productie. En daarmee werd territoriale controle zeer belangrijk. Opereerden de kartels van Medellin en Cali nog met grote zwaarbewapende netwerken, de nieuwe groepen zijn bijna letterlijk legergroepen, die elkaar bestrijden om de controle van de productiegebieden.

De grootste groep was aanvankelijk de *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC), een nationale beweging van paramilitaire groeperin-

gen die in de jaren negentig werd gevormd om de linkse guerrilla's te bestrijden; op haar hoogtepunt had de AUC zo'n 35.000 gewapende manschappen tot haar beschikking. Zij bestreden het kartel *Norte del Valle* en de *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) om de hegemonie over de cocavelden. Tussen de strijden de partijen door verbouwden en verkochten kleine Colombiaanse boeren enorme hoeveelheden coca. Zij waren overigens in de meeste gevallen ook de eerste slachtoffers, als rivaliserende groepen controle over hun cocavelden probeerden te krijgen.

Tussen 2003 en 2006 vond de officiële demobilisatie van de AUC plaats, terwijl de Colombiaanse regering meer en meer militaire successen tegen de FARC behaalde. Bovendien wist men met heel veel Amerikaanse hulp een aantal kopstukken van het zeer gewelddadige *Norte del Valle* te arresteren en daarmee de macht van dit kartel te breken. Maar het betekende opnieuw een machtsvacuüm in de drugshandel. Kleinere groepen, overblijfselen van de AUC en het *Norte del Valle*, bleven elkaar bestrijden om controle over de cocavelden, de laboratoria en de drugsroutes. Het zijn voormalige paramilitaire commandanten en luitenanten van vroegere kartels die nu op lokaal niveau opereren. Door hun geringere omvang is echter ook hun relatie met hun internationale afnemers veranderd.

De beruchte Mexicaanse drugskartels, zoals *Los Zetas* en de Golf-, Tijuana-, Juarez- en Sinaloa-kartels, hebben de afgelopen jaren belangrijke posities ingenomen in de Andes-landen. Gebruikmakend van de strijd in Colombia nemen ze meer en meer de distributie en soms de volledige drugsroutes over. De Colombianen blijven wel belangrijk in de productie en de verwerking van de coca, maar de grote Mexicaanse kartels onderhandelen vaak direct met lokale producenten. De reden is simpel, het maakt de winstmarge van deze kartels vele malen groter.⁴

Naar een wereldwijd netwerk

De cocaïnehandel heeft zich de afgelopen tien jaar ontwikkeld tot een bijna wereldwijd fenomeen. In het verleden was de handel vooral geconcentreerd op de Verenigde Staten en de drugsroutes

liepen dan ook voornamelijk via het Caribische gebied direct richting het noorden. Maar de drugsroutes zijn steeds verder uitgebreid, hebben zich verlegd en leiden tot cocaïne-transport op wereldschaal. De belangrijkste markten voor cocaïne blijven Noord-Amerika en West-Europa, met de Verenigde Staten nog steeds als veruit de belangrijkste consument. De cocaïne naar Noord-Amerika gaat voor een belangrijk deel over zee via de Pacific, over land en door de lucht via Midden-Amerika en Mexico, en via het oostelijk deel van het Caribisch gebied. Transnationale drugsgroepen hebben een netwerk over land aangelegd dat vrijwel het hele continent beslaat, maar vooral Chili, Argentinië, Venezuela en Brazilië. Dat heeft niet alleen toenemende criminaliteit en corruptie in die landen tot gevolg, maar ook een snel groeiende interne markt, ofwel sterk toenemend drugsgebruik en drugsverslaving in die landen.



Drugsroutes
via Afrika zijn
in opkomst

Een 'opkomende markt' in de cocaïnehandel is het vervoer over zee naar West-Afrika, naar landen als Guinee-Bissau, Guinee, Ivoorkust, Senegal, Mali en Sierra Leone. Vanuit die landen gaan de drugs verder richting West-Europa via Noord-Afrika en het Iberisch schiereiland.⁵ De drugshandelaren zijn deze route gaan gebruiken wegens het zwakke politie- en justitieapparaat in deze landen, terwijl er bovendien weinig controle is op de grote hoeveelheden zeevracht die door de havens gaan. Het transport van drugs via vliegtuigen vanuit West-Afrika is ook toegenomen, omdat het vanuit deze regio vrij gemakkelijk is laag vliegend ontdekking door de radar te voorkomen. Maar ook de aloude beproefde methoden van drugskoeriers en bolletjesslikkers vanuit West-Afrika naar Europa zijn nog steeds populair. Nigeria, Guinee, Spanje, Italië en Nederland worden veelvuldig genoemd als belangrijke plaatsen van organisatie en distributie van deze drugsoperaties. En terwijl de Colombiaanse cocaïne via het westen binnenkomt, is het oosten van Afrika, vooral Ethiopië en Kenia, de overslagplek voor de heroïne die vanuit Azië richting Europa gaat. De drugsroutes via Afrika zijn duurder en risicovoller, omdat de lokale bendes die hieraan meewerken ver buiten de controle zijn van de Latijns-Amerikaanse drugsbazen.

Maar het heeft ook voordelen, namelijk de snelle toename van de lokale drugsconsumptie, zodanig zelfs dat er al plaatselijke laboratoria draaien

In Buenos Aires
en Bogota
zijn honderd-
duizenden
jongeren
verslaafd aan
'Paco'

voor de productie van heroïne en cocaïne. In april van dit jaar stelde het Amerikaanse ministerie van justitie een aanklacht op tegen de sterke man van Guinee Bissau, generaal Antonio Indjai.⁶ Hij wordt ervan beschuldigd mee te werken aan internationale drugshandel, plannen te hebben om cocaïne afkomstig van de FARC in Guinee Bissau op te slaan en aan diezelfde FARC wapens te willen verkopen, inclusief luchtdoelraketten. Het is alom bekend dat de FARC al sinds lang probeert raketten in handen te krijgen, om zich zo te beschermen tegen lucht- en helikopteraanvallen. Colombiaanse media meldde op 2 april van dit jaar dat de FARC nu inderdaad de beschikking zou hebben over luchtdoelraketten, waarschijnlijk van de schouder af te vuren Russische SAM7-raketten.

Flexibele drugsroutes

De jaarlijkse rapportages van de Amerikaanse *Drug Enforcement Administration* (DEA), van Interpol en internationale organisaties, zoals de VN, die zich met drugsbestrijding bezighouden, komen opvallend vaak met uiteenlopende data als het gaat om hoeveelheden drugs, de waarde of omzet van de handel en de belangrijkste drugsroutes. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat de georganiseerde misdaad die zich met het vervoer en de handel van cocaïne bezighoudt, uitermate flexibel is. Om de risico's zo klein mogelijk te houden, worden drugsroutes en de wijze van transporteren met grote regelmaat veranderd. Nog steeds gaat de route van de cocaïne naar de Verenigde Staten vooral via Midden-Amerika en Mexico. Maar paradoxaal genoeg heeft het excessieve geweld dat de drugsbendes zelf in de regio hebben ontketend, tot gevolg dat de drugsroutes via de Caribische Zee weer belangrijker worden. Op deze route zijn vooral Jamaica, de Dominicaanse Republiek, Trinidad en Tobago, Barbados en Haïti als doorvoerhavens van toenemend belang.⁷

Tussen Latijns-Amerika en Europa zijn er drie belangrijke routes – het zijn niet de enige, maar wel de meest gebruikte in de afgelopen jaren. De meest directe route is die vanuit het Caribische gebied naar Europa op commerciële vluchten, met gebruikmaking van 'mulas' (letterlijk 'ezels') ofwel dragers die de drugs slikken of op hun lichaam of in hun bagage verbergen. Op de tweede plaats is er de route die vertrekt van de landen aan de Atlantische kust en gebruik maakt van vrachtschepen, plezierjachten en toeristische vluchten die vaak langs eilanden zoals Madeira en de Canarische eilanden gaan. En ten slotte is

er de Afrikaanse route, die ook vertrekt vanuit landen aan de Atlantische kust en gebruik maakt van vrachtschepen en privévliegtuigen.⁸

Argentinië nieuw centrum voor drugsoperaties

Opvallend bij deze routes is de rol die Argentinië de afgelopen jaren is gaan spelen. Het land heeft niet het goede klimaat en de locatie om een belangrijke rol te spelen in het kweken van coca, maar de ligging aan de Atlantische Oceaan en de vele vliegvelden, rivieren en havens maken het wel zeer geschikt als doorvoerland. Al jaren verschijnen er verhalen in de Argentijnse media waaruit duidelijk wordt dat Buenos Aires een vluchthaven is voor grote kopstukken uit de drugswereld van heel Latijns-Amerika. De financiële en bankensector van het land zou ook uitermate geschikt zijn om grote hoeveelheden drugsgeld wit te wasen.

Maar er is nog een graadmeter aan de hand waarvan vrij eenvoudig is vast te stellen of een stad of een regio onderdeel is geworden van een nieuwe drugsroute: de verkoop van goedkope afvalproducten aan jongeren. Want behalve de kopstukken hebben zich inmiddels ook de Colombiaanse en Peruaanse drugshandelaren gemeld die de wijk *Bajo Flores* in Buenos Aires gebruiken als de lokale markt voor cocaïne en het afvalproduct, de gevreesde 'paco'. Paco is de Latijns-Amerikaanse variant van crack; het is cocaïnepasta, vermengd met ammonia en benzine of kerosine, en kost vaak niet meer dan 30 dollarcent per dosis. Het geeft bij het roken een sterke 'flash', die echter maar kort duurt. Paco is de vloek voor de Latino-jeugd, het is zwaar verslavend en uitermate slecht voor de gezondheid, vooral door de producten die worden bijgemengd. Steden als Buenos Aires en Bogota kennen honderdduizenden jonge gebruikers, met alle rampzalige sociale gevolgen van dien. De enorme toename van het paco-gebruik onder jongeren in Argentinië maakt keihard duidelijk dat het land een belangrijke plaats is geworden waar de cocapasta uit Bolivia en Peru wordt verwerkt en klaargemaakt voor doorvoer naar Europa. Spaanse en Argentijnse media kondigden enkele maanden geleden zelfs aan dat de Colombiaanse drugshandel zich verplaatst heeft naar het zuiden van het continent, met Argentinië als het nieuwe centrum van de drugsoperaties.

Het drugsbestrijdingsroer moet om

In juni 2011 vond er een persconferentie plaats in het Waldorf Astoria Hotel in New York. Daar presenteerde de *Global Commission on Drug Policy* zich, met vooraanstaande leden als voormalig VN-secretaris-generaal Kofi Annan, voormalig NAVO-secretaris-generaal Javier Solana en George Schultz, minister van buitenlandse zaken onder president Ronald Reagan. De openingszin van het 20 pagina's tellende rapport dat de Commissie in New York presenteerde, luidde: "The global war on drugs has failed, with devastating consequences for individuals and societies around the world."⁹

Het is een vaststelling die inmiddels wordt onderschreven door vrijwel alle staatshoofden van Latijns-Amerika. Sinds de *Summit of the Americas* in Cartagena (Colombia) in april 2012, waait er een andere politieke wind over het conti-

nent. Achter de schermen van deze Amerikaanse top was er maar één belangrijk onderwerp: een nieuwe drugspolitiek. Na meer dan 40 jaar oorlog, is de roep om een alternatieve aanpak groter dan ooit. Gastheer president Juan Manuel Santos zei tot ieders verrassing dat hij voorstander is van legalisering van drugs, mocht de wereldgemeenschap daartoe besluiten en als het helpt om het geweld en de misdaad terug te dringen. Zelfs een voormalige hardliner als generaal Otto Pérez Molina, president van Guatemala, stelde tijdens deze top: "[O]m een einde te maken aan het ongekende geweld en de misdaad, is er maar één weg, consumptie en productie van drugs onder bepaalde voorwaarden legaliseren." Er is zeker nog een lange weg te gaan voordat legalisering bereikt wordt, maar voor het eerst in de geschiedenis zijn de beleidsmakers in de producerende landen van Latijns-Amerika om. Nu de grootste consument nog, de Verenigde Staten.

NASCHRIFT

Op 1 augustus jl. heeft de Kamer van Afgevaardigden van Uruguay (vergelijkbaar met onze Tweede Kamer) ingestemd met de legalisering van de productie, verkoop en consump-

tie van wiet. Als de Senaat het wetsvoorstel goedkeurt (en dat mag worden verwacht), zal Uruguay het eerste land ter wereld zijn dat cannabis volledig legaliseert. (eindred.)

NOTEN

- 1 Cordula Meyer, 'Colombia's Cocaine Cartels Learn a New Trick', *Der Spiegel online* 2008.
- 2 Admiral Nimmich in een interview in *Der Spiegel online* 2008.
- 3 Paul Gootenberg, *Cocaine's Blowback North, A Pre-History of Mexican Drug Violence*, SUNY, Stone Brook University, 2011.
- 4 In Sight Crime, *Organized Crime in the Americas*, 10 september 2012 (<http://www.insightcrime.org>).
- 5 Interpol, *Fact Sheets Drug trafficking, 2013* (<http://www.interpol.int>).
- 6 Richard Valdmanis, 'US accuses Bissau military chief in Colombia drugs, weapons plot', *Reuters*, 18 april 2013.
- 7 US Department of Justice, *Senate hearings on US-Andean Security Cooperation and US-Central America Security Cooperation*, mei-oktober 2011.
- 8 Elber Gutierrez Roa, 'Estas son las vías de exportacion de drogas ilícitas a Europa y EE.UU', *elespectador.com*, 04/05/2013.
- 9 'UN Global Commission on Drug Policy released its "War on Drugs" report in June 2011' (zie: <http://www.cfr.org/drug-trafficking-and-control>).

De Bonds­dag­verkiezingen: Duitse koers­vast­heid zou Europa moeten koesteren

In september gaan de Duitsers naar de stembus. Europa toont grote interesse voor de verkiezingen in zijn sleutel­lid­staat. Wie zal na september in Duitsland de scepter zwaaien? Welke partij het ook zal worden, tot een stevige koers­wij­ziging van Duitsland zal het niet komen. Het beleid zal na september in essentie hetzelfde blijven.

De Bonds­dag­verkiezingen wordt in de Europese media breed uitgemeten. Zij krijgt meer aandacht dan een verkiezing voor het Europees Parlement ooit ten deel is gevallen. Voor Europa is de keuze die in Duitsland wordt gemaakt cruciaal. Je zou bijna kunnen stellen dat in een echte Europese democratie de Europese volkeren de Bonds­re­gering moeten kunnen kiezen. In de financiële en economische crisis is het immers de Bonds­re­pub­liek die in de ‘Duitse Eurozone’ de richting aangeeft.

Voor andere landen in Europa is het soms de vraag of er bij verkiezingen nog wel wat te kiezen valt. In lid­staten die afhankelijk zijn geworden van financiële steun of die er niet in slagen aan de Maastricht-criteria te voldoen, is de speelruimte voor beleid minimaal. Het volk kan bij verkiezingen misschien nog wel een andere regering kiezen, maar geen andere politiek. Hoe meer Europa zich richting een transferunie ontwikkelt, hoe verder democratie en nationale soevereiniteit worden uitgehold. Om geld te krijgen, moeten de ontvangende landen immers aan strikte voorwaarden voldoen die het budgetrecht, als het kernrecht van het parlement, ondermijnt.

Duitsland, dat onder het bewind van Angela Merkel de crisis vooralsnog relatief ongeschonden heeft doorstaan, heeft in principe geen last van deze politieke dwang­si­tuatie. Toch is de keuze bij de Duitse Bonds­dag­verkiezing zeer beperkt. Op vrijwel alle beleidsterreinen zijn de verschillen tussen de grote politieke partijen minimaal. In landen die min of meer in een dwang­si­tuatie terecht zijn gekomen, bloeien partijen die niet-realistische alternatieven voorstaan, terwijl in Duitsland, dat meer armslag heeft, de kiezer juist naar het midden trekt.

Dit heeft deels te maken met een brede consensus over thema’s als Europa, buitenlandse politiek, veiligheidsbeleid, sociale­mar­kteconomie, energie en duurzaamheid. Bovendien heeft Bonds­kan­selier Merkel vrijwel alle thema’s waarmee sociaal-democraten en groenen zich zouden kunnen profileren, naar zich toegetrokken. Denk slechts aan de *Energiewende*. Dat de verkiezingscampagne voor Peer Steinbrück zo desastreus is verlopen, is ook het gevolg van het onvermogen van de SPD nog een thema te vinden waarmee zij zich echt van de CDU kan onderscheiden. De poging om het SPD-profiel vooral in sociale rechtvaardigheid te zoeken, liep al onmiddellijk stuk op de ongeloofwaardigheid van de lijsttrekker in dezen.

Een politiek volatiel Duitsland zou de nekslag voor Europa betekenen. Foto Conan / Conanil



Wat de uitkomst van de verkiezingen ook wordt en met wie Merkel een coalitie smeedt (FDP, SPD of Bündnis 90/Die Grünen), het beleid zal na september niet wezenlijk veranderen. Wanneer François Hollande hoopt dat een nieuwe coalitie waaraan ook de SPD deelneemt een minder strenge houding zal aannemen, dan vergist hij zich jammerlijk. Misschien dat in de retoriek de nadruk wat meer op groei komt te liggen en de toonzetting wat milder wordt, maar het beleid zal in essentie hetzelfde blijven.

De Duitse bevolking vertrouwt Angela Merkel het meest toe dat zij Duitsland veilig door deze aanhoudende crisis loodst en de kosten ervan voor de Duitse belastingbetaler binnen de grenzen weet te houden. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig te omschrijven waar Merkel in de Europese en buitenlandse politiek precies voor staat. In de groeiende stroom van biografieën die de afgelopen jaren over Merkel verschenen zijn, slaagt geen enkele auteur erin haar Europese en buitenlandse politiek trefzeker samen te vatten, of een indicatie te geven van wat we van haar in de toekomst ten aanzien van concrete vragen kunnen verwachten. Hoever is Duitsland bereid te gaan om de euro te redden, en welk Europa staan de Duitsers daarbij voor. Wat wil Merkel Groot-Brittannië aanbieden om de Britten over te halen in de EU te blijven? Hoe is haar verhouding met de Verenigde Staten en Rusland eigenlijk?

Dat het zo moeilijk blijkt op deze vragen een eenduidig antwoord te geven, is tekenend voor het beleid van Angela Merkel. Haar politiek is niet programmatisch, maar pragmatisch, eclectisch en niet principieel, en qua stijl eerder onderkoeld. Duitsland heeft in zijn Europese en buitenlandse politiek vaak geen vastomlijnde standpunten en geen *red lines*. Merkel is meer iemand die telkens de bestaande situatie inschat en daar het beste van probeert te maken. Dat leidt tot een politiek die sterk op de *status quo* is gefixeerd. "Fahren auf Sicht", zoals minister van financiën Wolfgang Schäuble het eens formuleerde. Politiek als crisismanagement en aanpassen aan veranderende omstandigheden en niet als het omzetten van idealen en het vormgeven aan de toekomst.

Nu wordt er in commentaren in de Europese pers vaak over geklaagd dat het Merkel aan grootse idealen en visioenen ontbreekt. Is dat echt zo erg of eerder een zegen? De grote Europeaan Helmut Kohl gaf

De roep om Duits
leiderschap komt
vooral neer op de
wens dat Berlijn de
portemonnee
trekt

een paar jaar geleden in een interview toe dat hij de euro tegen de wil van het Duitse volk had doorgedrukt. Hij wist dat een referendum over afschaffing van de D-Mark negatief zou uitvallen. Soms moet de democratie even opzij worden gezet, aldus Kohl. Moeten we hem en François Mitterrand nu prijzen als staatsmannen die hun verantwoordelijkheid namen? Of moeten we toch constateren dat zij het zijn geweest die Europa met hun niet doordachte experiment in de ellende hebben gestort? Dat de bedoelingen goed waren en de liefde voor Europa groot, lijkt me geen excuus. Dan maar liever de weinig emotionele, voorzichtige politiek van Merkel, met haar gecalculeerde stappen, zo denkt het overgrote deel van het Duitse electoraat. En zij zijn het met Merkel eens dat de problemen waarin de verschillende lidstaten verkeren, thuis gemaakt zijn en ook alleen daar kunnen worden opgelost, en niet door Brussel, de Europese Centrale Bank of Berlijn. De roep om Duits leiderschap komt toch vooral op de wens neer dat Berlijn de portemonnee trekt. Ondanks zijn economische macht is Berlijn niet in staat om in zijn eentje de euro te schragen. Want laten we wel wezen, Duitsland mag dan nu gezien worden als het succesmodel, feitelijk is de economische groei minimaal en bovendien fragiel.

Geen grote projecten, geen verrassende verkiezingsresultaten, geen grote koerswijzigingen. Dit alles heeft ook voordelen. Het draagt bij tot bestendig beleid – koersvastheid, waar we in Nederland nog wat van kunnen leren. Juist in een periode van crisis en waarin bijna alle landen politiek zwalken, is het goed dat er in het centrum van Europa een groot land is dat nog als anker kan dienen. Een politiek volatiel Duitsland zou de nekslag voor Europa betekenen.

Continuïteit en betrouwbaarheid zijn waarden op zichzelf. Het principe van een bondgenootschap is in zijn kern niets anders dan het begrenzen van wantrouwen. Dit geldt ook voor Europa. Wanneer over Europa als vredesproject wordt gesproken, wordt eigenlijk bedoeld dat de Europese integratie tot doel heeft het wantrouwen tussen de landen van Europa te verminderen. In de crisis neemt het wantrouwen echter toe en wordt de instabiliteit en onvoorspelbaarheid van de politiek groter. Dit roept de angstige vraag op of meer dan zestig jaar integratie tot niet meer dan een dun laagje vernis van vertrouwen heeft geleid. Met die vraag in het achterhoofd is de koersvastheid van de Duitse politiek en de voorspelbaarheid van het Duitse electoraat een groot goed, dat het vertrouwen waard is.

Getemde leeuw of sluwe vos?

Angela Merkels politieke retoriek en strategie in het licht van de kredietcrisis

Als er een politicus is die de afgelopen jaren kritiek te verduren kreeg, dan is het Angela Merkel. Hoe komt het toch dat Merkel door veel critici verguisd wordt, terwijl ze door de Duitse bevolking op handen wordt gedragen? De verklaring ligt deels in haar politieke stijl, deels ook in de complexe werkelijkheid van de kredietcrisis, die haar regeerperiode in een ander licht stelde. Ze nam een groot risico door het lot van de euro aan haar eigen lot te verbinden. Maar daarmee nam ze de binnenlandse kritiek de wind uit de zeilen. Voor de EU zou het goed zijn wanneer ook de Angelsaksische wereld oog krijgt voor Duitse oplossingen.

De afgelopen decennia is het vertalen van politieke doelen in concreet beleid steeds lastiger geworden. Omgekeerd hebben politici vaak moeite nieuw beleid om te zetten in een geloofwaardig politiek vertoog. De Amerikaanse president Barack Obama heeft een legitimatieprobleem omdat zijn speeches zo aansprekend en vaak ook veelbelovend zijn dat het beleid er bleekjes bij afsteekt. Je zou bijna vergeten dat hij op zijn minst één revolutionaire wet door het Amerikaanse Congres heeft gesleept, de *Patient Protection and Affordable Care Act*, beter bekend als Obama- of Medicare.

Voor Angela Merkel is het probleem juist omgekeerd. Zij is bepaald minder goed in staat het publiek op sleeptouw te nemen. Zij zelf vindt dat je politici moet afrekenen op hun daden. Politici moeten niet méér beloven dan ze kunnen waarmaken. Maar deze vorm van politiek bedrijven heeft tot menig spraakverwarring geleid. Analisten hadden op het hoogtepunt van de kredietcrisis vaak moeite om haar stap-voor-stap

benadering te duiden. Zelfs Helmut Kohl zag op een gegeven moment door de bomen het bos niet meer en mengde zich in het debat over het EU-beleid van zijn voormalige protégé. Tegen vrienden zou hij hebben gezegd dat Merkel zijn Europa kapot maakt.

Tegen deze achtergrond duid ik in dit artikel Merkels politieke retoriek. Ik geef aan wat haar motieven zijn om geen vergezichten prijs te geven en waarom ze door analisten – niet de minsten – vaak verkeerd wordt begrepen. Soms lijkt het of het Duitse volk haar meer vertrouwt dan de meeste analytici. Ook besteed ik aandacht aan haar strategie. Op specifieke beleidsterreinen is zij vaak zeer sterk aanwezig. Zo heeft zij een heel heldere visie op de inrichting van de democratie in de EU, een visie die sterk verschilt van die van haar minister van financiën Schäuble. Tot slot bespreek ik de Duitse relatie tussen binnen- en buitenlandse politiek. Door een aantal factoren wordt de kloof tussen nationale en Europese politiek in Duitsland veel minder sterk gevoeld dan in andere

Hanco Jürgens is wetenschappelijk medewerker van het Duitsland Instituut aan de Universiteit van Amsterdam. Gesubsidieerd door het Montesquieu Instituut deed hij onderzoek naar de invloed van de EU op de Nederlandse en Duitse sociale, politieke en constitutionele verhoudingen.

landen. Dat is volgens mij een belangrijke verklaring voor het feit dat een eurokritische, rechts-populistische partij tot nu geen voet aan de grond heeft gekregen in Duitsland.

De kunst van het zwijgen

Merkels manier van politiek bedrijven is een duidelijke stijlbreek met haar voorgangers. Helmut Kohl en Gerhard Schröder deinsden er niet voor terug grote woorden te gebruiken. Kohl zag de Europese integratie als een historische opdracht. Hij sprak in dit verband graag over de “gena-

Groeipact zo te versoepelen dat Duitsland geen boete hoefde te betalen.

Angela Merkel zette zich sterk af tegen deze manier van politiek bedrijven. Zij heeft geen behoefte aan grote woorden. In 2009, tijdens haar Humboldt-Rede over Europa, hekelde ze de debatten over een ideale eindtoestand van de EU, zoals die eerder waren aangezwengeld door Joschka Fischer. Volgens Merkel dragen deze debatten ertoe bij dat burgers geen echt vertrouwen in de EU van vandaag ontwikkelen. In plaats van over verre doelen te spreken, moeten poli-

De idee van Duitsland als een republiek zonder kompas blijft hardnekkig overeind staan. In Duitsland zelf wordt die kritiek het sterkst verwoord door filosoof Jürgen Habermas, die de regering opportunistische machtspolitiek verwijt. Foto Walt Stoneburner



de van de late geboorte” – doelend op zijn generatie, die net te jong was om te dienen in de *Wehrmacht*. In woord was hij een groot voorstander van een politieke unie, maar in de praktijk liet hij dit idee gemakkelijk vallen. Dat leidde tot veel misverstanden, niet in de laatste plaats bij de Nederlandse diplomatie, die in de onderhandelingen voorafgaand aan het Verdrag van Maastricht tevergeefs rekende op Kohls steun bij het voorstel voor een sterk Europees Parlement en een sterke Commissie. Kohls opvolger, de mediakan-selier Gerhard Schröder, vond dat de verbreding en verdieping van de EU moesten worden vastgelegd in een grondwet voor Europa. Maar toen het Duitse begrotingstekort boven de drie procent uitkwam, wist hij de regels van het Stabiliteits- en

tici steeds kijken naar de noodzakelijk te nemen eerstvolgende stap.

In een recente biografie van Merkel wordt een vergelijkbaar argument aangehaald om niet teveel uit te weiden over vergezichten. In 2006 zou ze een studie onder ogen hebben gekregen, waarin wordt aangetoond dat kiezers sceptischer worden naarmate ze meer informatie krijgen, omdat zaken dan te gecompliceerd lijken. Merkel heeft de studie ter harte genomen.¹ Over details spreekt ze liever niet, wel over waarom ze een maatregel heeft genomen. Ze ziet het als haar opdracht vertrouwen te schenken, positief te denken en hoop te geven. Dat is wat de kiezer graag wil.

Merkels strategie om niet te veel prijs te geven, is echter ook een vorm van machtspolitiek. Zij is als geen ander in staat om te zwijgen. In een recent interview met het vrouwenblad *Brigitte* zei ze dat zwijgen nodig is om verstandig te kunnen praten. Net als haar voorbeeld Helmut Kohl staat ze erom bekend pas laat besluiten te nemen. Dat heeft het voordeel dat anderen vaak hun kruis verschoten hebben, dat er op termijn vanzelf een consensus ontstaat of dat problemen zo urgent zijn geworden dat de kanselier uiteindelijk als een scheidsrechter boven de partijen de definitieve beslissing kan nemen.

Een ander voordeel van deze stijl van politiek bedrijven is dat Merkel, net als Kohl, belangrijke beleidswijzigingen vrijwel ongemerkt voorbij kan laten gaan. Dit gegeven laat zich illustreren aan de hand van haar EU-politiek. Met de oprichting van een Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) in juni 2010 werd duidelijk dat ter bestrijding van de crisis gezocht werd naar oplossingen buiten de Europese Commissie om. In de voorstellen die Merkel sindsdien heeft geïnitieerd speelde de Commissie geen belangrijke rol. De koerswijziging in de Duitse buitenlandse politiek is echter nooit aangekondigd. Pas recent zegt Merkel in interviews dat zij niet voor uitbreiding van macht van de Europese Commissie is.

Een tweede interessante koerswijziging die op professionele wijze buiten de media is gehouden, is de Duitse CO₂-politiek. Duitsland, Merkel als voormalig minister van milieu voorop, staat aan de basis van de invoering van emissierechten, die landen of bedrijven tegen betaling het recht geven broeikasgassen uit te stoten. Door een te royale uitgave van deze emissierechten aan bedrijven en door de kredietcrisis is een overschot ontstaan. Op de veiling brengen ze niets op. De EU wilde verandering brengen in dit falend beleid, maar vond Duitsland op haar weg. Duitsland is immers bezig een kostbare omwenteling in de energie-sector tot stand te brengen. Extra kosten voor emissierechten zouden alleen maar op nog meer bezwaren stuiten vanuit de industrie. Merkel heeft goed geluisterd naar de sterke autolobby. Het belang van invoering van Duitse duurzame energiebronnen, wind- en zonne-energie, gaat hier voor de Europese bestrijding van CO₂-uitstoot, de ene milieumaatregel ten koste van de ander. Door dit soort stilzwijgende koerswijzigingen hebben analisten moeite haar beleid te volgen. Het leidt tot interessante speculaties over wanneer Merkel tot nieuwe inzichten is gekomen en tot felle kritiek op inconsistent beleid.

Merkels critici

Merkel heeft zich vaak gedistantieerd van Schröders buitenlandbeleid. Een verdeeld Europa, zoals gedurende de Irak-oorlog, wilde zij te allen tijde voorkomen; de relaties met de Verenigde Staten moesten worden hersteld; en verdragen dienden te worden nageleefd in plaats van bijgesteld. Opmerkelijk is dat desondanks de idee van een republiek zonder kompas hardnekkig is blijven bestaan. Het verwijt heeft wel een andere inhoud gekregen. De regering-Schröder/Fischer werd verweten geen heldere politieke oriëntatie in de internationale verhoudingen te hebben. Door zich diverse malen te distantiëren van de Verenigde Staten, de Frans-Duitse as te omarmen en toenadering te zoeken tot Rusland en China, zou de rood-groene coalitie een moderne vorm van *Schaukelpolitik* bedrijven. Tijdens het eerste kabinet-Merkel, de grote coalitie, werd die balans enigszins hersteld. Maar nadat de kredietcrisis uitbrak, bleek de kritiek op Duitsland als een 'republiek zonder kompas' hardnekkig.² Er volgden nieuwe verwijten van gebrek aan oriëntatie, besluiteloosheid en veronachtzaming van bestaande verhoudingen.

Deze kritiek wordt in Duitsland zelf het sterkst verwoord door Duitslands meest beroemde filosoof Jürgen Habermas, die de regering opportunistische machtspolitiek verwijt die eerder door opinieonderzoeken dan door consistent beleid wordt bepaald.³ De steun van Merkel voor democratische procedures in de EU en de sterke nadruk op Duitse oplossingen voor Europese problemen leiden tot onderlinge ressentimenten en tot het afgeven op het Brusselse monster, dat de schuld van het economisch falen in de schoenen krijgt geschoven. Uit een heel andere hoek komt de kritiek van Duitslands bekendste econoom, Hans-Werner Sinn, die zich verzet tegen elk reddingsmechanisme, omdat daardoor in zijn ogen de problemen niet opgelost maar vooruitgeschoven worden.⁴ Pappen en nathouden heeft volgens hem geen zin. Griekenland moet hooguit hulp krijgen om de pijn te verlichten tijdens het verlaten van de eurozone. En het opkoopprogramma van staatsobligaties door de ECB kan het beste meteen worden stopgezet. Sinn staat met zijn kritiek met beide benen in een stevige Duitse traditie van ordoliberalen, d.w.z. voorstanders van een sterke staat, die optreedt als hoeder van de orde en de regels bepaalt voor een vrije markt, zonder zelf partij te zijn. Ordoliberalen vestigen bij crises hun aandacht op betere regelgeving en herstel van de aanbodzijde van de economie.

Hoewel Sinn ook in Duitsland een groot aanzien geniet, geloof ik niet dat hij door de Duitse politieke elite nog serieus wordt genomen. Het zijn vooral de buitenlandse eurocritici die vaak onterecht in hem een bondgenoot zien, omdat hij eveneens een fel criticus van Merkels economisch beleid is. Maar waar Sinns kritiek voortkomt uit de zorg voor onterechte steunmaatregelen die leiden tot een gebrekkige herstructurering van de markt, zijn de meeste Angelsaksische economen bezorgd over vraaguitval. Martin Wolf en Wolfgang Münchau, toonaangevende columnisten van de ook in Nederland goed gelezen *Financial Times*, schrijven al enige jaren dat Duitsland als krachtigste economie van Europa snel een einde moet maken aan de politiek van loonmatiging en bezuinigingen. Alleen met Keynesiaanse stimuleringsmaatregelen komt de eurozone er bovenop. Duitsland moet als economische trekker van de eurozone fungeren, handelsoverschotten wegwerken door te investeren en lonen verhogen, opdat de disbalans tussen Noord- en Zuid-Europa wordt opgeheven. Tegenstrijdige visies op het oplossen van de kredietcrisis spelen hier een belangrijke rol.

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat ook een groot kenner van de Duitse politiek, de Britse politicoloog William E. Paterson, Merkel een gebrek aan visie ten aanzien van Europa toeschrijft. Paterson schrijft dit gebrek toe aan haar Oost-Duitse achtergrond, waardoor ze anders dan Kohl zonder empathie en emotionele betrokkenheid over de EU spreekt. Hij noemt Duitsland een *reluctant hegemon*, die door de kredietcrisis, zijns ondanks, in een hegemoniale rol is gekatapulteerd. Achter Duitslands nieuwe positie in het centrum van Europa zat geen enkele strategie. Andere lidstaten hebben het land deze rol opgedrongen omdat Duitsland nu eenmaal de sterkste economie van Europa heeft.⁵ Duitslands weerzin om deze rol op zich te nemen, heeft zeker ook te maken met binnenlandse druk. Het land staat niet meer te springen om de rol van *Zahlmeister* van Europa op zich te nemen. Het juninummer 2013 van *The Economist* bevat een *special report*, waarvan de titel is ontleend aan Paterson. Volgens de redacteurs is het strategisch denken opvallend afwezig in alle lagen van de regering. Merkel zelf zou hebben gezegd dat dit concept haar geheel vreemd is.⁶ De verklaring zoeken de redacteurs in Duitslands geschiedenis, waar geen ervaring is in succesvol internationaal leiderschap, waar de Europese integratie een uitweg bood tot verzoening met voormalige vijanden en waar een hunkering naar stabiliteit bestaat, juist omdat de Duitse geschiedenis zo weinig stabiele periodes heeft

gekend. Door Duitslands kleine-landen-mentaliteit blijft de vraag actueel of Duitsland Europa wel wil leiden.

In Nederland worden Engelse bladen als *The Economist* en de *Financial Times* goed gelezen. Hoezeer dit soort analyses doorwerkt, blijkt wel uit een studie van het Centraal Planbureau over de kredietcrisis, in het hoofdstuk getiteld: 'Duitsland: reus zonder richting', met als motto een citaat uit *The Economist* uit 2011: "We don't know what we want but we're happy to discuss it."⁷ En de toonaangevende Nederlandse columnist van *Het Financieele Dagblad*, Martin Visser, heeft in zijn treffende analyse van het verloop van de kredietcrisis een minder treffend hoofdstukje getiteld 'Dolend Duitsland'.⁸ In Vissers analyse staan Merkel en haar minister van financiën Schäuble vaak lijnrecht tegenover elkaar, is Duitsland wankelmoedig, onberekenbaar en onbetrouwbaar. Dat alles heeft niet bijgedragen aan een snelle oplossing van de kredietcrisis.

Merkels strategie

Veel misverstanden over Duitslands rol in de kredietcrisis zijn te herleiden tot oude clichés, die zelfs worden teruggevoerd tot aan de Duitse Michel uit de Biedermeier, een naïeve boerenjongen met een slaapmuts op, die de staat van het toenmalige, verdeelde Duitsland verbeeldde.⁹ Een van de belangrijkste misverstanden is wel dat de Duitse politiek geen richting heeft. Alsof Duitse politici zo bevangen zijn door het verleden dat ze geen stap durven te zetten, en al helemaal niet het eigen belang ervan durven in te zien. Bij Schröder en Fischer spitste de kritiek zich toe op inconsequent beleid. Merkel kreeg vaak het verwijt van onwetendheid. Deels is dit te danken aan haar politieke stijl. Zoals eerder aangeduid is zij weinig geneigd handvatten te bieden voor een beter begrip van haar beleid. Gevraagd naar haar ideologie heeft ze gezegd dat ze dan liberaal, dan weer conservatief, dan weer christelijk-sociaal is. Wordt zij gevraagd naar een plan voor Europa, dan geeft ze stevast antwoord over de kleine stapjes die moeten worden gezet om de grote problemen op te lossen (in de Engelse media vertaald met *muddling through*).

Zeker, Merkel heeft fouten gemaakt in de hectiek van de kredietcrisis. Samen met Sarkozy stelde ze in Deauville voor om de private sector structureel mee te laten betalen bij het kwijtschelden van schulden. De markten reageerden acuut op deze jobstijding. Europese politici hebben nog maanden nodig gehad om de schade te herstellen,

Merkels plan voor Europa: *muddling through*

door zo veel mogelijk te benadrukken dat alleen de banken met Griekse schuldpapieren moesten bloeden en dat het hier om een zeer uitzonderlijke gang van zaken ging. Zeker, Merkel heeft laten zien met het grootste gemak afstand te kunnen nemen van staand beleid. Na een vierdaagse reis langs een energiebeurs, windturbines, kern- en waterkrachtcentrales besloot haar regering in september 2010 om de Duitse kernreactoren acht tot veertien jaar langer open te houden dan gepland. Zes maanden later, na de ramp in de kerncentrale van Fukushima, besloot het kabinet tot een moratorium van drie maanden, waarna acht kerncentrales voorgoed werden gesloten en werd besloten de resterende centrales gefaseerd te sluiten tot 2022. Met deze radicale ommezwaai heeft Merkel alles op alles gezet om de verkiezingen in Baden-Württemberg te winnen. Habermas had op dit punt dus gelijk. Maar het gemak om gemaakte politieke keuzes te herzien, is niet hetzelfde als een gebrek aan strategie.

Merkels 'stapje voor stapje'-politiek is niet alleen een kwestie van politieke stijl of van een traditionele *lean back policy*, maar ook van machtspolitiek handelen. Sinds de kredietcrisis bestond deze politiek van achteroverleunen immers niet meer uit het afwachten totdat problemen overwaaien, maar uit het afwachten totdat de nood zo hoog was dat de triple-A landen in de eurozone voorwaarden konden stellen voor stevige hervormingen. Merkels terughoudend optreden voorafgaand aan het eerste hulppakket voor Griekenland heeft de eurozone extra geld gekost, omdat het bedrag dat moest worden uitgeleend exponentieel opliep, maar het had ook resultaat, omdat Griekenland eindelijk bereid was de strenge voorwaarden te accepteren. Eenzelfde strategie is in de Cyprus-crisis gevolgd. Hier bleek eens te meer hoeveel invloed het hulpbehoevende land kon uitoefenen op het akkoord. Duitsland drong aan op een structurele hervorming van Cypriotische banken, die veel te afhankelijk waren van Russische spaartegoeden. Dat is pas in laatste instantie gelukt.

Wie goed naar Merkel geluisterd heeft, wist dat er van een Grexit nooit sprake kon zijn. In de Humboldt-rede zei ze heel expliciet dat er met haar geen splitsingen in Europa tot stand gebracht worden. De Grexit bleef boven de markt zweven om Griekenland te dwingen tot de uit Duits oogpunt zo noodzakelijke hervormingen. Daarbij was er volgens mij nauwelijks sprake van misverstanden tussen Merkel en minister van financiën Schäuble. In verschillende varianten wisten zij de rol van *good cop / bad cop* goed te spe-



Een zwaaiende Angela Merkel. Foto Duncan Hull / dullhunk

len. Uiteindelijk had ook de Duitse Bundesbank grote invloed op het crisisbeleid. En op de achtergrond speelde het Bundesverfassungsgericht zeker ook een rol.

De meningsverschillen tussen Merkel en Schäuble liggen veeleer op het terrein van de Europese democratie. In zijn dankrede voor de prestigieuze internationale *Karlspreis* te Aken, die hij in 2012 ontving voor zijn verdiensten voor de Europese eenwording, sprak Schäuble zich uit voor een sterke Europese Commissie, met aan het hoofd een direct gekozen president, die wordt gecontroleerd door twee kamers: het Europees Parlement en de Europese Raad. Merkel heeft echter weinig op met het idee van een gekozen president aan het hoofd van de Europese Commissie. Het zou de machtsverhoudingen onnodig op hun kop zetten. In de nieuwe architectuur van de EU heeft de Commissie vooral een regulerende en controlerende taak. Het politieke wapengekletter vindt plaats in de Europese Raad. Volgens Merkel zijn de tegenstellingen tussen supranationale en intergouvernementele besluitvorming achterhaald. De Europese Raad, samengesteld uit democratisch gekozen regeringsleiders, maakt immers eveneens deel uit van de Europese wetgevende macht. In haar rede voor het Europa College te Brugge in november 2010, toen de kredietcrisis op het hoogtepunt was, stelde ze dat het in de EU om het samenspel van gecoördineerde actie tussen *stakeholders* gaat, die elk verantwoordelijk zijn voor hun terrein. Deze 'Uniemethode' is volgens haar democratisch gelegitimeerd in de democratische besluitvorming van de lidstaten én van het Europees Parlement. Veel daaraan tornen wil ze niet.

De gevoelde afstand tussen Brussel en Berlijn is veel minder groot dan in andere hoofdsteden

Merkels strategie in de eurozone is helder: de onderlinge verschillen in regelgeving op het gebied van banktoezicht, flexibilisering van de arbeidsmarkt, pensioenleeftijd en nettowinstbelasting moeten zo snel mogelijk worden verkleind. Dat kan alleen door hervormingen af te dwingen via een bankenunie, sturingsmechanismen, een reddingsfonds en de methode van open coördinatie. Dat deze maatregelen en garanties in de ogen van veel Fransen, Nederlanders en Britten een depolitiserende werking hebben, doordat ze de smalle marges in de politiek alleen maar smaller maken, deert haar niet. De maatregelen bevorderen het vertrouwen in de euro en dat vertrouwen betaalt zich uit in de waarde van de munt.

Merkels succes

Onder Merkel werd Duitsland een steeds machtigere speler in de EU. Merkel is in staat gebleken veel van haar politieke doelen zowel in Duitsland als in Europa vorm te geven. Lang niet op alle, maar wel op veel terreinen is het Duitse binnen- en buitenlandbeleid goed op elkaar afgestemd. In het voetspoor van Helmut Kohl stelt Merkel dat Duitse politiek EU-politiek is en andersom. Merkel plukt de vruchten van de hervormingen van de arbeidsmarkt onder Gerhard Schröder, de Hartz IV-verdragen, die aan de basis staan van een veel grotere EU-hervormingsagenda. Hierdoor is Duitsland in staat een effectieve EU-politiek te voeren. Niet dat Merkel alles erdoor kan drukken wat ze wil, in het geheel niet, maar ze is dankzij

haar ervaring en dossierkennis in staat ervoor te zorgen dat besluiten in de EU op zijn minst een Duits stempel lijken te hebben.

Om een aantal redenen is de gevoelde afstand tussen Brussel en Berlijn veel minder groot dan in andere hoofdsteden. Voor de meeste Duitse politici zijn hun ideeën van het ordoliberalisme, van een vrije markt die sterk is gereguleerd door de overheid, en van de sociale markteconomie gemakkelijk te transponeren naar het Europese niveau. De waarden van de Duitse sociale markteconomie zijn voor die politici de leidende principes in Europa. Duitsland is beter dan andere landen in staat geweest een omgeving te creëren, een *regional milieu*,¹⁰ waarnaar eigen institutionele oplossingen zijn geëxporteerd in een juridische taal die verwant is aan de eigen rechtspraak, en waar een arena van multilaterale samenwerking is gecreëerd, waarin de belangen van Duitsland kunnen floreren. Het Duitse gevoel van congruentie tussen de binnenlandse politieke verhoudingen en de verhoudingen in de EU is groter dan elders. De Duitse kiezer herkent in Brussel, en niet te vergeten in Frankfurt, veel elementen van de eigen binnenlandse politiek, met de vele *checks and balances*, de trage onderhandelingscultuur en de steeds sterker wordende sturingsmechanismen om de uiteenlopende delen bijeen te houden. Dit verklaart volgens mij de afwezigheid van een sterke rechts-populistische anti-EU-partij, ondanks de ook in Duitsland sterk aanwezige eurosceptis. De hoge mate van herkenning van de Brusselse politiek ontbreekt in de meer centraal geregeerde landen zoals Frankrijk, Nederland en Groot-Brittannië. Merkel zelf heeft de Duitse eurosceptici veel wind uit de zeilen genomen door de hand op de knip te houden. Haar grote verhaal naar de kiezer toe is dat zij de euro heeft gered zonder dat het de Duitse belastingbetaler buitensporig veel geld heeft gekost.

NOTEN

- 1 Stefan Kornelius, *Angela Merkel, Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg, 2013, blz. 255.
- 2 Dit verwijst naar de titel van Hans-Peter Schwarz, *Republik o'Úe Kompaß, Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik*, Berlijn, 2005.
- 3 Jürgen Habermas, 'Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus', *Süddeutsche Zeitung*, 7 april 2011.
- 4 Hans-Werner Sinn, 'EZB und Rettungsfonds dürfen keine Staatsanleihen kaufen', *Handelsblatt*, 16-9, 2011, nr. 180, blz. 8.
- 5 William E. Paterson, 'Reluctant Hegemon? Germany Moves Central Stage in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 2011, blz. 57-75.
- 6 'The reluctant hegemon, A special report on Germany', *The Economist*, 15-21 juli 2013, blz. 1-20, in het bijz. blz. 4-7.
- 7 Coen Teulings e.a., *Europa in crisis, Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de Eurozone*, Amsterdam, 2011, blz. 185-208.
- 8 Martin Visser, *De Eurocrisis, Onthullend verslag van politiek falen*, Amsterdam, 2012, blz. 10, 39, 45-53, 83.
- 9 Zie Niall Ferguson, 'Merkel's "deutsche Michel" ploy is bad economics', *Financial Times*, 11 juli 2013 (een Nederlandse vertaling van dit artikel, onder de titel 'Gevaarlijk zelfbeklag van Duitsland' werd op 17 juli 2013 gepubliceerd in *NRC Handelsblad*).
- 10 Naar Simon Bulmer, Charlie Jeffery & William Paterson, *Germany's European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu*, Manchester, 2000.

Ook in Duitsland bestaat eurosceptis, maar electorale ruimte op rechts is nauwelijks te bemachtigen

De afgelopen jaren boekten anti-EU-partijen successen in diverse lidstaten. Zo niet in Duitsland. EU-kritische partijen, en meer in het algemeen rechts-populistische partijen, schieten daar geen wortel. Onderscheiden de Duitsers zich van andere Europeanen, simpelweg omdat ze een tevredener, toleranter en meer EU-gezind volk zijn? Dat lijkt niet het geval.

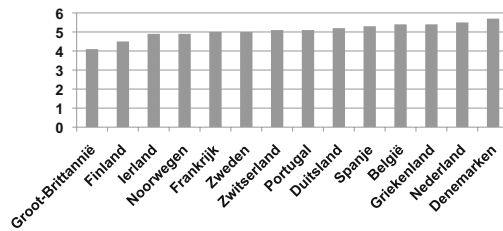
“**A**ls of Duitsland op een ander continent ligt.” Dat is het oordeel van het Amerikaanse onderzoeksinstituut Pew in het in mei verschenen rapport over de publieke opinie in verscheidene West-Europese landen.¹ Behalve optimistisch over de economische situatie in eigen land, zijn Duitse burgers ook opvallend positief over de Europese Unie. Zo steunt 60% van de Duitsers de EU, tegenover 41% van de Fransen en 33% van de Grieken. Dit bericht werd opgepikt door diverse commentatoren, die hieruit concluderen dat “Duitsers zich vastklampen aan Europa, terwijl anderen genoeg krijgen van de EU”;² dat zij “zo goed als de laatsten zijn die nog in het Europese project geloven”;³ en dat we te maken hebben met een “groeiend Frans-Duits schisma”.⁴

Logisch dat de Duitsers positiever denken, zou men kunnen zeggen, want het vergaat Duitsland economisch ook beter dan veel andere, in het bijzonder zuidelijke, lidstaten. Anderzijds is er genoeg reden voor Duits anti-EU-sentiment. Aan het in stand houden van de eurozone en het steunen van minder welvarende lidstaten draagt Duitsland het meest bij van alle EU-landen; zowel in absolute zin als qua percentage van het BNP behoort Duitsland tot de grootste betalende landen. Dat het landen als Spanje en Griekenland desondanks niet lukt

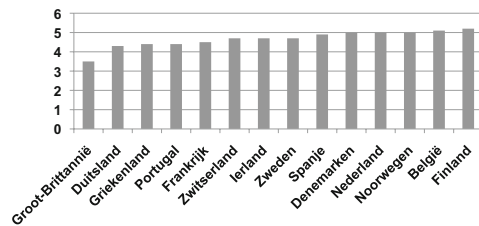
uit de economische problemen te komen, baart velen in Duitsland grote zorgen.

Dit is precies het speerpunt van de partij *Alternative für Deutschland* (AfD), in april jl. opgericht door academici met een conservatieve achtergrond. AfD richt haar pijlen op het huidige economische beleid in de EU. Ze propageert weliswaar niet het opheffen van de EU of het opzeggen van het Duitse EU-lidmaatschap, maar wel het afbouwen van de eurozone en een eventuele terugkeer naar de D-Mark. De positieve stemming in Duitsland ten aanzien van Europa, zoals gepeild in het Pew-onderzoek (dat uitkwam kort na de oprichting van de partij) doet vermoeden dat haar kansen gering zijn. Dit vermoeden wordt versterkt door de matige successen van eerdere EU-kritische partijen in Duitsland. Zo kwam de *Bund Freier Bürger*, die in de jaren '90 het Verdrag van Maastricht bekritiseerde, niet verder dan 1,1% van de stemmen in Europese verkiezingen en behaalde het *Initiative Pro D-Mark* als beste resultaat 3,1% van de stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen in Hamburg in 2004. Is AfD bij voorbaat kansloos, simpelweg omdat Duitsers nu eenmaal veel positiever over Europa denken? Of is het in Duitsland, net als in andere Europese landen, mogelijk kiezers te trekken met een discours

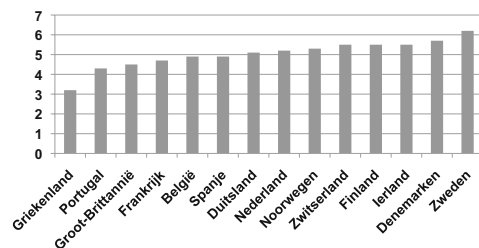
Erika van Elsas is verbonden aan het Duitsland Instituut van de Universiteit van Amsterdam; daar werkt zij aan haar promotieonderzoek, getiteld 'Patterns of Realignment in Western Europe'.



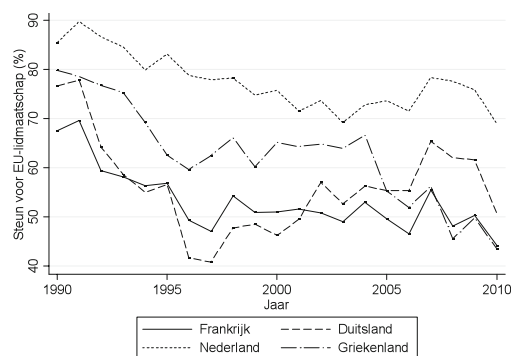
Figuur 1: Steun voor Europese integratie
Gemiddelde positie van respondenten op een 11-punsschaal van 'de Europese eenwording is al te ver gegaan' (0) tot 'de Europese eenwording moet verder gaan' (10). Bron: European Social Survey 2008.



Figuur 2: Vertrouwen in het Europees Parlement
Gemiddelde positie van respondenten op 11-punsschaal van 0 ('Helemaal geen vertrouwen in het Europees Parlement') tot 10 ('Volledig vertrouwen in het Europees Parlement'). Bron: European Social Survey 2008.



Figuur 3: Houding tegenover immigranten
Gemiddelde positie van respondenten op 11-punsschaal van 'Immigranten maken [land] een slechtere plek om te wonen' (0) tot 'Immigranten maken [land] een betere plek om te wonen' (10). Bron: European Social Survey, 2008.



Figuur 4: Steun voor EU-lidmaatschap (1990-2010)
Percentage respondenten dat EU-lidmaatschap van hun land 'goed' vindt (tegenover 'slecht' of 'goed noch slecht'). Bron: Eurobarometer.

dat kritisch is op de EU? Met andere woorden, hoe diep gaat de Duitse uitzonderlijkheid?

Het uitblijven van rechts-populistisch succes

Het falen van Duitse anti-EU-partijen past in een breder patroon van het vooralsnog uitblijven van rechts-populistisch succes in Duitsland. Vanaf midden jaren '80 kwamen er in diverse West-Europese landen partijen op die op basis van een rechts-populistisch discours de gevestigde orde uitdaagden. Bekende succesvolle voorbeelden zijn de FPÖ in Oostenrijk, het *Front National* in Frankrijk en de LPF en later de PVV in Nederland. Meer dan een leeg anti-elitesentiment vertolkten deze partijen veeleer een weerstand tegen de gevolgen van globalisering. De onvrede richtte zich in eerste instantie voornamelijk tegen immigratie en multiculturalisme – thema's die tot dan toe verwaarloosd waren door de politieke elite. Later werd de EU, met haar toenemende aanwezigheid in het politieke debat, in de media en in het dagelijks leven, een aantrekkelijk doelwit. Niet alleen is Europese integratie een meer tastbare vorm van globalisering, en daarmee gemakkelijker aan te vallen, als eliteproject bij uitstek is Europese integratie een katalysator van politieke onvrede, en daarmee past het naadloos in het rechts-populistische discours, waarin de tegenstelling tussen volk en elite centraal staat.

Duitsland is één van de weinige landen waar het rechts-populistische partijen tot op heden niet is gelukt een aanzienlijke kiezersschare te trekken, of zij zich nu richtten tegen immigratie (zoals de *Republikaner*), de EU (de *Bund Freier Bürger*) of het politieke establishment in het algemeen (de *Statt Partei*). In hoeverre is dit te danken aan het feit dat het Duitse electoraat andere opvattingen heeft over dergelijke onderwerpen dan de bevolking van andere landen waar dergelijke partijen wel succesvol zijn? Zijn Duitsers simpelweg een tevredener, toleranter en meer EU-gezind volk? Dat lijkt niet het geval. Een greep uit bestaand enquête-onderzoek laat zien dat de opvattingen van Duitsers niet uitzonderlijk zijn. Zo toont de *European Social Survey 2008* dat Duitse burgers niet afwijkend denken over de kernthema's van rechts-populistische partijen. Gevraagd naar hun houding tegenover voortzetting van Europese integratie (op een schaal van 0 tot 10), scoort Duitsland gemiddeld een 5,2; het behoort daarmee tot de Europese middenmoot (zie fig. 1). Wat betreft vertrouwen in het Europees Parlement scoren Duitse burgers in 2008 met 4,4 zelfs opvallend laag (fig. 2). Ook wat betreft immigratie,

de andere pijler van de rechts-populistische partijprogramma's, liggen de houdingen van Duitse burgers dichtbij het West-Europese gemiddelde (fig. 3).

Duitse bevolking niet inherent eurofiel

Duitsland is dus niet een consistent positieve uitzondering waar het gaat om houdingen over rechts-populistische thema's als immigratie en de EU. De publieke opinie is beweeglijk en is gevoelig voor zowel de feitelijke situatie in het land (sociaal, economisch, politiek) als voor veranderingen in het discours van politieke partijen. Dit wordt duidelijker zichtbaar wanneer we de houdingen tegenover de EU over een langere periode bekijken. Figuur 4 toont voor de periode 1990-2010 het percentage Duitse respondenten dat het EU-lidmaatschap een goede zaak vindt (tegenover een neutrale of negatieve houding); ter vergelijking zijn ook de cijfers voor Nederland, Frankrijk en Griekenland weergegeven. Wat opvalt is dat Duitsland nooit het meest positief is, en over een groot deel van de periode (1995-2001) zelfs het minst positief is van deze vier landen. Het beeld van de Duitse bevolking als inherent eurofiel is dus misplaatst. Ten eerste zijn Duitsers lang niet altijd het meest positief over de EU en ten tweede zijn houdingen (en verschillen tussen landen) verre van stabiel. De positieve stemming, zoals onlangs gepeild in het Pew-onderzoek, zou dus zo weer kunnen omslaan. We kunnen in elk geval niet stellen dat het uitblijven van succes van EU-kritische partijen te verklaren is door een consistent positievere instelling van Duitsers tegenover Europa. Duitsers zijn, net als andere Europese burgers, vatbaar voor eurosceptis.

Zoals de Duitse casus laat zien, leidt vraag niet altijd tot aanbod. Al staan veel Duitse burgers sceptisch tegenover de EU, dan betekent dat nog niet dat partijen die deze houdingen vertegenwoordigen automatisch succesvol zijn. Een dergelijke discrepantie tussen de vraag- en aanbodzijde bestond in Nederland lange tijd rond het immigratievraagstuk. Terwijl opinieonderzoek laat zien dat veel Nederlanders al in de jaren '90 negatief stonden tegenover immigratie, was er geen politieke partij die hiermee kiezers trok. Pogingen van de Centrum Democraten om deze houdingen te mobiliseren, strandden grotendeels, op de drie Kamerzetels in 1994 na. Dat de LPF in 2002 met 26 zetels ineens ongekend succesvol was met kritische standpunten over immigratie en de islam, ligt niet aan veranderde houdingen van de Nederlandse bevolking – die zijn juist op-

vallend stabiel gebleven.⁵ Het succes kan worden verklaard doordat de LPF erin slaagde de inhoud van het politieke debat te veranderen. Immigratie werd het kernthema van de verkiezingen, en de LPF was de enige partij die hier een geloofwaardig kritisch standpunt over innam.

In Duitsland wordt eenzelfde uiteenlopen van vraag- en aanbodzijde zichtbaar in de situatie rond SPD-lid Thilo Sarrazin in 2010. Zijn boek *Deutschland schafft sich ab* (2010), waarin Sarrazin kritiek uit op het Duitse immigratiebeleid, werd met zo'n 1,5 miljoen verkochte exemplaren een *bestseller*. Ook de opvolger, *Europa braucht den Euro nicht* (2012), behaalde indrukwekkende verkoopcijfers. De Duitse bevolking lijkt dus wel degelijk ontvankelijk voor zijn omstreden stellingen over immigratie en Europese integratie. De politieke elite daarentegen zette Sarrazin eensgezind weg, zijn standpunten bestempeld als volledig ongepast. Daarmee viel Sarrazin eenzelfde behandeling ten deel als eerdere politieke actoren met dergelijke omstreden standpunten. Zo werden de *Republikaner*, toen zij in 1989 onverwachte successen behaalden in regionale en Europese verkiezingen, door alle gevestigde partijen bij voorbaat uitgesloten als onderhandelingspartner, omdat zij als nationalistische anti-immigratiepartij een gevaar zou zijn voor de democratie – SPD en de Groenen zagen het zelfs als hun plicht tegen de partij te demonstreren.⁶ Het resultaat was een succesvolle stigmatisering en daarmee marginalisering van de partij. Vooral nog lukt het de gevestigde orde op deze manier steeds weer om de politieke aanbodzijde vrij te houden van houdingen die aan de vraagzijde veel geaccepteerder zijn. Er is nog geen succesvol politiek entrepreneur à la Fortuyn of Wilders opgestaan die het centrale thema van de verkiezingen naar zijn hand weet te zetten. Onsuccesvolle pogingen zijn er echter legio. Maar hoe lang zal dit zo blijven?

Er zijn meerdere verklaringen voor het geringe succes van Duitse rechts-populistische partijen. Ten eerste is Duitsland het land waar de Tweede Wereldoorlog nog het sterkst het nationale debat beïnvloedt. Zoals het Sarrazin-debat toont, worden partijen die kritisch zijn over immigratie of Europese integratie, direct gestigmatiseerd door de politieke elite. Zo verweet Peer Steinbrück, de huidige SPD-lijsttrekker, Sarrazin naar aanleiding van zijn boek over de euro al "Geschichtsvergeessenheit und Geschichtsblindheit". Sarrazin op zijn beurt verweet de Duitse elite, vrij vertaald, dat zij wordt gedreven door een reflex volgens welke "de boete voor de Holocaust en Wereldoorlog pas

In Duitsland is nog geen succesvol politiek entrepreneur à la Fortuyn of Wilders opgestaan die het centrale thema van de verkiezingen naar zijn hand zet



Thilo Sarrazin (rechts). Zijn boek *Deutschland schafft sich ab* (2010), waarin hij kritiek uit op het Duitse immigratiebeleid, werd een bestseller. Foto Richard Hebstreit /

PRESSEFOTOS

definitief gedaan is, wanneer wij al onze belangen, en ons geld, in Europese handen hebben gelegd”.⁷ De associatie met het nationaal-socialistisch verleden, hier door Sarrazin zelf niet uit de weg gegaan, betekent de politieke dood, en in Duitsland is de gepercipieerde kloof tussen rechts-populisme en nationaal-socialisme kleiner dan in andere landen. Ten tweede hebben gevestigde rechtse partijen, zoals CDU en vooral CSU, harde standpunten ingenomen op rechts-populistische thema’s als immigratie en veiligheid en daardoor de voedingsbodem voor nieuwe partijen deels weggenomen.⁸ Ten derde hebben SPD en FDP geen pogingen gedaan zich op deze thema’s tegen CDU en CSU af te zetten. Zo waren de Uniepartijen in staat onvrede over immigratie onder burgers op te vangen, zonder dat het thema de politieke agenda ging domineren, en werd door de gevestigde partijen gezamenlijk de angel uit het thema gehaald.⁹

Alternative für Deutschland lijkt zich op bepaalde punten in een gunstigere uitgangspositie te bevinden dan eerdere nieuwe partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum. Om stigmatisering te voorkomen, profileert AfD zich nadrukkelijk niet op thema’s als immigratie, om zo de rechts-populistische associatie verre van zich te houden. De partij is, zo benadrukt zij zelf, links noch rechts en trekt naar eigen zeggen met haar EU-standpunt kiezers van het gehele politieke spectrum. Ook wordt – voor een EU-kritische partij – behoedzaam omgegaan met de EU zelf. De partij benadrukt keer op keer niet tegen de EU *an sich* te zijn. Door zich te beperken tot een gerichte kritiek op de euro, het monetair beleid en het democratisch deficit, hoopt AfD de valkuil van stigmatisering als rechts-populistische anti-EU-partij te omzeilen. Daarnaast wordt er goed gewaakt over wie wel en niet lid kan worden van de ‘professorenpartij’. Sinds er commotie ontstond over racistische uitspraken van enkele leden, worden leden actiever gescreend, en wordt steun vanuit het radicaal rechtse kamp afgewezen. Ten tweede is Europese integratie, in tegenstelling tot immigratie, bij uitstek een thema waar sterke elite-consensus over bestaat. Zowel SPD als CDU/CSU en FDP heeft een positieve houding tegenover Europa, en ook de Groenen zijn opmerkelijk eurofiel. Alleen de radicaal linkse partij *Die Linke* toont een EU-kritische houding, maar zit ideologisch gezien niet in het vaarwater van het conservatief gelieerde AfD.

Toch is het de vraag in hoeverre deze voordelen ook tot electoraal succes zullen leiden. In andere landen hebben de rechts-populisten waarmee AfD tegen wil en dank geassocieerd wordt, succes gehad met een breder programma, dat naast EU-kritiek ook harde standpunten over immigratie, criminaliteit en het politieke establishment omvat. Door zich nadrukkelijk niet met dergelijke houdingen te associëren, lukt het AfD tot nog toe redelijk afstand te houden van extreem-rechts. Tegelijkertijd beperkt AfD zich met een meer genuanceerd en tecÚisch verhaal tot de kiezers die specifiek het monetaire beleid van de Europese Unie afwijzen. Het is de vraag of het type kiezer dat in andere gevallen rechts-populistisch zou stemmen, AfD als optie ziet of toch eerder kiest voor CDU/CSU, die door haar gevestigde status meer mogelijkheden heeft om zich streng op te stellen op het gebied van immigratie, zonder hiermee direct als extreem-rechts te worden weggezet. Voor AfD is het uitbreiden van haar programma dus een precare balanceeroefening. Om stigmatisering te voorkomen, moet zij voorzichtig zijn met de posities die zij inneemt op andere on-

derwerpen dan de euro – zelfs een te sterke EU-kritiek kan de partij al op extreem-rechtse associaties komen te staan. Tegelijkertijd is nog maar de vraag hoeveel kiezers bereid zijn te stemmen op een partij die behalve een (redelijk genuanceerde) kritiek op de euro geen samenhangend profiel heeft.

De sleutel voor AfD zit hem er daarom vooral in of het lukt de euro tot hét kernthema van de komende Bondsdagverkiezingen te maken, zoals in Nederland de LPF en de PVV profiteerden door immigratie en integratie centraal te stellen. In dat geval zou de partij niet gedwongen worden posities in te nemen op andere, nóg gevoeligerere thema's, en zou zij kunnen profi-

teren van het tijdig kenbaar maken van haar onderscheidende positie over de euro. Als het zou lukken de verkiezingen op deze manier te transformeren tot een referendum over de Euro, zou de partijkeuze van een 'nee'-stemmer snel zijn bepaald. Eenzelfde strategie bleek voor de PVV in de Nederlandse Tweede-Kamerverkiezingen van een jaar geleden echter weinig effectief. Eurosceptis werd uiteindelijk niet de belangrijkste drijfveer voor partijkeuze, met tegenvallende resultaten voor de PVV als gevolg. Vooralsnog lijkt ook AfD er niet in te slagen het onderwerp van de verkiezingen naar haar hand te zetten. Zo zal de partij zich hoogstwaarschijnlijk scharen onder de vele mislukte pogingen om in Duitsland electorale ruimte te vinden op rechts.

AfD tracht
de valkuil van
stigmatisering als
rechts-populistische
anti-EU-partij te
omzeilen

NOTEN

- 1 Pew Research Center, 'The New Sick Man of Europe: the European Union. French Dispirited; Attitudes Diverge Sharply from Germans', 13 mei 2013 (www.pewglobal.org).
- 2 'Germans cling to Europe as others sour on EU', *The Local*, 13 mei 2013 (www.thelocal.de).
- 3 Lorraine Millot, 'L'Europe, une histoire d'amour déchu', *Libération*, 13 mei 2013 (www.liberation.fr).
- 4 Frederick Kempe, 'The growing Franco-German schism', 13 mei 2013 (www.reuters.com).
- 5 Merove Gijsberts, 'Opvattingen van autochtonen en allochtonen over de multi-etnische samenleving', in: SCP, WODC & CBS, *Jaarrapport Integratie 2005*, Den Haag, 2005, blz. 189-205.

- 6 David Art, *The Politics of the Nazi Past in Germany and Austria*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- 7 'Kritik an Euro-Thesen: Trittin wirft Sarrazin "D-Mark-Chauvinismus" vor', *Der Spiegel Online*, 21 mei 2012 (www.spiegel.de).
- 8 Wouter van der Brug, Meindert Fennema & Jean Tillie, 'Why some anti-immigrant parties fail and others succeed. A two-step model of aggregate electoral support', *Comparative Political Studies*, jrg. 38, 2005, blz. 537-573.
- 9 Oliver Schmidtke, 'From taboo to strategic tool in politics: immigrants and immigration policies in German party politics', in: Werner Reutter (red.), *Germany on the Road to 'Normalcy': Policies and Politics of the Red-Green Federal Government (1998-2002)*, New York and Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004, blz. 161-181.

Frankrijk telt zijn troeven

Het gaat niet al te best met Frankrijk. De Franse *grandeur* is aan het verschrompelen. Het eigen kernwapen, de permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad, de taal, het onderwijs, de 'exception culturelle' – wat is het allemaal nog waard? Welke troefkaarten hebben de Fransen, en dan vooral binnen Europa, nog in of achter de hand? Een zoektocht.

Frankrijk neemt een minder centrale positie in binnen de Europese Unie dan voorheen – alleen al geografisch, door alle toetredingen van de laatste decennia. Toch noemde de vroegere Duitse minister van buitenlandse zaken Joschka Fischer begin juni niet Parijs geïsoleerd, maar Berlijn. De Franse premier Ayrault, oud-leraar Duits, zal wel gedacht hebben: "Ihre Sorgen möchte ich haben." Want weliswaar moet kanselier Merkel zich meer inhouden dan haar lief is, ook in haar institutionele voorkeuren, nu verdragswijzigingen voorlopig afstuiten op moeizame referenda elders, maar over hoeveel troeven beschikt Frankrijk zelf nog?

Frans-Duitse relatie

Frankrijk onderhoudt met het Duitse buurland een relatie van "vriendschappelijke spanning", aldus president Hollande dit voorjaar. Die spanning hield hij er de rest van het seizoen in, door uit de kring van zijn regering en zijn partij tegenstrijdige, maar deels zeer Merkel-onvriendelijke geluiden onweersproken te laten. Nu kan een as, ook die tussen Berlijn en Parijs, wel wat spanning verdragen. Maar kort voor de zomer verscheen van Jacques Attali, economisch orakel en na de val van het communisme destijds oprichter van de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, een verontrustend boek, getiteld *Urgences françaises*.¹ Hierin valt te lezen dat het weldra met de Frans-Duitse vriendschap gedaan kan zijn, indien zijn land niet spoedig het nodige doet tegen het verlies aan concurrentiekracht, kredietwaardigheid en zelfrespect.

In de verstreken halve eeuw heeft Frankrijk zijn relatieve achterstand, die het vooral ten opzichte van Duitsland had opgelopen, lang weten te verbloemen: behalve door inflatie en staatsleningen

nog op verschillende manieren. Met fraaie retoriek, steunend op een roemrijk verleden, op een atoomwapen en op hoogstandjes van eigen technologie. Voorts door, vanuit zijn permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad, te koketteren met een rol als buitenbeentje van het Westen. En, ten slotte, zolang de Muur nog overeind stond, als een van de Grote Vier verantwoordelijk voor Berlijn en voor de Duitse toekomst. Dit is voorbij. De recente financiële crisis heeft de economische verschillen onbarmhartig blootgelegd. En Frankrijk was eerder al – na ruim veertig jaar van afstandelijk lidmaatschap – teruggekeerd in de militaire structuur van het Atlantisch bondgenootschap, zonder dat dit de versterkte invloed opleverde die toenmalig president Sarkozy ervan had gehoopt. Voorheen al had het afstand moeten doen van zijn formele sleutelrol ten aanzien van de Duitse veiligheid en eenwording. Ooit hield de Europese droom van De Gaulle, oprichter van de Vijfde Republiek, in dat de Duitse economie zou gaan fungeren als versterker voor de Franse *grandeur*. Hoewel zo'n streven ook al vóór 1990 te hoog gegrepen bleek, voelde tot aan de *Wende* Duitsland zich inderdaad politiek en psychologisch nog bij uitstek afhankelijk van Frankrijk. Tegen alle veranderingen sindsdien kan natuurlijk geen retoriek meer op.

De 94-jarige oud-bondskanselier Helmut Schmidt bracht afgelopen juni zijn – naar eigen zeggen laatste – bezoek aan Frankrijk, een plechtanker in zijn internationale denken. Drie jaar vóór de val van de Muur erkende Schmidt dat hij pas rond 1970, na twee misrekeningen, francofiel was geworden.² Eerst had hij de Europese gezindheid van het Verenigd Koninkrijk overschat, wat hem ertoe had gebracht in de Bondsdag tegen het continentale EEG-verdrag te stemmen. En vervolgens had hij

Sam Rozemond was directielid en onderzoeker van Instituut Clingendael.

ook de geopolitieke solidariteit van de Verenigde Staten met Europa overschat en daarom het Frans-Duitse vriendschapsverdrag van 1963 helpen voorzien van een Atlantische clausule. Sindsdien was hij tot de slotsom gekomen dat in politiek opzicht op Frankrijk nog het best te bouwen viel. Hij dacht toen, hoewel intussen al ambteloos burger, de Fransen te paaien voor een meer actieve rol op het gebied van de Europese veiligheid door hun het leiderschap en opperbevel over een Europese defensiepijler voor te spiegelen, waarop overigens president Mitterrand zich haastte te verklaren dat zijn land in dit opzicht geen vragende partij was. Het is maar goed dat de Koude Oorlog toen op zijn eind liep en dat Gorbatsjov niet, naar het voorbeeld van zijn voorgangers, de westelijke lotsverbondenheid met een crisis heeft willen testen. Want wellicht zou Schmidt dan tegen zijn derde teleurstelling, ditmaal ten aanzien van Parijs, zijn aangelopen. Niet alle Fransen zijn immers uit het hout gesneden van een De Gaulle, die – zoals H. L. Wesseling in zijn aan de generaal gewijde monografie aanstipt – tijdens de hoog oplopende Berlijn-crisis van 1961 “een nog fermere positie voorstond dan de Amerikanen”.³ Zo reageerde hij inderdaad, toen de Russische ambassadeur hem de boodschap kwam overbrengen dat halsstarrigheid van het Westen in Berlijn tot oorlog zou leiden, laconiek met: “Eh bien, Monsieur l’Ambassadeur, nous mourrons ensemble.”

Met het einde van de Duitse deling zag Parijs zich dus gedwongen zijn belangrijkste troef tegenover het economisch en monetair sterkere Duitsland uit handen te geven, wat Mitterrand dan ook zichtbaar moeite heeft gekost. Ook een andere troefkaart, het onafhankelijke Franse kernwapen, verloor bij het einde van de Oost-West-confrontatie aan waarde, voor zover het die ooit had bezeten. Een kleine atoommacht moet immers een eventuele crisis hoger opspelen met minder effect, terwijl de Verenigde Staten er niet over peinsden hun nucleaire arsenaal te koppelen aan een Franse lont.

Thuisfront

Sterk punt in de externe politiek van de Vijfde Republiek heette altijd haar monolithische optreden. Weliswaar ligt de zeggenschap van de president over de hele breedte van het buitenlandbeleid nergens vast en is die ook feitelijk beperkt in perioden van *cohabitation*, wanneer hij een premier van andere politieke signatuur naast zich moet dulden, wat overigens voortaan door de nieuwe electorale kalender niet licht meer zal voorkomen. Maar doorgaans is de president verzekerd van een gewillig kabinet en een homogene parlementaire meerder-

heid, product van een districtenstelsel met twee stemronden.

Betwijfeld wordt soms of zo’n sterke positie binnenslands in Europese onderhandelingen wel steevast voordelig uitpakt, gezien de bijna vijftig jaar geleden door Thomas Schelling gesignaleerde “paradox of weakness”, die inhoudt dat beroep op een lastig thuisfront vaak een diplomatiek pluspunt oplevert. Een kritisch parlement, hachelijke referenda of een gewetensvol constitutioneel hof dwingen tegenspelers tot terughoudendheid. Hier valt dan weer op af te dingen dat dit weliswaar geldt voor procedures zoals verdragswijziging, die unanimiteit vergen, maar niet voor gevallen waar een lidstaat kan worden overstemd. Dit laatste echter raakt aan de oude vraag of een land als Frankrijk zich ooit op een punt van vitaal belang zou laten overstemmen. Nadat De Gaulle de Europese besluitvorming in de Raad tijdelijk had lamgelegd, liet het pseudo-compromis van Luxemburg, dat aan de episode van een lege stoel een eind maakte, in het vage of Parijs zijn these opgaf dat het inroepen van een vitaal belang zou dwingen om alsnog eenstemmigheid te zoeken. Mocht Duitsland ooit zo’n claim van Frankrijk trotseren, dan wordt daarmee de machtsverschuiving officieel.

Twee kernbegrippen stonden sinds de 19de eeuw in het Franse politieke denken centraal: *l’État* (met een hoofdletter) en *progrès*. Op het snijvlak van politiek en cultuur dankt het toverwoord ‘progrès’ zijn succes vooral aan zijn meerduidigheid. Verleden jaar diende het weer als orgelpunt in de grote toespraak op Le Bourget van (toen nog) presidentskandidaat Hollande. Intussen lijkt ook oud-premier Jean-François Fillon er zijn gooi naar het hoogste ambt mee te willen onderbouwen. Maar wat het ook betekenen mag (historisch, politiek, sociaal, cultureel), hoofdredacteur Serge Sur van het tijdschrift *Questions internationales* schreef onlangs terecht dat dit egalitaire ideaal van vooruitgang in de ogen van veel Fransen haaks staat op de begrippen modernisering en innovatie.⁴ Die laatste worden eerder geassocieerd met onderwerping aan Angelsaksische normen van ongelijkheid. In een afgelopen voorjaar verschenen studie tonen de demografen Emmanuel Todd en Hervé Le Bras met tal van statistieken aan dat Franse regio’s die vanouds het meest hechten aan sociale gelijkheid de laatste decennia het zwaarst zijn getroffen door stagnatie, uitlopend op juist meer ongelijkheid.⁵ En iets dergelijks geldt volgens hen voor het tweede kernelement van traditioneel Frans denken: de Staat. Bij referenda pogen diezelfde gebieden overdracht van bevoegdheden aan lagere overheden of aan Europa te remmen.

Twee kernbegrippen stonden sinds de 19de eeuw in het Franse politieke denken centraal: *l’État* en *progrès*

In dit licht was het trouwens niet snugger dat de Europese Unie, onder gedreven voorzitterschap van oud-president Giscard d'Estaing, in 2005 deze segmenten nodeloos voor het hoofd stootte met een "ernstig misbruik van het woord grondwet" (Jacques Delors). Een inderdaad vreemde benaming voor een verdrag van 400 bladzijden over van alles en nog wat, tot en met de handel in Grieks katoen. De nationale Staat gold immers altijd als eigenlijk enige belichaming van het algemeen belang.⁶ Deze kijk, nog overheersend in die kerngebieden van egalitair individualisme, legt het in andere regio's intussen af tegen een meer toekomstgerichte en minder nationale kijk. Het *Front National* van Marine Le Pen steunt nu op voormalig linkse bolwerken, terwijl vorig jaar François Hollande zijn overwinning op Sarkozy dankte aan eertijds confessionele en behoudende landsdelen. Daar gelooft men nu, overeenkomstig de wet van de stimulerende achterstand, nog in sociale stijging door educatie en hecht men minder aan de oude 'republikeinse' waarden.

Een politieke troef was vanouds ook dat het staatsapparaat nationaal toptalent aantrok. Giscard constateerde kort na de eeuwwisseling al een uittocht naar de vrije economie.⁷ Voorheen, zo schreef hij, waren er twee wegen naar de macht: de politiek en de hoge ambtenarij. Maar door een afnemend belang van hoofdtaken zoals de landsverdediging, door overdracht van bevoegdheden naar Europa en door mondialisering van (voor nationale interventies ongevoelige) markten is veel talent weggeloeid naar het multinationale bedrijfsleven. Intussen is ook de zeggenschap van de president weggefallen over munt, omvangrijke publieke investeringen, grote ondernemingen en het bankwezen, waarmee geen versterking van binnenlandse tegenkrachten gepaard is gegaan, zodat Frankrijk geen troost kan putten uit Schellings paradox van zwakte.

Economie en cultuur

Om op Attali terug te komen: een gespleten eu-rozone gevolgd door de ineenstorting van een inmiddels teruggekeerde Franse franc, zie hier het "scénario réaliste" dat hij schetst voor het geval Parijs niet breekt met dertig jaar besluiteloosheid. Eer het echter zo ver is, zou Berlijn zich al van de Franse partner hebben afgekeerd, om zich niet te laten meeslepen in de val. En anders wel uit ergernis over een onvermijdelijk opkomend anti-Duits sentiment. Voorafgaand aan deze onheilstijding heeft de schrijver wel eerst trouwhartig alle pluspunten opgesomd waarover zijn land in vergelijking met omliggende staten nog steeds beschikt. Zoals

daar zijn: een grotere krijgsmacht, een positief geboortecijfer, meer hoger opgeleiden dan bijvoorbeeld Duitsland, een nog immer goede plaats op de ranglijst van octrooien, een arbeidsproductiviteit hoger dan alweer de Duitse burens; uiteraard ook landbouw, toerisme, taalbereik; en vooralsnog een historisch lage rente op de staatsschuld, een kleiner deficit dan Groot-Brittannië en een lagere werkloosheid dan Italië of Spanje.

Maar hier stelt hij het bekende rijtje van minpunten tegenover. Trage groei, begrotingstekorten, lagere export, hogere arbeidskosten, uitwijkende industrie en diensten, *brain drain*, belastingvlucht, en twijfel of van in naam Franse bedrijven de aandelen en controle nog wel in nationale handen zijn en of geen vijandelijke overnames dreigen. Frankrijk is volgens Attali nooit gekenmerkt geweest door ondernemingszin, maar door een mentaliteit van grondbezitters en rentetrekken – een waarneming die ooit Balzac al in tientallen romans heeft gedocumenteerd. Een conservatieve honkvastheid kreeg, zo voegt op zijn beurt Thierry de Montbrial toe, nog als bijgevolg dat Amerika weinig inwoners van Franse komaf telt, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Italianen en Polen, en derhalve ook geen Parijsgezinde lobby heeft.⁸

Attali zelf hoopt dat zijn land, anders dan antecedenten van fatale zelfgenoegzaamheid uit de geschiedenis, nog tijdig zal weten om te schakelen. Zijn lichtende voorbeelden hiertoe lopen van de Republiek der Verenigde Nederlanden, die ooit overstapte van graanteelt op handelsgewassen (verfstoffen) voor de textielnijverheid, tot aan het doortastende beleid van bondskanselier Gerhard Schröder, ook al betaalt Duitsland daarvoor zijn prijs in de vorm van meer ongelijkheid.

Op cultureel gebied stond dit jaar een 'exception culturelle' in de transatlantische vrijhandel centraal, vurig door Frankrijk verdedigd met het argument dat de verscheidenheid niet mag worden weggedrukt door Amerikaanse giganten, met hun habitus van *dumping* en monopolievorming. Het viel juni jl. op dat de Duitse pers deze culturele argumentatie vaak nog ernstiger opvatte dan media in Frankrijk zelf, die hier ook economisch protectionisme aan het werk zagen. Anderen weer wijzen op een minstens anderhalve eeuw oud Frans anti-americanisme, al daterend van toen Baudelaire de steden bedreigd zag van over de oceaan door gaslantaren en de gebroeders Goncourt het platteland door dorsmachines op stoomkracht. Zo'n afkeer van de Amerikaanse beschaving steekt overigens tegenwoordig niet zo diep, want dat in Frankrijk, anders dan in Nederland, geen acht tv-zenders

vaak op *prime time* Amerikaanse films draaien, komt enkel door het beleid van subsidies en quota: van voorkeur voor producten van eigen bodem is in het bioscoopbezoek en de luisterdichtheid van muzikzenders doorgaans weinig te merken. Met de neiging in de politiek zich af te zetten tegen de Verenigde Staten brak president Sarkozy als eerste openlijk. Oud-hoofdredacteur van *Le Monde* Jean-Marie Colombani wijdde dan ook aan hem een boek onder de titel *Un Américain à Paris*.⁹ Uiteraard wordt ook antikapitalisme als factor achter de Franse bezorgdheid aangevoerd, waarbij meespeelt dat in het digitale tijdperk culturele en economische macht steeds hechter verweven zijn geraakt.

Toch twijfelen veel Fransen aan hun nationale identiteit, zodat de blokkade van culturele vrijhandel Hollandse nog meer bijval bezorgde dan eerder de militair vakkundige ingreep in Mali. Betreurd wordt dat eigen kunstenaars en intellectuelen vandaag niet langer het prestige genieten van weleer. Van de honderd internationaal hoogst aangeschreven kunstenaars telt Frankrijk er slechts vier, tegen Duitsland dertig. In zo'n lijstje van honderd intellectuelen komt het evenmin verder dan een viermaal.¹⁰ De meest erkende culturele bijdrage ligt op het terrein van de levenskunst, vertegenwoordigd door de Franse keuken en luxeartikelen.

De Franse identiteit berustte eeuwenlang in belangrijke mate op het bereik van zijn taal, maar hier dient zich een dilemma aan. Het toch zeer goedkope onderwijs trekt weinig studenten uit Azië: zelfs vier keer zo weinig als het veel duurdere Groot-Brittannië. Daarom wil de regering Engelstalige colleges invoeren. Hierop volgde een storm van binnenlands protest, mede doordat de betreffende minister dit toelichtte met de opmerking dat immers van intellectueel Frankrijk anders niets over zou blijven dan een tafel met vijf Proust-kenners in

onderling debat. Zo'n uitlating, in de vorige eeuw uit officiële mond nog ondenkbaar, herinnert aan hoe president Sarkozy zich meermalen vrolijk maakte over de aandacht in het administratief beroepsonderwijs voor de 17de-eeuwse iconroman *La princesse de Clèves*. Het hele onderwijs, aldus historicus Jacques Julliard, vertoont trouwens een intellectuele neergang en is verworden tot niet meer dan een sociale voorziening.¹¹

De taal wordt internationaal behartigd in het kader van de Organisatie voor Francofonie. Hier werd altijd een belangrijke troef in gezien. Attali heeft het zelfs nog over een "geostrategische as" voor de buitenlandse politiek, al zegt hij niet waar dit uit moet blijken. Parijs zag zich verleden jaar genoopt Qatar te verwelkomen in de Organisatie als geassocieerd lid. Van culturele affiniteit is hier uiteraard geen sprake: als zodanig kan bezwaarlijk gelden dat de Golfstaat eerder de voetbalclub Paris Saint-Germain had opgekocht. De doelstelling van de francofonie verwatert, nadat president Chirac al de waarde had onderstreept van de moedertalen naast het Frans voor de ontwikkeling van het Afrikaanse kind. Welke band blijft er dan nog over?

Voor de *Frankfurter Allgemeine* van 4 juli jl. geldt Frankrijk als "der kranker Mann in Europa". Twaalf dagen eerder had de historicus Christophe Prochasson, directeur van de hogeschool voor sociale wetenschappen (EHESS), in *Le Monde* opgemerkt dat de Fransen bovenmate veel moeite hebben het postnationale tijdperk binnen te gaan. Dit nadat hij in februari 2012 al voor opschudding had gezorgd door op een cultuurzender te verklaren dat men bereid moet zijn het einde onder ogen te zien van Frankrijk, dat immers nog niet zo oud is en vergankelijk zoals alles in de geschiedenis. Zulke wereldwijze afstandelijkheid siert de geleerde, maar een politieke troef valt er niet in te ontdekken.

Het onderwijs in Frankrijk is verworden tot niet meer dan een sociale voorziening, aldus historicus Jacques Julliard

NOTEN

- 1 Jacques Attali, *Urgences françaises*, Parijs: Fayard, 2013, blz. 131-132.
- 2 Helmut Schmidt o.a. in: *Ausgewählte Texte*, München: Goldman Verlag, 1986, blz. 142-144.
- 3 H.L. Wesseling, *De man die nee zei*, Amsterdam: Bert Bakker, 2013, blz. 206.
- 4 *Questions internationales*, themanummer "La France dans le monde", mei-augustus 2013, blz. 6.
- 5 Hervé Le Bras & Emmanuel Todd, *Le mystère français*, Parijs: Seuil, 2013.

- 6 Zie hierover Alain Minc & Philippe Séguin, *Deux France?*, Parijs: Plon, 1994, blz. 50-51.
- 7 Valéry Giscard d'Estaing, *Les Français – Réflexions sur le destin d'un peuple*, Parijs: Plon, 2000, blz. 265.
- 8 *Questions internationales*, a.w. noot 4, blz. 90 e.v.
- 9 Parijs: Plon, 2008. Zie ook mijn bijdrage: "Wat drijft Sarkozy?", in: *Socialisme & Démocratie*, september 2009, blz. 63-69.
- 10 *Questions internationales*, a.w. noot 4, blz. 44.
- 11 Opinieweekblad *Marianne*, 29 juni-6 juli 2013.

Enthousiasme en eigenbelang: Litouwen als EU-voorzitter

Op 1 juli jl. nam Litouwen het stokje van Ierland over als voorzitter van de Europese Unie. Vilnius streeft ernaar de *Ostpolitik* hoog op de agenda te zetten. Het wil niet dat zijn oosterburen – vooral Wit-Rusland en Oekraïne – afdrijven in de ‘verkeerde richting’. Nog immer wordt de invulling van Litouwens buitenlandbeleid sterk ingegeven door wantrouwen jegens Moskou.

Het kan niemand die een wandeling door het centrum van Vilnius maakt ontgaan: het voorzitterschap van de Europese Unie, dat Litouwen sinds 1 juli van dit jaar bekleedt, vervult het land met trots. Overal hangen EU-vlaggen of worden die met veel ceremonieel gehesen, buitenlandse delegaties worden door de fraaie barokstad geloodst. Kaarten op een tussen de Nationale Bibliotheek en het parlamentsgebouw neergezette pyramide (die tevens een defecte fontein moet verhullen) tonen Litouwen zoals het er de afgelopen duizend jaar heeft uitgezien: van een machtig heidens rijk dat zich begin vijftiende eeuw, ten tijde van groothertog Vytautas de Grote, zelfs uitstrekte tot aan de Zwarte Zee, tot de kleine ‘Baltische’ republiek die het vandaag de dag is en die nog immer doende is de trauma’s van bijna vijftig jaar Sovjet-bezetting van zich af te schudden.

Litouwens coördinaten

De pyramidekaarten zijn illustratief voor de belevingswereld van Litouwen. Die is van een geheel andere orde dan die van Estland en Letland, met welke landen en voormalige lotgenoten het doorgaans in één adem wordt genoemd.¹ Litouwen heeft de neiging terug te vallen op en nationale bezieling te ontleen aan zijn grootse, geïdealiseerde verleden – rond de middeleeuwse heersers, en dan met name rond voornoemde Vytautas *Didysis*, is na 1991 een ware cultus ontstaan, getuige ook de overvloed aan monumenten en de herbouw van het groothertogelijk paleis in Vilnius – en verkiest als ‘oud-grootmacht’ een meer bilaterale vormgeving van zijn buitenlandse politiek dan zijn twee

noorderburen (hetgeen tevens verband houdt met de sturende, welhaast ‘Franse’ rol van de president op dit terrein). Litouwen voelt om historische en cultureel-religieuze redenen minder affiniteit met Noord-Europa dan Estland en Letland. Politici en wetenschappers die Litouwen als een Noords land rubriceren, zijn een zeldzaamheid. President Grybauskaitė (2009-) heeft geprobeerd de banden met de Oostzee-landen en Noorwegen te verstevigen, maar in de praktijk staan die vooral in het teken van met energie verband houdende vraagstukken. Zweden, Finland en vooral Denemarken hebben Litouwen na 1991 zeker de helpende hand gereikt, echter zonder de intuïtieve behoefte te voelen het een permanente plaats in de ‘Noordse Idee’ te geven.

Litouwen ligt meer landinwaarts dan Estland en Letland en zijn kuststrook is relatief klein. De Litouwse groothertogen legden al nauwelijks maritieme ambities aan de dag en lieten hun ogen vallen op verre streken in het zuiden en het oosten. Dat heeft een afdrak in de nationale psyche achtergelaten² – in tegenstelling tot wat in Tallinn het geval is, zal men in de souvenirwinkels van Vilnius geen petten en mutsen met ‘vikinghoorns’ zien liggen. Bezoekers van Vilnius zullen moeten beamen dat de stad meer gelijkenis vertoont met Midden-Europese steden als Krakau en Bratislava, dan met Tallinn en Riga. Dit constateerde de beroemde Hongaarse geograaf Michael/Mihály Haltenberger, die ook enige tijd in het Estse Tartu doceerde, in 1925 reeds in zijn geschrift *Gehört das Baltikum zu Ost-, Nord- oder zu Mitteleuropa?* Volgens Haltenberger zijn Estland en Letland *Randstaaten*

Jeroen Bult is historicus en publicist. Hij is gespecialiseerd in Estland, Letland en Litouwen, in het bijzonder in hun buitenlandse politiek en omgang met het Sovjet-verleden.

aan de Oostzee en is Litouwen een bijna-continentale *Mittellagestaat*, die meer gemeen heeft met Duitsland en Polen. Hij waagt zich vervolgens aan een vergelijking met het Noordzeegebied. Estland en Letland zijn net als Nederland toegangspoorten tot het vaste land, terwijl Litouwen, evenals België, daar veel meer is ingesloten. Andere (ervarings-) deskundigen beweren ook dat de Litouwse mentaliteit gemoedelijker, spontaner, 'filosofischer' en 'mystieker' is dan die in Europa's meer noordelijke streken.

Zonder Litouwen nu te willen aanduiden als een typisch Midden-Europees land – hoewel toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Algirdas Saudargas, die eens de wens uitsprak dat Litouwen 'het Baltisch ghetto' zou ontvluchten, het in 1997 als zodanig aanduidde – is het niet werkelijk verrassend dat het in zijn buitenlandse politiek meer plaats inruimt voor het Europese continent, in het bijzonder voor Polen. Saudargas en de meeste andere Litouwse politici hadden er destijds weinig moeite mee dat hun land automatisch werd geassocieerd met de overige tussen de Oostzee en de Adriatische Zee gelegen kandidaten voor het lidmaatschap van de EU en de NAVO. Dat analisten het informele netwerk van tien Midden- en Oost-Europese NAVO-aspiranten 'de Vilnius-Groep' doopten, vervulde Litouwen met enige trots. Estland, dat als zelfbenoemd '*Põhjamaa*' (Noords land) aansluiting zocht bij overburen Finland en Zweden, beperkte zijn contacten met Midden-Europa tot politieke consultaties met Polen, Hongarije, Slovenië en Tsjechië in het kader van de 'Luxemburg-Zes', het exclusieve gezelschap van landen waarmee de Europese Commissie in 1997 toetredingsonderhandelingen was begonnen, en tot een culturele dialoog met zijn Finoegrise achterneef Hongarije. Uitspraken van Estse politici over 'de Vilnius-Groep', die aan betekenis had verloren 'nu zeven van de deelnemende landen de stap over de NAVO-drempel hebben weten te zetten', vielen totaal verkeerd in Litouwen.³

Coördinaten die na 1991 van niet minder wezenlijke invloed zijn geweest op de *užsienio politika* (buitenlandse politiek) van Litouwen, meer dan op die van Estland en Letland, zijn *Kaliningrad*, de desolate, van sociale problemen overlopende, doch hevig gemilitariseerde Russische exclave, en Wit-Rusland, Europa's despotische verstoting, waarmee het een lange grens deelt. Met Polen, de 'oudere broer', waarmee het van 1569 tot 1795 een gemenebest/personele unie vormde, de *Rzeczpospolita* (binnen welke Litouwen steeds verder zou marginaliseren), kent het een ongeriefelijke haat-liefde-verhouding. De presi-

denten Brazauskas en Wałęsa ondertekenden in april 1994 dan wel het Vriendschaps- en Nabuurschapsverdrag, dat Litouwen het geruststellende gevoel gaf dat Polen geen aanspraken op Vilnius (dat het van 1919 tot 1939 bezet hield) meer zou doen gelden, maar het document was beslist geen opmaat naar een ware vriendschap. Als gevolg van allerhande spanningen over de positie van de Poolse minderheid in en rond Vilnius, het gebruik van de Poolse spelling voor persoons- en straatnamen en de financiering van het Poolse onderwijs zou de relatie er een van rusteloosheid blijven. De anders zo kalme Poolse minister van Buitenlandse Zaken Sikorski haalde eind 2010 fel uit naar Litouwen: 'onopgeloste kwesties' dreigden de bilaterale betrekkingen te belasten. Volgens de krant *Lietuvos rytas* was er nu een dramatisch dieptepunt bereikt en moesten beide partijen, hoe terecht hun klachten over de ander soms ook mochten zijn, de talloze bilaterale afspraken van de laatste bijna twintig jaar nu eindelijk eens omzetten in concrete daden.⁴ Het is een klaagzang die men vaak hoort in Litouwen: eigenlijk is Letland het enige echte sympathieke buurland.⁵

'Groothertogelijke' prioriteiten

Dit alles laat niet onverlet dat de voormalige onderdelen van de *Rzeczpospolita* veel buitenlands-politieke belangen delen. Polen en Litouwen zijn niet alleen de meest uitgesproken protagonisten van het religieus conservatisme binnen de EU, zij trekken meestal ook op in aanloop naar en tijdens EU-bijeenkomsten. De twee landen zijn, hun relatief grote agrarische sector en de invloed van het boerenelectorat indachtig, heel wat minder geporteerd van een (verdere) hervorming van het Europese Landbouwbeleid dan bijvoorbeeld ICT-tijger Estland. Litouwen steunde Polen tijdens zijn ruzie met Rusland over het door dat laatste land ingestelde verbod op de import van Pools vlees (2005-2007), terwijl de Poolse regering de zienswijze van Litouwen deelde dat het stopzetten door Rusland van de olietoevoer naar de Litouwse *Mažeikių nafta*-raffinaderij in juli 2006 bovenal een politieke daad was.⁶

Een andere overeenkomst met Polen is dat Litouwen een bij vlagen hyperactieve politiek voert ten aanzien van Europa's instabiele, verder oostwaarts gelegen achterblijvers. Het heeft

Men zal in de
souvenirwinkels van
Vilnius geen petten
en mutsen met
'vikinghoorns'
aantreffen

Monument voor slachtoffers van de Sovjetbezetting, Vilnius. Litouwen is vandaag de dag nog steeds doende de trauma's van bijna vijftig jaar Sovjetbezetting te verwerken. Foto FaceMePLS



zich al in de jaren negentig geëngageerd met Wit-Rusland, Oekraïne en, zij het in een iets later stadium, met Moldavië en Georgië; voorts heeft het geprobeerd deze betrokkenheid in te bedden in een regionaal 'Oostzee-Zwarte Zee'-verband en later in (de oostelijke dimensie van) het Europees Nabuurschapsbeleid en het Oostelijk Partnerschap. Dat laatste initiatief – dat de EU in mei 2009 officieel lanceerde, maar dat door de turbulente ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten enigszins naar de achtergrond is verdwenen – zal het als EU-voorzitter nieuw leven proberen in te blazen. Een grote Oostelijk Partnerschap-top in Vilnius, gepland voor eind november, moet resulteren in de ondertekening van associatie-overeenkomsten tussen Oekraïne en de EU en Moldavië en de Unie. Veelzeggend is dat daags na het begin van het voorzitterschap de Moldavische onderminister van Buitenlandse en Europese Zaken zich al aandiende in Vilnius.

Historische affectie, (geo-)politiek en economisch eigenbelang en profileringsdrang zijn de basisingrediënten van Litouwens *Ostpolitik* die het de komende maanden dus naar een hoger, Europees plan zal willen tillen. Grote delen van het huidige Wit-Rusland en Oekraïne maakten ooit deel uit van het Litouwse groothertogdom en de *Rzeczpospolita*. Historisch-culturele nostalgie alleen volstaat echter niet als verklaring voor Litouwens assertiviteit. Het baart het land namelijk grote zorgen dat Rusland poogt om met name Wit-Rusland en Oekraïne in zijn invloedssfeer in te kapselen. Wit-Rusland zal in 2015 deelnemen aan de door president Poetin geïnitieerde Euraziatische Unie, een economisch samenwerkingsorgaan van een aantal ex-Sovjet-republieken, bedoeld als 'antwoord' op de EU; Oekraïne staat onder druk dit voorbeeld te volgen. Minsk en Moskou hebben hun militaire banden al evenzeer aangehaald – zo zal Rusland in 2014 een aantal S-300-luchtafweerraketten op Wit-Russische bodem plaatsen, niet ver van de grens met Litouwen. De creatie van een 'Slavische unie' (in de woorden van Alexandr Solzjenitsyn) tussen Wit-Rusland en Rusland, een idee dat Poetin als premier in 2011

afstofte, is voor Litouwen een gruwel. Het wil, door het Oostelijk Partnerschap zo snel mogelijk op te tuigen c.q. te concretiseren, voorkomen dat Wit-Rusland en Oekraïne nog verder zullen afdrijven in de 'verkeerde' richting.

Economische belangen vormen een andere motivatie. Wit-Rusland is een van Litouwens voornaamste handelspartners (de wederzijdse handel overschreed in 2012 de magische grens van één miljard euro) en is een graag geziene klant in de haven van Klaipeda. Litouwens regionale leiderschapsambities – niet zelden een steen des aanstoots in Estland en Letland – die zich ook uiten in de vastbeslotenheid te bemiddelen tussen de EU, in het bijzonder de westelijke lidstaten, en de *Newly Independent States* en de laatste aan de eerste 'uit te leggen', zijn in eigen land gepresenteerd als toonbeeld van een zelfbewuste buitenlandse politiek en handelspolitiek.

Litouwen is nooit een voorstander geweest van het isoleren van het Loekasjenko-regime en wil een constructieve dialoog met Minsk gaande houden, zowel op bilateraal als op multilateraal niveau; de hemelsbreed verschillende oriëntatie van de twee landen mag een goed nabuurschap niet in de weg staan, aldus president Adamkus destijds.⁷

Kan men, omdat het nu eenmaal Litouwens directe buur is, Wit-Rusland nog als een geval apart karakteriseren, het daadkrachtige engagement met Oekraïne is van meer recente tijden. Welbeschouwd heeft Litouwen er al vóór 2004 bij de EU op aangedrongen voor een meer maximalistische politiek ten aanzien van dit strategisch belangrijke land te kiezen. Zelf legde het zich eind 2002 vast op een nauwere samenwerking met president, regering en parlement van Oekraïne. Eenmaal toegetreden tot de EU, liet het deze zakelijk-flexibele omgang met de wispelturige Koetsjma-coterie varen en riep het Brussel op de in november 2004 uitgebroken Oranje Revolutie actief te ondersteunen. Adamkus en zijn Poolse collega Kwaśniewski reisden af naar Kiëv om de politieke patstelling tussen de twee Viktors, Joesjtsjenko en Janoekovitsj, te doorbreken. Litouwen en Polen propageerden, overigens niet bepaald tot eenieders (Frankrijk, Duitsland) genoegen, zowaar prompt het Oekraïense EU- en NAVO-lidmaatschap – inbinding in de interne markt van de EU en deelname aan het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en het Gemeenschappelijk Energiebeleid van de Unie zouden eerste stappen in deze richting moeten zijn – en formeerden een groep van met dit idee sympathiserende Midden- en Oost-Europese landen om zich heen.⁸ Vilnius

Een 'Slavische Unie' tussen Wit-Rusland en Rusland is voor Litouwen een gruwel

heeft binnen de EU-raden ook gepleit voor versoepeling van het visumregime voor de Oekraïners (en de burgers van Wit-Rusland en Kaliningrad).

Na het roemloze vertrek van de wifelende 'Oranje'-president Joesjtsjenko in 2010 heeft het pragmatisme van vóór 2004 weer de overhand gekregen. Litouwen houdt vast aan het einddoel van Oekraïnes inbedding in de EU en de NAVO, maar heeft zich gaandeweg meer geconcentreerd op de economische betrekkingen. Er klonken zelfs enige klachten over Joesjtsjenko's gebrek aan inspanning de handelsrelatie te optimaliseren; diens opvolger Janoekovitsj, met zijn grote achterban/netwerk in het industriële oosten, zou hier wellicht meer kunnen betekenen, aldus een Litouws weekblad. Wel blijft Litouwen Janoekovitsj eraan herinneren dat enkel het eerbiedigen van de democratische en rechtsstatelijke beginselen Oekraïne dichter bij de EU kan brengen. Het is vooral president Grybauskaitė die deze bijgestelde, meer behoudzame politiek uitdraagt.⁹

De weerbarstige praktijk

Aan Litouwse gedrevenheid dus geen gebrek. Versterking van het Europese energiebeleid; verbetering van de bewaking van buitengrenzen – twee thema's die natuurlijk ook direct corresponderen met het Litouwse nationaal belang – de financiële duurzaamheid van de EU; de vervolmaking van de Europese Bankenunie; de aanpak van belastingontwijking; en "het bevorderen van de democratische waarden en het actief beschermen van de rechten van de Europese burgers" (opmerkelijk, als men bedenkt dat Litouwen zelf niet bepaald bekend staat om tolerantie ten aanzien van homoseksuelen) zijn andere zaken die hoog op de agenda van Vilnius prijken.

Men kan zich afvragen of iets meer bescheidenheid het eerste 'Baltische' EU-voorzitterschap niet zou sieren, en wel om drie redenen. Allereerst biedt de binnenlandspolitieke situatie in Litouwen niet bepaald een rooskleurige aanblik. Het voert te ver om te stellen dat president Grybauskaitė en de linkse regering van minister-president Butkevičius in een machtsstrijd verwickeld zijn, maar waarnemers lijken het erover eens dat de populaire en internationaal ervaren president (Grybauskaitė is onder meer oud-onderhandelaar en -gezant bij de EU en oud-Europees Commissaris van Begroting en is drager van de prestigieuze Karelsprijs), die de reputatie geniet een *control freak* te zijn, Butkevičius niet erg serieus neemt en bij voorkeur negeert. Grybauskaitė benoemde Butkevičius in december 2012 met grote tegenzin tot *Ministras*

Pirmininkas, nadat diens sociaal-democratische LDDP de verkiezingen had gewonnen. Het electoraat strafte de zittende conservatieve regering-Kubilius af voor haar eindeloze reeks bezuinigings- en hervormingsmaatregelen (die volgens Grybauskaitė pure noodzaak zijn). De president gruwde van de gedachte dat Butkevičius een coalitie zou vormen met de linkspopulistische Arbeiderspartij van media- en voedselmagnaat Viktor Uspaskich en de Orde en Rechtvaardigheidspartij (*Tvarka ir teisingumas*) van de in april 2004 wegens connecties met dubieuze Russische zakenlieden en andere malversaties afgezette president Rolandas Paksas, tegenwoordig lid van het Europees Parlement.



Een coalitie die er uiteindelijk toch kwam. Uspaskich, Rus van geboorte, is al jaren verwickeld in allerlei fraudezaken en dook zelfs enige tijd onder in Rusland. De vraag is of een rechterlijke veroordeling van 'Agurkich', zoals een satirisch TV-programma hem eens doopte, politieke en sociale consequenties zal hebben (Uspaskich heeft gewaarschuwd voor "grote maatschappelijke onrust") en de reputatie van het EU-voorzitterschap zal schaden.

Ten tweede zien de meeste westelijke lidstaten verdere verbreding van de Europese Unie niet als een halszaak. Zij wensen Rusland, dat zich steeds negatiever heeft uitgelaten over een 'expansie' van de EU op het territorium van de vroegere Sovjetunie, niet voor het hoofd te stoten, terwijl de publieke opinie 'uitbreidingsmoe' is. Litouwen vindt hooguit een bondgenoot in de Europese Commissie, maar zelfs de Commissie zal beamen dat het bestrijden van de euroschuldencrisis en haar dramatische uitwassen voorrang dient te genieten.

Dalia Grybauskaitė, president van Litouwen. Zij wordt genoemd als opvolger van EU-president Herman Van Rompuy.

Foto Tomas Piliponis / Baltic Development Forum

Ten derde moge Litouwen dan wel hechtere banden met zijn historische *Hinterland* bepleiten, zelf heeft het de afgelopen jaren niet altijd het juiste voorbeeld gegeven als het gaat om regionale samenwerking en samenwerking op energiegebied. Vooral Estland en Letland kunnen hierover meepraten. De drie republieken kwamen in februari 2006 overeen gezamenlijk een nieuwe kernreactor te bouwen in Visaginas, in Noordoost-Litouwen, teneinde hun energie-afhankelijkheid van Rusland te verminderen. Het gastland heeft sedertdien regelmatig geprobeerd de gemaakte afspraken te wijzigen, zonder er tezelfdertijd in te slagen het project van een solide juridische grondslag te voorzien.¹⁰ Butkevičius ventileerde als oppositieleider openlijk zijn twijfel over de rendabiliteit van de geplande reactor. Het ontlokte president Ilves van Estland de volgende veelzeggende reacties: “Zeseneenhalf jaar geleden zijn we in Trakai overeengekomen dat onze drie landen de kerncentrale zouden bouwen. Toen, zonder het ons te vragen, besloten ze [de Litouwers, J.B.] dat het vier landen zouden zijn en toen weer drie. En nu weten we niet, of er überhaupt iets zal gebeuren. [...] Het project werd vertraagd, onderbroken en weer opgestart. [...] Polen werd toegevoegd, toen was het project weer zonder Polen, toen hoorden we verhalen over een joint venture en later werd dit idee weer losgelaten. Het heeft allemaal tot grote irritatie geleid [...]”¹¹ Litouwen heeft zich inmiddels ook afgekeerd van het voornemen samen een terminal ten behoeve van de aanvoer van vloeibaar gas (LNG) te bouwen en wil hoe dan ook een opslagfaciliteit in Klaipeda neerzetten. De aanleg van de

NordBalt-electriciteitskabel uit Zweden mondde uit in een fikse ruzie met Letland, dat ook graag het eindpunt had willen zijn.

De tijd zal leren of Europa Litouwens visie op de stabiliteit van het continent – het bevrijden van de *Newly Independent States* uit de grijze zone tussen Oost en West, waarin Litouwen tot 2004 zelf ook ronddoelde – zal onderschrijven. Het leeuwendeel van de ‘oude’ lidstaten huivert vooralsnog bij de gedachte van een opname van het politiek licht ontvlambare Oekraïne en Georgië in de gelederen van de Unie, die bovendien de stroeve verstandhouding tussen Brussel en Moskou nog verder zal compliceren. Het Litouwse enthousiasme legt in die zin een hardnekkige mentale tweedeling binnen de EU bloot: de postmoderne ‘oude 15’ bezien het van achterdocht jegens Rusland doordeesemde wereldbeeld van de ‘nieuwkomers’ vaak met verwondering.

Wat hen misschien meer zou moeten verbazen, is dat Litouwen er amper in is geslaagd die achterdocht te vertalen naar concreet handelen en dat grote grensoverschrijdende energieprojecten nauwelijks van de grond komen. Een mislukking van het nucleaire avontuur te Visaginas – uiterlijk deze herfst zal duidelijk worden of dat werkelijk doorgang zal vinden – zal een enorme blamage betekenen, niet in de laatste plaats voor het gastland.

Gepaste relativeringen of niet, voorlopig geniet de oud-mogendheid zichtbaar van iedere minuut van zijn EU-voorzitterschap.

NOTEN

- 1 Zie: Jeroen Bult, ‘De Baltische landen bestaan niet’, *Internationale Spectator*, jrg. 61 (2007), nr. 5, blz. 262-266.
- 2 Kęstutis Šerpėtis, *Europolitikos aprašymas. Lietuvos integracijos diskursas*, Klaipėdos universiteto leidykla, Klaipėda, 2012, blz. 65-66.
- 3 Česlovas Laurinavičius, Egidijus Motieka & Nortautas Statkus, *Baltijos valstybių geopolitikos bruožai XX amžius*, Lietuvos istorijos institutas (LI leidykla)/Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija, Vilnius, 2005, blz. 75-77; ‘Estija pustosi padus iš Vilniaus dešimtuko. Į NATO patekusiems estams nebeatinka po Lietuvos vėliava suburtas blokas’, *Respublika*, 22 mei 2003, blz. 2. De ‘Vilnius-Groep’ dankt haar naam aan de eerste bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken van de (Amerika-gezinde) kandidaat-lidstaten in Vilnius, in mei 2000.
- 4 ‘Laiko ženklai’, *Lietuvos rytas*, 3 november 2010, blz. 2.
- 5 Litouwen en Letland kennen wel een geschil over hun maritieme grens dat zo nu en dan opspeelt. Het Letse parlement moet het in juli 1999 getekende zee-grensverdrag nog immer ratificeren. Eén en ander heeft te maken met de (vermoedelijke) aanwezigheid van olievorraden onder dit deel van de Oostzee.
- 6 Agnia Grigas, ‘Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States’, Briefing Paper (*The Means and Ends of Russian Influence Abroad Series*), Londen: Chatham House, augustus 2012, blz. 4 (www.chathamhouse.org).
- 7 Algirdas Gričius, ‘Lithuania and Its Belarus Policy’, *Lithuanian Foreign Policy Review*, nr. 3, 1999, blz. 33, 35 & 50; ‘Lithuanian PM Opposes Economic Sanctions against Belarus’, *Baltic News Service*, 4 oktober 2006 (www.bns.ee); Vytiš Jurkonis, ‘Nesaties kodas: Baltarusijos tapatybės paieškos’ (recenzijos), *Politologija*, jrg. 52 (2008), nr. 4, blz. 104-105. Litouwen onderhoudt tevens goede contacten met de Wit-Russische oppositie, die in Vilnius een veilig heenkomen heeft kunnen vinden.
- 8 ‘Unterstützung für Kutschma in Litauen. Adamkus als Mentor eines EU-Beitritts der Ukraine’, *Neue Zürcher Zeitung*, 30 oktober 2002, blz. 5; Richard Youngs, “A Door Neither Closed Nor Open”: EU Policy towards Ukraine during and since the Orange Revolution’, *International Politics*, vol. 46, nr. 4, juli 2009, blz. 362-363, 367 & 369.
- 9 ‘Lietuva netapo abejinga “ubagams”’, *Veidas*, Nr. 9 (955), 28 februari-6 maart 2011, blz. 16-17; President of the Republic of Lithuania/Lietuvos Respublikos Prezidentė, ‘European Future of Ukraine – in Its Own Hands’, 6 februari 2013 (www.president.lt).
- 10 Zie: Jeroen Bult, ‘A Bicycle Getting Rusty: Some Thoughts on Baltic Cooperation’, in: Andres Kasekamp (red.), *Estonian Foreign Policy Yearbook 2010*, Eesti Välispoliitika Instituut (Estonian Foreign Policy Institute), Tallinn, 2010, blz. 178-185.
- 11 ‘Estonia Frustrated by Lithuania’s Shifting Position on Nuclear Plant Project’, *Baltic News Service*, 29 november 2012; ‘Saugaus gyvenimo receptas pagal Estiją’, *Verslo žinios*, 21 mei 2013, blz. 10.

Bouwen aan een ‘cultuur van rechtsstatelijkheid’ in de Europese Unie

Het systematisch toezicht op de rechtsstaat moet worden uitgebreid van kandidaat-lidstaten naar alle lidstaten van de EU. De vraag daarbij is hoe de Unie haar gemeenschappelijke waarden effectief kan controleren, zolang er geen eenduidige standaarden bestaan voor de gewenste kwaliteit. De Commissie probeert daartoe gebruik te maken van objectieve en meetbare criteria, zoals het nieuwe *Justice Scoreboard*.

Een goed functionerende rechtsstaat is essentieel voor het onderling vertrouwen tussen de EU-lidstaten. Het gaat immers over rechtszekerheid en de garantie dat de gedeelde Europese regels overal worden nageleefd. Corruptie, een falend justitieel systeem of gebrek aan implementatie van EU-wetgeving ondermijnen het succes van het Europese integratieproject. Daarom heeft de EU de afgelopen jaren versterkte nadruk gelegd op de kwaliteit van de rechtsstaat in haar uitbreidingsbeleid. Na toetreding worden lidstaten niet langer systematisch gecontroleerd en is terugval een reëel scenario, met negatieve gevolgen voor de gehele EU. Om dat te voorkomen is een debat losgebarsten over de introductie van een permanent EU-controlemechanisme voor de rechtsstaat.

Naar een ‘cultuur van rechtsstatelijkheid’

Het bewaken van de rechtsstaat is één van de fundamentele principes van de EU.¹ Daarnaast is het een belangrijk onderdeel van de politieke eisen voor toetreding tot de EU, zoals vastgelegd in de zg. Kopenhagen-criteria. In de onderhandelingen moeten kandidaat-lidstaten aantonen dat zij voldoen aan een breed pakket aan eisen en worden zij nauwlettend in de gaten gehouden door de Europese Commissie. De controle tot aan de

poort is zeer streng, maar zodra een kandidaat tot de Unie toetreedt, vervalt het toetsingskader grotendeels en daarmee de druk op de naleving van gemaakte afspraken.²

Thans doet zich de merkwaardige situatie voor dat het toezicht op *outsiders* steeds verder wordt aangescherpt, terwijl *insiders* van controle zijn gevrijwaard. Lidstaten worden niet systematisch gecontroleerd op eventuele schendingen van de fundamentele waarden van de EU, maar er zijn wel degelijk problemen. Het hoge corruptieniveau in Griekenland, de tekortkomingen rondom persvrijheid in Italië en Hongarije en de achteruitgang van justitiële onafhankelijkheid in Slowakije en Bulgarije tonen de zwakte(n) van de Europese waardengemeenschap.³ Binnen de EU verschillen de standaarden met betrekking tot de rechtsstaat aanzienlijk of worden op zijn minst verschillend geïnterpreteerd per lidstaat.

Een aantal lidstaten dringt nu aan op de ontwikkeling van een ‘rechtsstatelijkheidscultuur’ in de EU. Op 6 maart 2013 stuurde minister Frans Timmermans, samen met zijn collega’s uit Duitsland, Denemarken en Finland, een brief aan Commissievoorzitter Barroso, waarin zij pleiten voor een onafhankelijk, Europees rechtsstatelijkheidsmechanisme.⁴ Barroso haalde dit thema eerder al aan in zijn jaarlijkse ‘State of the Union’-

Zainab Akariou was stagiaire bij Instituut Clingendael in het voorjaar van 2013 en heeft het vooronderzoek voor dit artikel verricht.

Judith Hoevenaars is Research Assistant bij Instituut Clingendael en houdt zich bezig met thema’s rondom Europese integratie en de institutionele ontwikkeling van de EU.

Jan Marinus Wiersma is Senior Visiting Fellow bij Instituut Clingendael, voormalig lid van het Europees Parlement en expert op het gebied van het EU-uitbreidingsbeleid.

toespraak. De Europese Commissie zou de bevoegdheid moeten krijgen om tekortkomingen in een lidstaat aan de orde te stellen en de betreffende lidstaat te vragen de situatie te verbeteren. De vier ministers komen in feite tot de logische conclusie dat er een algemeen controlemechanisme nodig is om de kwaliteit van de rechtsstaat in alle lidstaten permanent te monitoren.

De EU beschikt over een procedure om lidstaten een sanctie op te leggen in het geval van schendingen van de fundamentele waarden van de EU, op basis van artikel 7 van het Verdrag van de Europese Unie (zie kader 1). Het gaat om een politiek zeer beladen instrument met een disproportionele sanctie, waarbij de Raad kan besluiten de betrokken lidstaat het stemrecht te ontnemen. Die politieke gevoeligheid is er de oorzaak van dat deze procedure nog nooit volledig is toegepast en daarmee wordt een cultuur van non-interventie in stand gehouden. Deze politieke onwil is meerdere malen aan de kaak gesteld, vooral in het Europees Parlement, maar tot nu toe is er geen geschikter instrumentarium ontwikkeld om lidstaten op rechtsstatelijke tekortkomingen aan te spreken.

Naar aanleiding van problemen in een aantal lidstaten en de wens nieuwe lidstaten te blijven monitoren na toetreding tot de EU, roepen meerdere spelers nu op tot de ontwikkeling van een permanent monitoringsmechanisme. Maar hoe kun je de kwaliteit van de rechtsstaat beoordelen? Wat controleer je precies? En hoe meet je vooruitgang of hervormingen?

De subjectiviteit van de rechtsstaat

De EU-criteria op het gebied van de rechtsstaat zijn vaak niet te herleiden tot concrete Europese regelgeving. Er bestaat geen checklist en zelfs geen algemeen geldende definitie van de rechtsstaat, wat het ontwikkelen van Europees toezicht zal bemoeilijken. In het EU-uitbreidingsbeleid zijn dezelfde dilemma's aan het licht gekomen. In plaats van ondubbelzinnige eisen of *hard acquis*, bestaan de toetredingscriteria uit een pakket van *soft law* ('geleend' van andere internationale organisaties), algemeen gedefinieerde standaarden en *best practices* uit andere landen. Zo zijn op het gebied van het anti-corruptiebeleid de toetredingscriteria gebaseerd op internationale conventies van de Raad van Europa, de Verenigde Naties, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en van *Transparency International*.

Door het ontbreken van meer specifieke wetgeving zijn de EU-toetredingscriteria voor een sterke rechtsstaat breed geformuleerd. Kandidaat-lidstaten moeten onder andere zorgen voor een onafhankelijk en efficiënt justitieel apparaat, onpartijdigheid van de rechterlijke macht, sterke waarborgen voor een eerlijk proces, respect voor de fundamentele mensenrechten en voor een effectieve bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Maar hoe meet je of landen aan deze criteria voldoen? Professionaliteit, onafhankelijkheid en transparantie zijn kwalitatieve kenmerken en kunnen op verschillende manieren worden uitgelegd en ingevuld, wat het voor kandidaat-lidstaten moeilijk maakt in te schatten wat er precies van hen verlangd wordt. Hoe kan een land zich aan regels houden wanneer die regels niet duidelijk zijn?

De Commissie probeert deze subjectiviteit zoveel mogelijk te ondervangen door een aantal kwantitatieve metingen van het justitieel apparaat in de kandidaat-lidstaat. Efficiëntie wordt bijvoorbeeld gemeten aan de gemiddelde duur van een rechtszaak, de achterstand bij rechtbanken en het aantal veroordelingen voor corruptie op hoog niveau. Deze criteria worden gedefinieerd op basis van de specifieke interne situatie en kunnen dus verschillen per kandidaat-lidstaat. De resultaten van deze metingen zijn uit te drukken in cijfers, waaraan de Commissie duidelijke *benchmarks* kan verbinden, zoals de opdracht de achterstand bij rechtbanken terug te dringen met 30% binnen een jaar. Op die manier kan vooruitgang objectief worden vastgesteld.

Een tweede focus van de Commissie in het toetredingsbeleid is het functioneren van nationale instituties, vanuit de redenatie dat institutionele waarborgen de rechtsstaat versterken. De nationale instanties zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en het bewaken van de rechtsstaat. In het geval van Kroatië heeft de Commissie bijvoorbeeld nauw gelet op het functioneren van de *State Judicial Council*, het orgaan dat verantwoordelijk is voor het benoemen en schorsen van rechters. Deze raad speelt een belangrijke rol in het vergroten van de professionaliteit en onpartijdigheid van het justitieel systeem en helpt ook corruptie onder rechters tegen te gaan.

Ondanks deze twee aandachtspunten in het aansturen van rechtsstatelijke hervormingen ontkomt de Commissie niet aan een enigszins subjectieve beoordeling van de rechtsstaat. Uiteindelijk doet de Commissie toch uitspraken over de kwalita-

De Artikel 7-procedure

Het Verdrag van de EU (VEU) biedt een mogelijkheid lidstaten die de fundamentele waarden van de EU systematisch schenden, te sanctioneren door middel van de Artikel 7-procedure. De procedure kan gestart worden wanneer een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Europese Commissie het vermoeden heeft dat een lidstaat de fundamentele waarden van de EU, zoals vastgelegd in Artikel 2 VEU, schaadt. Vervolgens kan een "duidelijk risico" voor een "serieuze schending" worden geconstateerd door vier vijfde van de Raad en met goedkeuring van het Europees Parlement. Pas nadat de Raad met unanimititeit het werkelijke bestaan van de systematische schending heeft vastgesteld, komen mogelijke sancties in beeld. De Raad kan daarbij zover gaan om de 'nucleaire optie' in te zetten en de betreffende lidstaat het stemrecht te ontnemen.

tieve aspecten van de rechtsstaat, zoals onafhankelijkheid en professionaliteit. Bestudering van de anti-corruptie-*benchmarks* in de afgeronde toetredingsprocedures van Bulgarije, Roemenië en Kroatië geeft inzicht in de praktijk en effectiviteit van Europees toezicht op de rechtsstaat.

Het mislukte experiment in Bulgarije en Roemenië

Op het moment dat groen licht werd gegeven voor het EU-lidmaatschap voor Bulgarije en Roemenië, was het algemeen bekend dat beide landen zich onvoldoende hadden ingespannen in de strijd tegen corruptie. Niettemin mikten de Europese regeringsleiders uit politieke overwegingen op toetreding van beide landen in 2007. Zij mochten niet te ver achterblijven bij de tien lidstaten die in 2004 lid van de Unie waren geworden; bovendien zou verder uitstel interne politieke onrust kunnen veroorzaken. Resterende tekortkomingen zouden na toetreding kunnen worden aangepakt. De Commissie stelde daarom voor het *coöperatie en verificatiemechanisme* (CVM, zie kader 2) in het leven te roepen, zodat het toezicht op anti-corruptiemaatregelen en de strijd tegen georganiseerde misdaad ook ná toetreding kon worden voortgezet.

Bij de inwerkingtreding van het CVM kregen Bulgarije en Roemenië een lijst met eisen gepresenteerd. Bulgarije moest de corruptie bij grensposten aanpakken en onderzoek naar corruptie op hoog niveau versterken; Roemenië kreeg onder andere de opdracht een agentschap voor het bewaken van integriteit op te zetten. Zes jaar en twaalf voortgangsrapportages verder zijn de twee EU-lidstaten er nog steeds niet in geslaagd de corruptie wezenlijk terug te dringen. Sinds de invoering van het CVM is Bulgarije zelfs elf plaatsen gezakt op de ranglijst van *Transparency International*. Blijkbaar levert het CVM niet de gewenste resultaten en functioneren de eisen onvoldoende als drukmiddel.

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, Frankrijk en Duitsland, bedacht daarom een andere stok achter de deur om Bulgarije en Roemenië aan te sporen tot verdere hervormingen. Lidmaatschap van het paspoortvrije Schengengebied werd gekoppeld aan voortgang binnen het CVM. Dit ontlokte grote woede in Roemenië en Bulgarije, omdat corruptiebestrijding niet tot de *tecÚische* criteria van het Schengenverdrag behoort. Nederland nam een harde positie in op dit punt en blokkeerde de toetreding zelfs met een unilateraal veto. Dit leidde

tot irritatie bij een aantal andere regeringen, maar dat gold zeker niet voor de gehele publieke opinie. De koppeling tussen Schengen en het CVM legde immers extra politieke druk op de Roemeense en Bulgaarse autoriteiten om corruptie en de georganiseerde misdaad aan te pakken.⁵ Ook de Europese Commissie constateerde dit. Dat lidstaten toetreding tot Schengen als drukmiddel gingen gebruiken, zegt natuurlijk iets over de zwakte van het CVM.⁶ De ervaringen met het CVM tonen dat het gaat om een mislukt experiment van post-accessie monitoring. De Commissie achtte het mechanisme dan ook niet voor herhaling vatbaar in het geval van Kroatië.

Angst voor terugval in Kroatië

In 2006 is het EU-uitbreidingsbeleid op een aantal vlakken aangescherpt met hogere eisen en strenger toezicht op de voortgang van noodzakelijk geachte hervormingen. Deze nieuwe strategie voor de toetredingsonderhandelingen is deels toegepast in het geval van Kroatië.⁷ Er werden tien *closing benchmarks* verbonden aan de onderhandelingshoofdstukken over de rechtsstaat, waaraan voldaan moest worden voordat Kroatië dit hoofdstuk kon sluiten. Dit legde een zware taak op de Kroaten om op korte termijn grondige hervormingen door te voeren bij onder andere het justitieel apparaat en wat betreft de bescherming van fundamentele mensenrechten. Met name op het terrein van corruptiebestrijding had de Commissie herhaaldelijk kritiek geleverd op de inefficiënte aanpak, gebrekkige implementatie en nalatigheid van de betrokken politieke organen.⁸

De Commissie eiste van Kroatië dat het “substantiële resultaten” moest laten zien in het aanpakken van de corruptie, en wel aan de hand van “efficiënt, effectief en objectief onderzoek, vervolging en rechterlijke uitspraken”.⁹ Speciale aandacht ging uit naar *high level*-corruptiezaken om de vermeende onschendbaarheid van hooggeplaatste politici te doorbreken. De Commissie beschouwde de veroordeling van oud-premier Ivo Sanader in het najaar van 2012 dan ook als een belangrijke doorbraak. Niet iedereen deelde deze analyse echter. Critici stelden dat de veroordeling van Sanader niet meer dan publiciteitsstunt was om Brussel te behagen.¹⁰

Op het moment dat het onderhandelingshoofdstuk over de rechtsstaat en anti-corruptie werd gesloten, in de zomer van 2011, waren in de ogen van de Europese Raad en de Commissie de gedefinieerde *benchmarks* niet volledig vervuld. Toch werd toestemming gegeven – met goedkeu-

Het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM)

Het CVM werd ingesteld in december 2006, vlak voordat Roemenië en Bulgarije op 1 januari 2007 officieel lid werden van de Europese Unie. Het instrument maakte het voor de Europese Commissie mogelijk om vooruitgang te blijven monitoren op het gebied van justitie, anti-corruptiemaatregelen en de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

Elk half jaar beoordeelt de Commissie de inspanningen van beide landen. Deze rapportages worden gekenmerkt door frustratie over het gebrek aan vooruitgang en hervorming. De terminologie – coöperatie en verificatie – is wat eufemistisch om het mechanisme als niet al te dwingend te laten overkomen, maar het CVM voorziet wel in sancties. Zo werd Bulgarije in 2008 hevig gekort op EU-subsidies vanwege fraude met Europese gelden en gebrek aan vooruitgang in de strijd tegen corruptie.

Het Justice Scoreboard

Het *Justice Scoreboard* is onderdeel van het Europees Semester, de jaarlijkse beleidscyclus van Europese (macro-)economische coördinatie, waarin wordt getoetst of lidstaten voldoen aan de EU-begrotingscriteria en waarin eventuele macro-economische onevenwichtigheden worden gesignaleerd.

Justitie is toegevoegd aan het Europees Semester als één van de indicatoren om onevenwichtigheden te signaleren. De redenering is dat een goed functionerende rechtsstaat bijdraagt aan een gunstig bedrijfsklimaat en buitenlandse investeringen. Via het Europees Semester wordt toezicht op de rechtsstaat op grond van interne marktargumenten toegevoegd aan de bevoegdheden van de Commissie. De vraag is of de kwaliteit van de rechtsstaat alleen vanuit die invalshoek aan de orde gesteld moet worden. De intrinsieke waarde stijgt boven louter economische afwegingen uit. Het *Scoreboard* presenteert data over het functioneren van de justitiële systemen op het gebied van civiel- en bestuursrecht, die vergelijkingen mogelijk maken. De Commissie maakt gebruik van data van de Raad van Europa, in het bijzonder de *Commission for the Evaluation of the Efficiency of Justice* (CEPEJ). De maatstaven waarop de beoordeling van het justitiële systemen is gebaseerd, zijn onder andere: de lengte van procedures; het aantal opgeloste zaken in verhouding tot het aantal binnenkomende zaken; de trainingsmogelijkheden voor rechters; en het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting.

ring van nationale parlementen – voor toetreding tot de EU in juli 2013, met daarbij het dringende verzoek dat Kroatië de inspanningen en hervormingen in hoog tempo voortzet. Dit voorjaar stelde Stefan Füle, EU Commissaris voor uitbreiding, dat “EU-lidmaatschap een extra prikkel is om de hervormingen te continueren. Wij verwachten van Kroatië dat zij het *track record* op het gebied van de rechtsstaat, en met name in de strijd tegen corruptie, verder zal verbeteren.”¹¹

Op de corruptie-index van *Transparency International* neemt Kroatië in 2012 de 62^{ste} plaats in. Daarmee scoort het hoger dan EU-lidstaten Roemenië, Italië, Bulgarije en Griekenland. De laatste drie landen zijn de afgelopen tien jaar substantieel gezakt op de ranglijst, maar aan hen worden geen eisen opgelegd om deze terugval te keren. Indien de monitoring van de hervormingen in Kroatië na toetreding stopt, bestaat de angst onder lidstaten dat ook in Kroatië de geboekte voortuitgang kentert. Dat versterkt de noodzaak voor permanente controle van alle lidstaten.

De eerste stappen naar permanent Europees toezicht

De praktijkvoorbeelden van Bulgarije, Roemenië en Kroatië laten zien dat de kwaliteit van de rechtsstaat veel aandacht krijgt in het kader van toetreding tot de EU. Met het vernieuwde uitbreidingsbeleid worden de eisen niet langer behandeld als losse eindjes, die tegen het einde van het proces nog even snel moeten worden afgevinkt. In de huidige onderhandelingen met Montenegro gaat de Commissie nog een stapje verder: er worden niet alleen eisen geformuleerd om de onderhandelingen te mogen sluiten, maar daarnaast stelt de Commissie *opening* en *interim benchmarks*, zodat de onderhandelaars ook tussentijds de voortgang kunnen meten en Montenegro, waar nodig, kunnen bijsturen.

De inzichten die de ervaringen met de toetredingsonderhandelingen en het CVM opleveren, vormen waardevolle input voor EU-brede controle op de kwaliteit van de rechtsstaat. In de ontwikkeling van permanent toezicht zullen vraagstukken opkomen over de subjectiviteit en meetbaarheid van de standaarden en de afdwingbaarheid van de eisen. De EU beschikt al over diverse instrumenten en middelen om onderdelen van de rechtsstaat te monitoren, waar dit relevant is voor een specifiek beleidsterrein.¹³ Dit jaar zijn daar twee nieuwe instrumenten bijgekomen. Het eerste anti-corruptie-monitoringsrapport van de Commissie verschijnt in de zomer, bedoeld om

Tabel 1: Transparency International, Corruption perception index¹²

	2003	2007	2012
Bulgarije	54	64	75
Duitsland	16	16	13
Griekenland	50	56	94
Italië	35	41	72
Kroatië	59	64	62
Nederland	7	7	9
Roemenië	83	69	66
Slovenië	29	27	37

trends rondom anti-corruptie in kaart te brengen en uitwisseling van *best practices* te bevorderen. Daarnaast wordt het *Justice Scoreboard* de komende tijd uitgewerkt (zie kader 3). Met dit nieuwe scoreboard wil de Commissie jaarlijks de staat van de justitiële systemen in de lidstaten doorlichten op het gebied van civiel- en bestuursrecht. De Commissie probeert het *Justice Scoreboard* zoveel mogelijk te baseren op meetbare en vergelijkbare data om tot een objectieve beoordeling te komen. Dit jaar kregen Slovenië, Slowakije, Italië en Letland een aanbeveling om de efficiëntie in het justitiële systeem te verhogen. Deze aanbevelingen zijn niet bindend. Het gaat voornamelijk om een waarschuwing en het bevorderen van transparantie in het functioneren van de rechtsstaat in alle lidstaten.

De ervaring met het EU-uitbreidingsbeleid en het CVM leert dat hervormingen moeilijk afdwingbaar zijn zonder politieke druk of sancties. Een tactiek van *naming and shaming* door de Commissie, zoals nu gebeurt met de anti-corruptie-monitoring, is naar verwachting weinig effectief zolang lidstaten gemakkelijk weggelaten met een slechte beoordeling. Het *Justice Scoreboard* gaat al één stap verder. De landen-specifieke aanbevelingen van de Commissie op het gebied van justitie moeten worden goedgekeurd door de Raad, wat een politiek element toevoegt aan het monitoringproces. Lidstaten mogen dan wel terughoudend zijn om elkaar op dit terrein op de vingers te tikken, in feite hebben ze dat ditmaal niet gedaan door de aanbevelingen van de Commissie aan Slovenië, Slowakije, Italië en Letland over te nemen. Op die manier draagt het *Justice Scoreboard* bij aan de ontwikkeling van een mentaliteit onder lidstaten om elkaar aan te spreken op rechtsstatelijke tekortkomingen.

De Commissie benadrukt dat het *Justice Scoreboard* in de toekomst verder kan worden uitgebreid naar andere onderdelen van de rechtsstaat en de bescherming van fundamentele rech-

ten van de EU. Het *Justice Scoreboard* kan een eerste stap zijn naar de ontwikkeling van een rechtsstatelijkheidscultuur in de EU, waar minister Timmermans en zijn Duitse, Deense en Finse collega-ministers dit voorjaar voor pleitten. De Commissie pakt dit thema op door dit najaar een breder debat te starten over de rol van justitie in de EU.

Conclusie

Het monitoren van de kwaliteit van de rechtsstaat binnen de EU vindt niet langer uitsluitend plaats tijdens de toetredingsprocedures. De laatste jaren werden steeds vaker problemen met betrekking tot corruptie, zwakke nationale instituties en gebrek aan bescherming van fundamentele rechten in lidstaten aan de kaak gesteld. Daarom worden de eerste stappen gezet om het systematisch toezicht op de rechtsstaat uit te breiden van kandidaat-lidstaten naar alle lidstaten.

Permanente controle maakt constructies à la het CVM overbodig en zal een blijvende prikkel vormen tot de nodige rechtsstatelijke hervormingen voor alle lidstaten. Een belangrijke vraag blijft hoe de EU haar gemeenschappelijke waarden effec-

tief kan controleren, zolang er geen eenduidige standaarden bestaan voor de gewenste kwaliteit, die bovendien van andere internationale organisaties worden 'geleend'. De ontwikkeling van het toezicht op de rechtsstaat toont dat de Commissie in toenemende mate gebruik probeert te maken van objectieve en meetbare criteria om deze subjectiviteit te ondervangen. Het zal zeer moeilijk zijn alle onderdelen van de rechtsstaat te vertalen naar kwantitatieve eisen zoals in het huidige *Justice Scoreboard*.

Het *Justice Scoreboard* kan een belangrijke aanzet zijn voor de totstandkoming van een cultuur van rechtsstatelijkheid in de EU. Het rechtsstatelijk toezicht op basis van deze formule kan mogelijk worden uitgebreid naar andere onderdelen van de rechtsstaat. Op basis van gezamenlijke uitgangspunten kunnen de Commissie en de Raad aanbevelingen doen, maar de implementatie daarvan – en in het algemeen het handhaven van de kwaliteit van de rechtsstaat – blijft primair een nationale verantwoordelijkheid. Daar hoort het zwaartepunt te liggen. Brussel zal zich in dit proces terughoudend moeten opstellen om de schijn te vermijden dat het als een soort Europese politie functioneert.

De Europese
Commissie
ontkomt niet aan
een enigszins
subjectieve
beoordeling van
de rechtsstaat

NOTEN

- Artikel 2 VEU luidt: "De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten."
- Op een aantal specifieke beleidsterreinen die raken aan de kwaliteit van de rechtsstaat, bestaat er wel een vorm van monitoring op Europees niveau. Dit geldt bijvoorbeeld voor het functioneren van de grensbewaking, hetgeen gecontroleerd wordt in het kader van Schengen, en de nationale asielsystemen, die worden gemonitord door het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken. Daarnaast is er het 'Bureau van de Europese Unie voor grondrechten' en beschikt ook de Raad van Europa over evaluatie-instrumenten op het gebied van de rechtsstaat.
- Transparency International, *Corruption perceptions index 2012*, Freedom House, Freedom of the Press 2013.
- Brief ministers Timmermans (Nederland), Westerwelle (Duitsland), Sovndal (Denemarken) en Tuomioja (Finland) aan Commissievoorzitter Barroso over het opzetten van een EU rechtsstatelijkheidsmechanisme: http://www.minbuza.nl/ecer/bijlagen/eu_essentieel/rechtsstatelijkheid/rechtsstatelijkheid.html
- Milada Anna Vachudova & Aneta Spendzharova, 'The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession', *Swedish Institute for European Policy Studies*, maart 2012, blz. 11-12.
- Op de achtergrond speelde overigens de angst dat illegale immigranten uit Griekenland vrije doorgang zouden krijgen tot heel Europa nadat Roemenië en Bulgarije tot de grenzen vrije zone waren toegetreden.
- Voor een uitgebreide analyse van de veranderingen in het EU-uitbreidingsbeleid en de groeiende aandacht voor de kwaliteit van de rechtsstaat, zie Wolfgang Nozar, 'The 100% Union. The rise of chapters 23 and 24', in: Hannes Swoboda, Ernst Stetter & Jan Marinus Wiersma (red.), *EU enlargement Anno 2012. A progressive engagement*, European Parliament, S&D Group, 2012, blz. 87-96.
- Europese Commissie, *Kroatië voortgangsrapportage 2009*, Brussel, 10 oktober 2009, COM(2009)533.
- Interim report from the Commission to the Council and the European Parliament on reforms in Croatia in the field of judiciary and fundamental rights, Brussel, 2 maart 2011, Com(2011)110, blz. 5.
- Adriatic Institute, 'A Pinprick Strike Against Croatia's Colossal Corruption', 21 november 2012.
- Stefan Füle, 'Croatia, proof of credibility of enlargement', 9 mei 2013, Speech/13/398.
- Transparency International presenteert jaarlijks een internationale ranking-lijst met de best scorende landen op het gebied van anticorruptie bovenaan. Bij de vergelijking tussen de rankings van de landen in verschillende jaren moet worden opgemerkt dat er in de periode tussen 2003 en 2012 41 landen aan de ranking zijn toegevoegd. Slechts enkele halen de top-50, maar dit kan wel een invloed hebben op de positionering van een aantal landen dat is opgenomen in de tabel. Het feit dat Kroatië tussen 2007 en 2012 iets is gezakt, hoeft niet direct te betekenen dat de corruptie is gegroeid. Bovendien gaat het om een perceptie van corruptie. Harde maatregelen om corruptie terug te dringen, kunnen betekenen dat een land tijdelijk zakt in de ranking-lijst, omdat corruptiepraktijken meer zichtbaar worden in de samenleving.
- Zie noot 2.

Zwak verdrag tegen wapenhandel

Kleine wapens voeden wereldwijd conflicten en criminaliteit. Op 2 april jl. werd overeenstemming bereikt over een wapenhandelsverdrag dat ook betrekking heeft op kleine wapens. Het verdrag ligt sinds 3 juni ter ondertekening bij de Verenigde Naties. Bij 50 ratificaties treedt het in werking.

Zal het verdrag een halt toeroepen aan de enorme verspreiding van kleine wapens?

Voor massavernietigingswapens, zoals nucleaire, chemische en biologische wapens, bestaan internationale verdragen, die overigens nog niet sluitend zijn. De meeste slachtoffers worden echter veroorzaakt door kleine wapens in gewapende conflicten. Als men de doden die onbedoeld door ongelukken met kleine wapens of door zelfmoorden vallen niet meerekent, vinden naar schatting een half miljoen mensen per jaar de dood door kleine wapens, als gevolg van oorlog, burgeroorlog, ander politiek geweld en criminaliteit.¹

De enorme verspreiding van wapens, en vooral kleine wapens, de zogeheten SALW-categorie (*Small Arms and Light Weapons*), leidt tot veel problemen in de wereld: zij voedt en verergert conflicten, houdt ontwikkeling tegen of breekt die af, en jaagt gewapende criminaliteit aan.² Aan de ene kant doen regeringen en internationale instellingen hun best de strijders in landen die uit een conflict komen te ontwapenen, terwijl aan de andere kant vaak conflicten worden gevoed door snelle aanwas met nieuwe wapens. Met een wapenhandelsverdrag dat ook betrekking heeft op kleine wapens – zo werd gehoopt door de NGO-coalitie ControlArms, samen met voornamelijk Afrikaanse landen – zouden vooral in ontwikkelingslanden en conflictgebieden veel doden, gewonden, ontheemden, veel criminaliteit en corruptie voorkomen kunnen worden.³

Dat wapenhandelsverdrag is, na jaren onderhandelen in voorbereidende comités tussen 2010 en 2012, uiteindelijk op 2 april 2013 gesloten.⁴ Een eerste moeizame poging om het verdrag te sluiten tijdens een conferentie in juli 2012,⁵ liep op niets uit. Het ontwerpverdrag van toen is meegenomen

naar de onderhandelingen in maart van dit jaar. De ControlArms-coalitie heeft er sterk voor gelobbyd om naast de zware conventionele wapens ook kleine wapens in het verdrag op te nemen.⁶ Dat is gelukt, maar diverse regeringen hebben de tekst zó verzwakt dat de verspreiding van deze kleine wapens gewoon door kan gaan. In dit artikel gaan wij nader in op het verdrag, de voorgeschiedenis ervan en het effect dat het verdrag op de verdere verspreiding van kleine wapens zal hebben.

Mondiaal probleem

De problematiek van de grootschalige verspreiding van kleine wapens wordt niet alleen veroorzaakt door het onvoldoende tegengaan van illegale handel, maar vooral door het gebruik van wapenleveranties als machtsmiddel in de internationale politiek. Het betreft hier voornamelijk de zogeheten 'grijze handel', die transacties behelst die door staten zijn goedgekeurd maar eigenlijk niet door de beugel kunnen, omdat het transacties zijn met niet-rechtsordelijke, onderdrukkende regimes of rebellenlegers, die er (mogelijk) mensenrechten of humanitair recht mee schenden.⁷ Het conflict in Syrië is een actueel voorbeeld. Daarin komen veel meer niet-strijdende burgers om het leven dan combattanten.

Vaak komen kleine wapens, door hun lange levensduur, na een conflict of na een ontwapeningsprogramma weer elders op de markt terecht. Wapens die bij conflicten waren geleverd of tijdens ontwapeningscampagnes ingenomen, worden jaren later teruggevonden bij rebellenlegers en terroristische groeperingen aan de andere kant van de wereld. De grote hoeveelheden die

Joost van den Ende is onderzoeker bij de Sen Foundation voor Onderzoek van Internationale Samenwerking.

Joris Voorhoeve is hoogleraar Internationale Organisaties te Leiden en Lector Internationale Vrede, Recht en Veiligheid aan de Haagse Hogeschool.



uit de voorraadkamers van de Sovjetunie, Albanië en andere landen vrijkwamen, zijn over de hele wereld verkocht. Door hun formaat kunnen kleine wapens gemakkelijk verstopt en verspreid worden; en dat maakt dat de meeste van de hierboven genoemde gevolgen juist door die kleine wapens komen. Een wapenhandelsverdrag heeft dus de grootste impact als het ook over kleine wapens gaat. Dat is de reden dat NGO's voor de toevoeging van deze categorie wapens en de bijbehorende munitie strijden.

De verspreiding van wapens onder de bevolking kan worden afgeremd door het persoonlijk bezit wettelijk te beperken, alsmede door wapens in te zamelen en dan te vernietigen. Ook het afremmen van de handel en productie is nodig. Een wapenhandelsverdrag zou vooral de transacties moeten beperken.

Eerdere pogingen

Er zijn de afgelopen decennia beperkte regionale en internationale afspraken gemaakt die de verspreiding van kleine wapens trachten te reguleren. Vandaar dat het idee voor een nieuw, meer omvattend, mondiaal wapenhandelsverdrag de hoop wekte dat er écht een eind zou worden gemaakt aan illegitieme transacties. Die eerder ge-

maakte afspraken waren erg beperkt in reikwijdte, niet verbindend, of ze werden niet nagekomen. Daarnaast moet worden bedacht dat wapenwetgeving en wapenexportbeleid van landen aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen.

Veel verdragen gaan alleen over bepaalde categorieën wapens, maar zijn dan weer niet sterk genoeg of zijn alleen gericht op misdadbestrijding, zoals het *UN Firearms Protocol* van 2001. Onder dit instrument worden wapentransacties gecontroleerd door middel van een systeem van overheidslicenties en getraceerd met een mechanisme van markering. Het protocol is wel bindend, maar heeft geen betrekking op transacties tussen staten, en het gaat alleen over kleine wapens. Bovendien hebben nog maar weinig staten het protocol getekend. Het heeft daarom geen merkbaar effect gehad.

Een instrument met een bredere reikwijdte wat betreft de regulering van wapens is het *Programme of Action* (2001), dat zich, meer dan het *Firearms Protocol*, richt op de verbinding tussen de illegitieme handel in wapens en de humanitaire en sociaal-economische gevolgen ervan, nl. op ontwapening, markering en tracering, inzameling en vernietiging, en fabricatie van wapens.⁸ Anders dan het *Firearms Protocol* is het geen bindend

Herman Schaper,
ambassadeur van
Nederland bij de
Verenigde Naties, on-
dertekent het wapen-
handelsverdrag, 3 juni
2013. Foto Keith Bedford /

Control Arms

Staten kunnen gemakkelijk onder het verdrag uitkomen

verdrag, maar een belofte het programma nationaal te implementeren. Het *Programme of Action* betreft het vrijwillig delen van informatie en het implementeren van verschillende maatregelen om de illegitieme handel in kleine wapens terug te dringen, en wel op internationaal, regionaal en nationaal niveau. De wapentransacties worden onder dit programma echter nauwelijks gecontroleerd en landen rapporteerden slechts op vrijwillige basis aan het *UN Register for Conventional Arms* over zowel zware defensiesystemen als kleine wapens. En munitie, een belangrijk element als het gaat om het voorkomen en tegengaan van conflicten, valt niet onder dit programma. In 2012 hadden nog slechts 84 landen gerapporteerd over nationale implementatie van de maatregelen. Voorts valt er nog wel wat aan te merken op de kwaliteit van de rapportages, wat de transparantie en internationale samenwerking niet vergemakkelijkt.

Kortom, genoeg problemen en onvoldoende goed werkende oplossingen. Veel staten en NGO's hebben daarom gepleit voor een verdrag dat wapentransacties, die mensenrechten en humanitair recht kunnen schenden en sociaal-economische ontwikkeling remmen, aan banden legt. Alle landen zouden bij een dergelijk verdrag partij moeten zijn. Dat zou het verdrag de maximale draagkracht en reikwijdte verschaffen, waardoor geen enkele staat nog langer wapens zou leveren (of leveringen zou goedkeuren) aan kwaadwillende regimes of rebellegroepen.⁹

Wat behelst het nieuwe verdrag?

Het nu bereikte wapenhandelsverdrag wordt inderdaad tamelijk breed gedragen: het werd in de Algemene Vergadering van de VN op 2 april jl. aangenomen met 154 stemmen voor, 3 tegen (Noord-Korea, Iran en Syrië) en 23 onthoudingen. De beoogde consensus is daarmee weliswaar niet bereikt, maar de uitslag toont wel dat veel regeringen na jarenlange tegenstand nu gehoor hebben gegeven aan de wens om controle op wapenhandel te verbeteren.

Ten opzichte van de eerdere verdragen is dit wapenhandelsverdrag inhoudelijk een kleine stap vooruit. Zo omvat het alle categorieën conventionele wapens: tanks, gevechtsvoertuigen, gevechtsvliegtuigen en -schepen, en ook kleine wapens, munitie en onderdelen van wapens. Ook vallen bijna alle soorten transacties eronder: transacties tussen staten, van staten aan niet-staatelijke actoren, van bedrijven aan staten en

transacties tussen bedrijven, inclusief doorvoer en tussenhandel. Het verdrag verplicht staten bovendien de zwarte markt te bestrijden.

Staten dienen over alle transacties gegevens bij te houden en daarover te rapporteren aan de andere staten die partij zijn bij het verdrag. Ze beloven samen te werken om het verdrag te implementeren, informatie te delen en om elkaar te assisteren bij onderzoeken naar schendingen.

In strijd met het verdrag zijn transacties van wapens die gebruikt zullen worden om vrede en veiligheid te ondermijnen; internationaal humanitair recht te schenden; mensenrechten te schenden; terroristische daden te verrichten, of grensoverschrijdende georganiseerde misdaad te plegen. Dankzij de inzet van NGO's moeten onder het verdrag de risico's voor '*gender-based violence*' en geweld tegen vrouwen en kinderen in het bijzonder in acht worden genomen bij het toetsen van een transactie. De importerende partij is onder het verdrag verplicht informatie te verstrekken over de legitimiteit van de transactie.¹⁰

Tekortkomingen

Als de bovenstaande doelstellingen strak waren geregeld, zou het een goed verdrag zijn geweest, maar er staan zoveel 'loopholes' in de tekst dat staten gemakkelijk onder het verdrag uit kunnen komen. Zo noemt het verdrag weliswaar munitie en onderdelen van wapens, maar het laat slechts een deel van de criteria voor deze twee categorieën gelden. Munitie- en onderdelentransacties moeten bij verhandeling wel getoetst worden aan de criteria, maar er hoeft over deze transacties noch documentatie bijgehouden noch gerapporteerd te worden.

Gevoelig geachte informatie mag ook uit de rapporten van de andere wapencategorieën wegge laten worden. Er is geen regulering van doorvoer nodig en er is geen controle op handelaren in munitie en onderdelen. Het is niet duidelijk of de criteria voor *gender-based violence*, geweld tegen vrouwen en kinderen, en georganiseerde misdaad en terrorisme werkelijk strikt gelden of alleen in overweging moeten worden genomen. Het tegengaan van corruptie staat niet als criterium voor verboden transacties vermeld; schade aan sociaal-economische ontwikkeling geldt evenmin als criterium; het wordt alleen in de preambule van het verdrag genoemd.

Een andere tekortkoming is dat het verdrag expliciet stelt dat het geen zeggenschap heeft over

bilaterale overeenkomsten tussen landen in zogenaamde *Defence Cooperation Agreements*; het verdrag mag niet gebruikt worden om deze overeenkomsten nietig te verklaren. Dit betekent dat als een overeenkomst getekend is, wapens over en weer verplaatst kunnen worden zonder controle. Giften en leningen worden daarnaast niet expliciet genoemd onder de categorie 'transfers'. Staten kunnen zo dus gemakkelijk het verdrag omzeilen.

Vanaf 3 juni 2013 ligt de verdragstekst voor ondertekening bij de VN in New York. Het is te hopen dat Rusland en China het verdrag zullen ondertekenen, als twee van de grootste wapenexporteurs die zich in april van stemming hebben onthouden. Beide landen exporteren veel wapens en houden zich ook het recht voor om regeringen en bewegingen te steunen met wapenleveranties.

Bij 50 ratificaties treedt het verdrag in werking. Maar verandert er dan veel? Te verwachten valt dat veel landen de zwakke tekst ruim interpreteren of zelfs negeren en hun transacties gewoon zullen voortzetten. Diverse bepalingen zouden eigenlijk verduidelijkt moeten worden, maar dat zal vele jaren kosten. Landen die de afgelopen jaren tegen die bepalingen waren, zullen, om economische en politieke redenen, lang dwars blijven liggen. De macht van de wapenlobby in de Verenigde Staten, de exportbelangen van

Rusland en China en veel andere staten blokkerden tot nog toe een krachtiger aanpak. Het verdrag wekt de indruk iets te hebben geregeld, maar dat is grotendeels schijn.

Er zit dus niets anders op dan in kleinere verbanden, zoals de Europese Unie, striktere regels te volgen en te handhaven, en de belangrijkste exporteurs en handelaren in kleine wapens met zoveel mogelijk kritische publiciteit te blijven volgen, opdat geleidelijk het draagvlak voor betere mondiale afspraken en amendementen op het verdrag groter wordt.

Een lichtpuntje voor de voorstanders van een betere regeling is dat het verdrag dat er nu ligt amendementen gemakkelijker maakt dan het ontwerpverdrag van juli 2012: in plaats van een vereiste van consensus om een wijziging door te voeren, is er nu een driekwart meerderheid nodig, helaas wel nadat eerst zo veel mogelijk geprobeerd is consensus te bereiken, en dus het amendement af te zwakken. Gelet op de grote hoeveelheid stemmen vóór het verdrag in april jl., wordt de macht van de grote exporterende landen hiermee enigszins beperkt. Het verdrag kan, optimistisch, worden beschouwd als het begin van een betere regeling van de (kleine-)wapenhandel, die hopelijk via stapsgewijze amendementen in de toekomst kan worden waargemaakt.

Het is te hopen dat Rusland en China de verdragstekst zullen ondertekenen

NOTEN

- 1 *Small Arms Survey, 2001: 'Executive Summary', Ch 6* (<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2001/en/Small-Arms-Survey-2001-Executive-Summary-EN.pdf>).
- 2 Debbie Hillier, *Africa's Missing Billions*. IANSA, Oxfam, and Saferworld, 2007 (<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/africas%20missing%20bils.pdf>).
- 3 D. Hillier & B. Wood, *Shattered Lives: the case for tough international arms control*, Amnesty International & Oxfam International, 2003, blz. 75-76 (<http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/Shattered-lives-the-case-for-tough-international-arms-control.pdf>).
- 4 UN General Assembly, *The Arms Trade Treaty*, 2013, A/CONF.217/2013/L.3.
- 5 UN General Assembly, *The draft of the Arms Trade Treaty*, 2012, A/CONF.217/CRP.1.
- 6 H. Whall, D. Basu Ray, E. Kirkham, *Getting it Right: The pieces that matter for the Arms Trade Treaty*, Oxford: Oxfam GB, 2013, blz. 3 (<http://controlarms.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2013/03/bp169-getting-it-right-arms-trade-treaty-120313-en1.pdf>).
- 7 *Small Arms Survey, 2001, 'Chapter 5. Crime, Conflict, Corruption: Global Illicit Small Arms Transfers'* blz. 165-166 (<http://www.smallarms-survey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2001/en/Small-Arms-Survey-2001-Chapter-05-EN.pdf>).
- 8 VN Document A/CONF.192/15, Programme of Action: Sectie II, § 2-23.
- 9 Whall, Basu Ray & Kirkham, a.w. *noot 6*, blz. 7-8.
- 10 UN General Assembly, a.w. *noot 4*, art. 8 (1).

VERDERE LITERATUUR

Robert Muggah & Peter Batchelor, *'Development Held Hostage': Assessing the Effects of Small Arms on Human Development*, UNDP, 2002.

Sarah Parker, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty*, United Nations Institute for Disarmament Research, januari 2008.

Fieke Uitentuis & Joris Voorhoeve, 'Kleine wapens: massavernietiging in slow motion', *Internationale Spectator*, juni 2012, blz. 297-300.

Israël op een kruispunt met de Verenigde Staten en de diaspora

Verliest Israël steun in de Verenigde Staten? Daar begint het op te lijken. De van oorsprong warme relatie tussen Israël en Amerika verandert de laatste jaren sterk. Het verlies komt voor een deel uit onverwachte hoek. Het ligt namelijk grotendeels besloten in de meningsverschillen binnen de Joodse gemeenschappen zelf, waarvan het grootste deel zich in de Verenigde Staten en Israël bevindt.¹

De Joodse gemeenschappen zijn het steeds minder met elkaar eens over onderwerpen die het fundament vormen van de relatie tussen Israël en Amerika. In de Verenigde Staten heerst met name over de Palestijnse kwestie veel onenigheid. Jongeren trekken zich dit onderwerp over het algemeen meer aan dan ouderen, die Israël al langer en in veel gevallen onvoorwaardelijk steunen, veelal via Joodse organisaties. Binnen de Joods-Amerikaanse gemeenschap is veel onvrede over de huidige omgang met Israël door deze vertegenwoordigers; zij zouden te weinig kritisch zijn. Het gevolg is dat jongeren onverschilliger worden ten opzichte van hun eigen gemeenschap en Israël, wat onvermijdelijk negatieve gevolgen zal hebben voor de relatie op de lange termijn.

Ook op het bilaterale niveau is een grotere afstand waar te nemen. Zo is de relatie tussen de liberaal Obama en de conservatief Netanyahu opmerkelijk kil en afstandelijk. Dit blijkt onder andere uit het recente bezoek van Obama aan Israël in maart 2013, waarin hij zich liever tot de jonge generatie Israëli's richtte. Hij vertelde hen over de onrechtvaardigheid van de bezetting, een boodschap die haaks staat op de opvattingen van Netanyahu en zijn regering. Ook zei hij dat vrede ligt besloten in het volk zelf, en niet in het beleid van de regering van het betreffende land, daarmee indirect verwijzend naar de huidige regering.²

Een ander voorbeeld is het bezoek van Netanyahu aan de Verenigde Staten in september 2012. President Obama weigerde hem persoonlijk te ontvangen. De reden was onenigheid over de

strategie ten aanzien van Irans nucleaire programma.³ Netanyahu wilde een harde lijn volgen, maar Obama wilde liever verder onderhandelen. Bekend is verder dat de meerderheid van de Amerikanen tegen uitbreiding van nederzettingen is, terwijl Netanyahu's regering wil blijven bouwen op de Westoever.⁴ Ook ten aanzien van het huidige conflict in Syrië lopen de opvattingen duidelijk uiteen. Op beide niveaus bevindt de relatie zich op een dieptepunt. Het contrast met vroeger is groot.

Oorsprong

De relatie van Israël met de Verenigde Staten kwam tot stand na het ontstaan van Israël, kort na de Tweede Wereldoorlog. Weliswaar speelde daarbij het tragische lot van de Joden in die oorlog mee, maar doorslaggevend voor de Amerikanen waren de strategische belangen in de regio. In de periode 1948-1967 nam de sympathie en steun voor de vestiging van Joden in Israël toe, maar de Zesdaagse Oorlog van 1967 bleek een definitief keerpunt; een Tweede Holocaust moest in de ogen van velen worden voorkomen en zo ontstond een hechte relatie.

Na deze oorlog is Israël op handen gedragen; het land werd hét voorbeeld van een moderne, morele natie. Amerikaanse presidenten en het Amerikaanse Congres hebben zich sindsdien zeer betrokken getoond met Israëls veiligheid, wat vooral tot uiting kwam in diplomatieke en economische steun. Sindsdien koopt Israël wapens van de Verenigde Staten om zijn veiligheid

Jonas Kerkhoven is afge-studeerd in Psychologie en Internationale Betrekkingen. Hij schreef zijn scriptie over de strategieën die Israël hanteert ten aanzien van de diaspora in de Verenigde Staten. Hij is momenteel werkzaam bij Shell in Den Haag.

in de regio te garanderen en werd in 1985 het bilaterale handelsverdrag getekend, waarmee de Verenigde Staten Israëls grootste handelspartner werden.

Ook Amerikaanse Joden waren sinds de Tweede Wereldoorlog, en in het bijzonder na de Zesdaagse Oorlog, een belangrijke steun voor Israël (zie kader). De pro-Israël-activiteiten van deze groep volgen sinds het ontstaan van Israël in 1948 consistente richtlijnen. In plaats van bevordering van *aliyah* (emigratie naar Israël) gaat er binnen deze organisaties veel aandacht uit naar filantropie, lobby-activiteiten en andersoortige steun voor de Joodse staat. Het zijn vooral de (huidige) ouderen in de Verenigde Staten die al jarenlang geld doneren. Deze goed geleide organisaties kennen vele vormen; zowel seculier als religieus. Een bekend voorbeeld is de *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC). De Joodse lobby behartigt Israëls belangen in Washington door te proberen het Amerikaanse beleid te beïnvloeden. Over de werkelijke invloed lopen de meningen uiteen, maar dat die er is, staat vast; zeker is dat het invloed heeft op de financiële steun die Israël van de Amerikanen krijgt – momenteel bedraagt die ongeveer 3 miljard dollar per jaar.⁵

Sinds 1967 is er dus sprake van een hechte band tussen beide landen. Maar er is sindsdien ook veel gebeurd in Israël, waarbij met name de opkomst van de orthodoxen in het oog springt.

De politieke situatie in Israël

Er bestaat in de Israëlische samenleving geen consensus over grenzen, de binnenlandse positie van de Arabische burgers en de eventuele komst van een Palestijnse staat. Sinds 2004 is er een scheidingsmuur tussen Israël en de Palestijnen (waarvan het grootste gedeelte op Palestijns grondgebied staat). Rechtse partijen hebben al meer dan tien jaar de meerderheid in Israël, onder andere als gevolg van terreur op Israëlisch grondgebied. Vooral de orthodoxe partijen hebben jarenlang veel politieke invloed gehad.

Verwacht mag worden dat de gemoe-deren in Israël verder zullen oplopen, in het bijzonder rondom de Palestijnse kwestie. De ultra-orthodoxen doen geen concessies aan de Palestijnen. In hun ogen is en blijft het land oorspronkelijk van de Joden; zij willen het zelfs uitbreiden. Ook het contact tussen Joodse en Arabische staatsburgers is slecht. Daarnaast is de politieke invloed van se-

De Zesdaagse Oorlog en de effecten in de Verenigde Staten; het ontstaan van de 'speciale relatie'

Al sinds het ontstaan van Israël is er onenigheid met de buurlanden. In mei 1967 bereikten de spanningen tussen Syrië en Israël een hoogtepunt. De reden was de beschieting van Israëlische steden en kibboetsen door Syrië, en de daarop volgende vergeldingsacties door Israël, waaronder het neerhalen van Syrische vliegtuigen. Op 14 mei werd dit conflict verder uitgebreid naar de Sinai-woestijn; de Egyptische leider Nasser liet zijn troepen oprukken richting Israël. Twee dagen later verklaarde Egypte dat het voornemens was Israël te vernietigen. Op 30 mei sloot ook Jordanië zich aan bij Syrië en Egypte, terwijl troepen uit Irak, Saoedi-Arabië, Algerije en Koeweit zich verzamelden bij de Jordaanse grens met Israël. Op 5 juni begon de oorlog en het duurde vanwege het militaire overwicht van Israël slechts zes dagen voordat Israël de oorlog won, waarbij het grote stukken land veroverde en Jeruzalem werd herenigd.

De vrees voor een 'Tweede Holocaust' en de wijze waarop Israël zich in de oorlog vervolgens staande hield, zorgden voor euforie in de gemeenschap. De intensieve steun voor Israël in deze jaren schepte de contouren voor het hedendaagse Joodse georganiseerde leven in Amerika. De Joden in de Verenigde Staten hadden een nieuw politiek doel gekregen dat hen samenbracht: de steun voor Israël. Het gaf een nieuwe impuls aan wat het betekende 'Joods' te zijn; de betrekkingen met Israël op alle niveaus zouden een steeds prominenter plaats innemen. De 'speciale relatie', zoals die vandaag de dag bekend staat, werd met name door dit conflict geconsolideerd. De overwinning van Israël op de staten die door de Sovjetunie werden gesteund, maakte dat velen (Joden en niet-Joden) in de Verenigde Staten zich met dit succes identificeerden. Het was de overwinning van een land waarvan de waarden leken op die van de Verenigde Staten, en bovendien een overwinning die hard nodig was in een periode waarin het Amerikaanse moreel door de nederlagen in Zuidoost-Azië flink was gezakt. De Verenigde Staten hadden twintig jaar na het ontstaan van Israël positie gekozen in het Midden-Oosten, ze zouden voortaan in de eerste plaats Israël steunen.

De financiële steun voor het land steeg dan ook tot ongekende hoogten. Pro-Israël-activiteiten in de Verenigde Staten werden professioneler van opzet. De AIPAC, een pro-Israël lobbygroep die werkzaam is op Capitol Hill, symboliseert voor een deel deze traditie.

In 2050 zal
30% van de
totale Israëlische
bevolking ultra-
orthodox zijn

culiere Joden in het land tanende. Deze ontwikkeling lijkt door te zetten; veel seculieren verlaten het land.

Een belangrijk punt van discussie in Israël is thans de omgang met de orthodoxe Joden. Bij het ontstaan van Israël in 1948 waren zij amper vertegenwoordigd. Sindsdien zijn er veel meer, waaronder een grote groep ultra-orthodoxen. Rond 30% van de Joden die momenteel in Joodse nederzettingen op de Westelijke Jordaanoever wonen, zijn ultra-orthodox. Deze groei komt voornamelijk voort uit het feit dat de ultra-orthodoxen meer kinderen krijgen, en daardoor een groter percentage van de bevolking zijn gaan uitmaken.⁶ Thans vormen zij 10% van de totale bevolking, maar met gemiddeld zeven kinderen per gezin, zal hun aandeel in 2050 tot 30% zijn gegroeid;⁷ met steeds toenemende politieke invloed van de ultra-orthodoxen als gevolg.

In Israël zijn momenteel partijen met een verscheidenheid aan opvattingen aan de macht. Bij de laatste verkiezingen heeft de centrumpartij *Yesh Atid* met Yair Lapid flinke winst (19 zetels) geboekt; ook de rechts-nationalistische partij *Joods Huis* van Naftali Bennett was succesvol (12 zetels). Netanyahu, leider van de grootste partij *Likud* en ondanks zetelverlies winnaar van de verkiezingen (31 zetels), heeft ervoor gekozen meer naar het centrum op te schuiven, door met beide bovengenoemde partijen en de liberaal-progres-

sieve partij *Hatnuah* (6 zetels), die voor het eerst meedoet, een coalitie te vormen. In ruil voor een strengere aanpak van orthodoxen in Israël, zal centrumpartij *Yesh Atid* concessies moeten doen aan Netanyahu.

De nieuwe coalitieregering van Netanyahu is, ondanks buitenlandse kritiek, niet van plan het beleid ten aanzien van de Palestijnen te wijzigen. De Palestijnse kwestie heeft noch bij *Likud*, noch bij *Yesh Atid* prioriteit. *Yesh Atid* wil vooral de orthodoxen in het land aanpakken; het standpunt van *Joods Huis* is dat er nooit een Palestijnse staat zal komen, en *Hatnuah* is met zes zetels te klein om veel invloed op het beleid ten aanzien van de Palestijnen te kunnen uitoefenen. In het gunstigste geval verandert er dus niets. Al zou het 'orthodoxenprobleem' tijdelijk zijn geneutraliseerd, dan nog wordt er geen antwoord gevonden op fundamentele kwesties. En juist vanwege het grotere aandeel orthodoxen in Israël is het vinden van een oplossing zo belangrijk, omdat dit op de lange termijn - gezien hun gegroeide politieke invloed - moeilijker zal zijn.

Blijkens de laatste verkiezingsuitslag is het land echter vooral bezig met de interne situatie. De Palestijnse kwestie is voor de meeste Israëli's simpelweg niet belangrijk, met als gevolg dat de Israëlische regering zonder ingrijpen van buitenaf zal blijven doorgaan met het bouwen en uitbreiden van nederzettingen. Maar deze kwestie beperkt

De Jom Kipoer-oorlog (1973)

Jom Kipoer staat voor de Joodse feestdag; "de dag van de verzoening". Het is de dag waarop Israël werd aangevallen door Egypte en Syrië (gesteund door Irak, Jordanië en Saoedi-Arabië). De oorlog begon op 6 oktober en duurde in totaal drie weken. Israël was compleet verrast door de aanval. Het verschil met de Zesdaagse Oorlog was dan ook groot. Voor de eerste keer werd Israël's kwetsbaarheid aangetoond en werden er grote verliezen geleden. In de Verenigde Staten bracht de Jom Kipoer Oorlog een zelfde reactie teweeg als de Zesdaagse Oorlog. Israël ontving veel steun uit de overzeese gemeenschap, al met al zo'n 675 miljoen dollar en 30.000 vrijwilligers. De kracht en organisatie van het Syrische en Egyptische leger waren echter in een paar jaar tijd dramatisch toegenomen en dat had grote gevolgen. Israël verloor gebied dat het sinds de Zesdaagse Oorlog had bezet.

De Libanon-oorlog (1982)

Op 6 juni 1982 lanceerde het Israëlische leger (IDF) onder leiding van (toen nog) generaal Ariel Sharon de operatie 'Peace for Galilee' in Zuidelijk Libanon. Het was een reactie op de opbouw van bases in dit gebied door de PLO. Vanuit deze posities werden raketten afgeschoten richting Israëlische nederzettingen. De directe aanleiding voor de oorlog was een mislukte moordaanslag op de Israëlische ambassadeur in Groot-Brittannië, Schlomo Argev. Dit alles, tezamen met de invloed van Syrië in het land, vormde de aanleiding voor de preventieve oorlog door Israël. Na de oorlog zou Israël een nieuwe regering in Libanon installeren onder leiding van de Falangisten, een groep die Israël vriendelijk gezind was en voor vrede zou zorgen. De operatie liep echter uit op een mislukking; geen van de doelstellingen werd bereikt. Na de oorlog raakte Israël verder verdeeld en het liep door de operatie veel reputatieschade op in het buitenland.



Minister van Buitenlandse Zaken JoÛ Kerry en premier Benjamin Netanyahu tijdens Kerry's bezoek aan Israël in april van dit jaar. Foto Matty Ster / U.S. Embassy Tel Aviv

zich niet tot het domein van de nationale politiek, zoals blijkt uit de grote mondiale aandacht die er voor het conflict bestaat. Belangrijker nog is dat de Joodse gemeenschap in de Verenigde Staten het land eigenlijk niet meer goed kan volgen.

Politieke verschillen

Al sinds de Zesdaagse Oorlog (zie kader) zijn er troepen gestationeerd op Palestijns grondgebied. Na het mislukken van de Oslo-akkoorden en de Tweede Intifada (2000-2006) veranderde de context tussen Israël en de Palestijnen aanmerkelijk; Israëls beleid werd repressiever. In Gaza is sinds een aantal jaren de terroristische organisatie Hamas aan de macht. De betrekkingen tussen Hamas en Israël zijn sindsdien buitengewoon slecht te noemen. Zo greep in 2008-2009 de regering militair in onder de naam 'operation Cast Lead' ('Gegoten Lood'). Deze aanval in de Gazastrook had als doel Hamas te verzwakken, maar is Israël vooral op veel kritiek komen te staan.

Deze kritiek is niet nieuw. Na een periode van grote steun begonnen Amerikaanse Joden zich in de jaren zeventig te heroriënteren op hun banden

met Israël. De Jom Kipoeroorlog van 1973 (zie kader) bracht een proces op gang dat de loyaliteit aan Israël verder deed afnemen; er kwam protest tegen het Israëliësch beleid ten aanzien van de Palestijnen.⁸ De Libanon-Oorlog in 1982 (zie kader) spleet de Joodse gemeenschap in Amerika vervolgens in een conservatieve groep die vóór de oorlog was, en een meer liberale groep die zich hiertegen uitsprak. Delen van de Joodse gemeenschap hebben zich sindsdien steeds meer van Israël afgewend, en dit proces zet door.

De huidige politieke situatie in Israël heeft tot gevolg dat een loyaal deel van de Amerikaanse Joden zich steeds minder met Israël kan identificeren. Orthodoxen hebben dit probleem niet, maar zij vormen in Amerika een minderheid. Sterker nog, driekwart van de Joden in de Verenigde Staten is democraat, en de helft daarvan geeft aan sterke liberale opvattingen te hebben.⁹ De Joodse lobby, met veelal een rechts-conservatieve oriëntatie, vertegenwoordigt dus niet langer de opvattingen van de meerderheid van de Joden in de Verenigde Staten. Een groot deel herkent zich inmiddels meer in het beleid van de liberale Obama dan in dat van de conservatieve regering-Netanyahu. De bevolking loopt terug,



De viering van 60 jaar staat Israël, 5th Avenue, New York, 2008. Foto FaceMePLS

meer dan de helft trouwt buiten de gemeenschap, en steeds minder mensen identificeren zich met hun Joodse achtergrond. Een deel van de groep is in vérgaande mate geassimileerd en onttrekt zich daarmee aan het Joodse leven.¹⁰ Ook het individualisme is toegenomen, waardoor de notie van een 'Joods volk', waar de oudere generatie meer belang aan hecht, voor veel jongeren simpelweg minder belangrijk is.¹¹

Joodse Amerikanen staan onverschilliger tegenover zaken die met Israël verband houden. Zij voelen zich in de eerste plaats Amerikaan, met Israël en/of het Joods-zijn als secundaire waarde; soms zal dit zelfs geen enkele rol spelen.¹² Israël zal op termijn dan ook minder invloed hebben op de Joodse gemeenschap in de Verenigde Staten, en dat heeft gevolgen voor de steun die Israël zal kunnen ontvangen. Nog altijd ontnemen Amerikaanse Joden een deel van hun Joodse identiteit aan Israël,¹³ maar wanneer zij worden gedwongen te kiezen tussen liberale of zionistische waarden, dan wint het liberalisme.^{14,15}

Dat het moment is gekomen van het aantreden van een nieuwe generatie, met andere ideeën over de Joodse staat, de Joodse identiteit en

de toekomst van het Midden-Oosten, blijkt uit de opkomst en het succes van de organisatie *J. Street*.¹⁶ Zij ontstond in 2008 met als doel Amerikaanse leiders te bewegen het Israëlisch-Palestijnse conflict op vreedzame wijze te beëindigen, maar zij wordt vanwege haar kritiek op het Israëlische beleid door het huidige Joodse establishment in de Verenigde Staten niet serieus genomen. Een serieuze discussie binnen 'oude' organisaties als AIPAC en andere organisaties, die verbonden zijn in de zogeheten 'Conference of Presidents of Jewish Organisations'¹⁷ blijft uit; er is nauwelijks kritiek op Israël.¹⁸

Kentering

Israël is sinds 2006 meerdere malen door de VN-Mensenrechtenraad tot de orde geroepen. Maar in plaats van dat Israël kritiek door dit orgaan toestaat, neemt het deze en andere organen steeds minder serieus. Israël vindt dat het buitensporig veel aandacht krijgt in vergelijking met andere landen, en legt als gevolg daarvan de kritiek op het beleid naast zich neer.¹⁹

Problematisch voor de Verenigde Staten is de weigering van Israël te stoppen met het bouwen

van nederzettingen en afspraken over land met de Palestijnen te maken. Obama bezocht Israël voor het eerst in 2009 en vervolgens in 2011 – beide keren zonder succes. Deze directe aanpak heeft niet gewerkt. De opvatting van Obama is inmiddels dat Israël niet zou weten wat zijn eigenbelang is.²⁰ Het gevolg is dat de relatie ‘verzakelijkt’.

De kentering in de relatie was vorig jaar duidelijk waar te nemen. Maar liefst 138 landen stemden toen voor opwaardering van de status van de Palestijnse delegatie bij de VN naar die van waarnemersstaat. Israël en de Verenigde Staten stemden tegen, samen met slechts zeven andere landen. Wat echter opviel was dat de Verenigde Staten niet ingrepen toen een aantal Europese landen van plan bleek Palestina de waarnemersstatus toe te kennen. Historisch gezien was dat ongekend. De regering-Obama laat in toenemende mate Israël zelf de verantwoordelijkheid dragen voor zijn handelen.

Hier valt vanuit de Amerikaanse optiek veel voor te zeggen. Amerikaanse regionale belangen in Afghanistan, het Midden-Oosten en Noord-Afrika gaan het Israëlisch-Palestijnse conflict te boven, met landen als Iran, Syrië, Egypte, Irak, Libië (en sinds kort de Magreb) die allemaal de aandacht van Amerika eisen. Daarnaast gaat de aandacht van Washington steeds meer uit naar Oost-Azië. De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV)²¹ heeft dit eerder benoemd in haar advies van maart 2013, ‘Tussen woord en daad: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten’. Volgens de AIV is het geopolitieke belang van het Midden-Oosten voor de Verenigde Staten sterk afgenomen, nu het land steeds meer in de eigen olieproductie kan voorzien. Daarnaast is het Amerikaanse buitenlandbeleid, mede als gevolg van de binnenlandse politiek-economische situatie, steeds selectiever ten aanzien van de inzet van financiële en personele middelen. De terughoudendheid om na de kostbare en weinig succesvolle militaire interventies in Irak en Afghanistan het initiatief te nemen, kwam onder meer tot uiting bij de interventie in Libië (‘leading from behind’).²²

President Obama heeft het voordeel dat de verwachtingen voor zijn tweede termijn wereldwijd een stuk lager zijn. Een aantal van die verwachtingen heeft hij niet kunnen waarmaken, waardoor deze inmiddels zijn bijgesteld. Met betrekking tot het vredesproces betekent dit concreet: geen

De relatie tussen
Israël en Amerika
is verzakelijkt; de
verstandhouding tussen
Netanyahu en Obama
afstandelijk

voortgang, geen probleem.²³ De Verenigde Staten zijn niet langer bereid veel energie te stoppen in vredesbesprekingen, zolang Israël hier niet voldoende aan meewerkt. Er is sprake van een trend waarbij steun aan Israël voor zowel Amerika als de diaspora niet langer de hoogste prioriteit heeft, en waarbij de betrekkingen ‘zakelijker’ worden. Amerika richt zich meer op zijn eigen belangen, en ook de diaspora, als men daar nog van kan spreken, kiest noodgedwongen een eigen koers.

Kruispunt

Ondanks deze meningsverschillen hebben de Verenigde Staten nog altijd een bijzondere band met Israël. Maar de Amerikanen betalen een prijs wanneer zij Israël en zijn beleid kritiekloos blijven steunen. Internationaal krijgen de Verenigde Staten minder aanzien, en het zal hypocriet klinken zodra zij proberen mensenrechtensituaties aan te kaarten bij andere landen, terwijl zij Israël een voorkeursbehandeling geven. Israël maakt het de Verenigde Staten en Obama kortom niet gemakkelijk. Tegelijkertijd heeft Amerika een wijdere blik en beseft het steeds meer dat onvoorwaardelijke steun aan Israël vérstrekkende gevolgen heeft voor de relaties met andere bondgenoten.

Het proces van ‘verzakelijking’ dat daarvan het gevolg is, zou Israël zorgen moeten baren. Israël bevindt zich feitelijk voor het eerst op een kruispunt met de Verenigde Staten en de diaspora. Aanhoudende steun van de diaspora en de Verenigde Staten is hoe dan ook onontbeerlijk om de uitdagingen in de toekomst aan te kunnen. Israël zal echter mee moeten gaan in de internationale ontwikkelingen om de betrekkingen met zijn bondgenoten goed te houden en vei-

ligheid te garanderen. Dit betekent concreet dat Israël zijn repressieve beleid ten aanzien van de Palestijnen moet wijzigen; het is niet (meer) van deze tijd. Tegelijkertijd moet het op zijn hoede zijn; Israël heeft namelijk nog altijd vijanden die het land liever vandaag dan morgen van de kaart willen vegen.

Israël zal in deze tijd van grote ontwikkelingen en machtsverschuivingen in het Midden-Oosten zelf in actie moeten komen ten behoeve van vrede en een betere verhouding met zijn belangrijkste buitenlandse partners, de Verenigde Staten en de diaspora. Het moet een serieuze dialoog aangaan over fundamentele kwesties en concrete resultaten boeken, in het bijzonder ten aanzien van het conflict met de Palestijnen. Alleen op die manier is het mogelijk de grootste onrust bij de internationale gemeenschap weg te nemen, en iets van

Israëls reputatie als een morele en vooruitstrevende natie te herstellen.

Er gaan inmiddels geluiden op dat Netanyahu zijn koers wil wijzigen, maar vooralsnog is dit speculatie.²⁴ In ieder geval is duidelijk dat Israël de wensen van de nieuwe generatie niet langer kan negeren. De boycot tegen *J. Street* is onlangs door Israël opgeheven, ogenschijnlijk noodgedwongen. Voor het eerst zullen afgevaardigden van de organisatie een bezoek brengen aan de Knesset.²⁵ Dit is mogelijk het begin van een serieuze discussie en van vermindering van de spanningen binnen de Joodse gemeenschap. In het beste geval kan het een positieve aanzet zijn voor hernieuwde vredesonderhandelingen met de Palestijnen. Het zijn kleine stappen in de goede richting. Laten we hopen dat Israël deze weg voortzet.

NOTEN

- 1 Zie <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Judaism/jewpop.html>. Israël is in 2006 de Verenigde Staten gepasseerd als land met de meeste Joden. Volgens de laatste telling in 2012 wonen van de 13,4 miljoen Joden er ongeveer 5,9 miljoen in Israël en 5,4 miljoen in de Verenigde Staten.
- 2 <http://www.nytimes.com/2013/03/22/world/middleeast/transcript-of-obamas-speech-in-israel.html?pagewanted=all>
- 3 <http://www.reuters.com/article/2012/09/11/us-israel-iran-netanyahu-idUSBRE88A10B20120911>
- 4 <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/05/07/bibi-s-settlement-restraint.html>
- 5 <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf>
- 6 <http://mrzine.monthlyreview.org/2010/mearsheimer300410.html>
- 7 *NRC Handelsblad*, 3 januari 2013.
- 8 Steven T. Rosenthal, *Irreconcilable Differences? The waning of the American Jewish love affair with Israel*, Hanover, New Hampshire, 2001.
- 9 Bron: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Judaism/jewpop.html>
- 10 Steven M. Cohen & Ari Y. Kelman, *Beyond Distancing: Young adult American Jews and their alienation from Israel*, Andrea and Charles Bronfman Philanthropies, 2007.
- 11 Hasia R. Diner, *The Jews of the United States (1654 to 2000)*, University of California Press, 2006.
- 12 Peter Beinart, *The Crisis of Zionism*, Macmillan Publishers, 2012.
- 13 Steven M. Cohen, *American Modernity and Jewish Identity*, New York, 1983.
- 14 <http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/jun/10/failure-american-jewish-establishment/?pagination=false>
- 15 Beinart, *a.w. noot 12*.
- 16 <http://jstreet.org/>
- 17 De Conference of Presidents of Major American Jewish Organizations is een Amerikaanse non-profit-organisatie die zaken aankaart die van groot belang zijn voor de Joodse gemeenschap. Zij bestaat uit 51 nationale Joodse organisaties en is opgericht om namens deze organisaties als één stem te spreken in de omgang met externe partijen.
- 18 <http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/jun/10/failure-american-jewish-establishment/?pagination=false>
- 19 <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/02/01/the-u-n-settlement-report-just-the-facts.html>
- 20 <http://www.bloomberg.com/news/2013-01-14/what-obama-thinks-israelis-don-t-understand-.html>
- 21 <http://www.aiv-advies.nl>
- 22 *Ibid.*
- 23 <http://www.thedailybeast.com/articles/2012/12/10/why-obama-will-ignore-israel.html>
- 24 <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/05/09/is-bibi-striking-a-different-tone-on-peace.html>
- 25 <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4378135,00.html>

Een Derde Intifada?

De omwentelingen die de afgelopen twee jaar de Arabische wereld in hun greep houden, hebben geleid tot een levendig debat over de mogelijkheid van het uitbreken van een Derde Intifada ('opstand') in de bezette Palestijnse gebieden. Hoe reëel is de kans daarop?

Volgens sommigen is er alle reden toe: een fragiele economie en een zwakke Palestijnse Autoriteit; een Israëlische bezetting die zich verder lijkt te verdiepen; het uitblijven van, en wijdverbreide scepsis over, vredesonderhandelingen; en incidenten, zoals de dood van Palestijnse gevangenen in Israëlische gevangenschap die de gemoederen doen oplopen. Het is echter aannemelijker dat een Derde Intifada voorlopig zal uitblijven of in de kiem zal worden gesmoord. Het ontbreken van een verenigd politiek Palestijns leiderschap en politieke steun voor een nieuwe opstand frustreren een mogelijk uitbreken van een Derde Intifada.

Eerste en Tweede Intifada

In december 1987 brak de Eerste Intifada uit in de bezette Palestijnse gebieden. De directe aanleiding voor de opstand was een ongeluk bij de Erez-grensovergang tussen Israël en de Gazastrook, waar een Israëlische legertruck een auto aanreed met Palestijnse arbeiders; daarbij kwamen vier Palestijnen om het leven. Het gerucht ging dat het ongeluk een 'wraakactie' was van Israëlische zijde na de dood van een Israëli in Gaza een paar dagen daarvoor. Demonstraties volgden, die vervolgens hard werden neergeslagen – de eerste Palestijnse opstand was geboren. De oorzaken van de Eerste Intifada liggen dieper. In de jaren daarvoor was een toenemende frustratie zichtbaar onder Palestijnen in de bezette gebieden. De economische crisis in de jaren '80 en wijdverspreide werkloosheid gingen gepaard met een fikse groei van Israël's nederzettingen en een repressief Israëlisch beleid, bedoeld om Palestijns nationalisme

de kop in te drukken. Eind 1987 ontaardden deze ontwikkelingen in een opstand, die vanaf Palestijnse zijde overwegend bekend staat als gewelddoos, hoewel geweld tussen Palestijnen onderling wijdverspreid was.¹ De Eerste Intifada eindigde begin jaren '90, en effende de weg naar het Oslo-vredesproces.

De Tweede Intifada brak uit in 2000. Waar de Eerste Intifada bekend stond om stakingen en burgerlijke ongehoorzaamheid – geweldloze 'daden van verzet' – kwam de tweede Palestijnse opstand bekend te staan als uitermate gewelddadig. In vijf jaar tijd kwamen zo'n 4.000 Palestijnen en enkele honderden Israëli's om het leven.² Wijdverspreid geweld in Palestijnse steden en dorpen tussen het Israëlische leger en Palestijnse militanten, waar veel burgers bij omkwamen, en Palestijnse zelfmoordaanslagen in Israël werden een frequent fenomeen. Een paar maanden voor het uitbreken van de Tweede Intifada waren in Camp David vredesonderhandelingen tussen de Israëlische regering en de PLO (*Palestine Liberation Organization*) stukgelopen, waarbij de toekomst van Jeruzalem een van de breekpunten was.

De directe aanleiding voor het uitbreken van de opstand was een bezoek op 28 september 2000 van Ariel Sharon, toenmalig leider van de rechtse Likoeid-partij, aan de Tempelberg (de Haram al-Sharif). Volgens Sharon diende zijn bezoek gezien te worden als het verzilveren van het recht van alle Israëli's om de Tempelberg te bezoeken. Het betreden van de Tempelberg werd gezien als een politiek *statement*, met als boodschap dat de voor zowel moslims als joden heilige plaats

De Tweede Intifada sloeg diepe wonden in de Palestijnse samenleving

Kader 1:

De Afscheidingsbarrière

De Afscheidingsbarrière – in Israël ook wel het ‘veiligheidshek’ genoemd, aan Palestijnse zijde zijn de termen ‘Muur’ of ‘Apartheidsmuur’ gangbaar – is een barrière bestaande uit zowel betonnen muren als hekwerken, waarvan de route voor 85% op de bezette Westelijke Jordaanoever ligt. Het idee voor een barrière volgde op een aanslag in Tel Aviv in 2001, die tot publieke druk leidde op de Israëlische regering om een hek te bouwen tussen Israël en de Westelijke Jordaanoever, met als doel op die manier Palestijnse (zelfmoord)terroristen tegen te houden. In 2012 was 62% van de barrière voltooid. De route loopt voor het overgrote deel over de Westelijke Jordaanoever, voorbij een groot aantal Israëlische nederzettingen in bezet gebied; indien afgebouwd zal circa 9% van de Westelijke Jordaanoever ingeklemd zitten tussen Israël en de Afscheidingsbarrière. Veel Palestijnen, vredesorganisaties en analisten beschuldigen Israël ervan de barrière te gebruiken om in een later stadium dit ingeklemd gebied te annexeren. Het Internationaal Strafhof sprak zich in een advies in 2004 uit tegen de barrière, onder meer vanwege de Palestijnse landconfiscaties waarmee de bouw gepaard gaat. Israël beweert dat de barrière nodig en effectief was in het terugdringen van Palestijnse terreur.



Een Palestijnse jongen protesteert buiten een Israëlische nederzetting, april 2012. Foto Garry Walsh / Trocaire

onder Israëlische soevereiniteit diende te blijven. Volgend op het bezoek van Sharon braken demonstraties en rellen uit in en nabij Jeruzalem, de start van de Tweede Intifada. Van Israëlische zijde wordt beweerd dat het geweld waar de opstand vanaf het begin mee gepaard ging, gepland was door het Palestijnse leiderschap, als reactie op het falen van de Camp David-onderhandelingen. Van Palestijnse zijde wordt de opstand gezien als onderdeel van de “nationale en legitieme strijd” tegen de bezetting.

In 2005 kwam er een einde aan de Tweede Intifada, door de dood van de Palestijnse leider Yasser Arafat, toenemend geweld tussen Palestijnse fracties, anti-terreurmaatregelen door de Palestijnse Autoriteit en de bouw van de Afscheidingsbarrière (zie links, kader 1). In 2006 behaalde Hamas – door Israël, de Verenigde Staten en de Europese Unie als terroristische organisatie geclassificeerd – een overwinning in de Palestijnse parlementsverkiezingen. Ondanks pogingen tot een werkbare eenheidsregering te komen met Fatah, de grootste fractie binnen de PLO, nam infrafractieel geweld toe, culminerend in een overname van de Gazastrook door Hamas in 2007. Sindsdien is er een feitelijke splitsing opgetreden binnen de bezette Palestijnse gebieden, tussen een door Hamasgecontroleerde Gazastrook die te maken heeft met een Israëlische blokkade,³ en een door de Palestijnse Autoriteit gedeeltelijk gecontroleerde Westelijke Jordaanoever. Vooral de Gazastrook en zuidelijk Israël zijn sindsdien het toneel ge-

weest van Palestijns-Israëlisch geweld, met de Gaza-oorlog van december 2008 tot januari 2009 en ‘Operatie Wolkkolom’ in november 2012 (zie kader 2) als meest bekende voorbeelden. De situatie op de Westelijke Jordaanoever is sinds 2005 relatief rustig te noemen.

Derde Intifada in het kielzog van Arabische revoluties?

De omwentelingen die de Arabische wereld sinds 2011 in hun greep houden, hebben tot een levendig debat geleid of, in het kielzog van deze ‘revoluties’, een Derde Intifada zou kunnen uitbreken in de bezette Palestijnse gebieden. Er is veel voor te zeggen. De afgelopen jaren is er amper sprake geweest van Israëlisch-Palestijnse vredesonderhandelingen. De onderhandelingen die de Israëlische regering onder leiding van Ehoed Olmert voerde met de Palestijnse Autoriteit aan de vooravond van de Gaza-oorlog in 2008, zijn de laatste serieuze vredesonderhandelingen tussen de partijen geweest. Recente initiatieven van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken JoÛ Kerry om de partijen weer aan tafel te krijgen en een herstart te geven aan onderhandelingen, kunnen rekenen op wijdverspreide scepsis onder een groot deel van zowel het Israëlische als het Palestijnse publiek.⁴ Het diplomatieke traject dat de Palestijnse Autoriteit nastreeft om een einde aan de bezetting te bewerkstelligen en een twee-statenoplossing te bereiken, wordt eveneens door veel Palestijnen lauw ontvangen, na de mislukte aanvraag voor volledig Palestijns VN-

lidmaatschap in september 2011 en de perceptie dat Hamas, dat het gebruik van geweld als onderdeel ziet van haar strijd tegen Israël, de overwinning wist te claimen na 'Operatie Wolkkolom'.⁵ Intussen breidt het Israëlische nederzettingenproject zich gestaag uit, verdiept de Israëlische bezetting zich in de Westelijke Jordaanoever en staat de huidige Israëlische regering onder leiding van Benjamin Netanyahu onder druk van een deel van het kabinet en Netanyahu's eigen Likoeid-partij om de twee-statenoplossing op te geven en over te gaan op (gedeeltelijke) annexatie van de bezette gebieden.⁶ Het zijn ontwikkelingen die bij sommige Palestijnse activisten tot de conclusie leiden dat alleen een Derde Intifada deze 'status quo van de bezetting' kan doorbreken.⁷

Maar niet alleen frustratie over het uitblijven van een politiek proces om de bezetting te beëindigen, zou olie op het vuur kunnen gooien. Sociaal-economische factoren in de bezette gebieden spelen ook een rol. In het najaar van 2012 vonden protesten plaats op de Westelijke Jordaanoever tegen het economische beleid van de Palestijnse Autoriteit en de toenemende kosten van levensonderhoud. De protesten volgden daarnaast op het uitblijven van het uitkeren van Palestijnse ambtenarensalarissen in de maanden daarvoor. De Palestijnse Autoriteit verkeert al enige tijd in zwaar financieel weer, enerzijds door het uitblijven van toegezegde donorgelden door de internationale gemeenschap,⁸ anderzijds door Israëlische restricties waarmee de Palestijnse economie te maken krijgt.⁹ De Wereldbank waarschuwde eind vorig jaar dat de financiële crisis waar de Palestijnse Autoriteit mee geconfronteerd wordt zich verder verdiept, en dat Israëlische veiligheids- en administratieve restricties, zoals onzekerheid bij het verkrijgen van visa voor buitenlandse investeerders en beperkte toegang tot grondstoffen, daarvoor een groot deel debet aan zijn.¹⁰

Geografische restricties door de opsplitsing van de Westelijke Jordaanoever in de A-, B- en C-gebieden¹¹ werken de financiële crisis verder in de hand. Het zijn restricties die een integraal onderdeel vormen van Israël's bezetting van de Westelijke Jordaanoever, en het is maar de vraag of het Amerikaanse ondersteuningsprogramma van 4 miljard dollar voor de bezette gebieden, dat minister JoÛ Kerry eerder dit jaar aankondigde, een oplossing kan bieden voor deze dieperliggende problematiek die zwaar drukt op de economische ontwikkeling en de Palestijnse Autoriteit.¹² Tot die tijd geeft de financiële crisis aanleiding tot verdere onvrede onder de Palestijnse bevolking over het economisch beleid van de Palestijnse

Kader 2: 'Operatie Wolkkolom'

'Operatie Wolkkolom' was een acht dagen durende Israëlische militaire operatie in de Gazastrook, volgens Israël naar aanleiding van een toename van Palestijnse raketaanvallen op Israël in de dagen daarvoor, terwijl de Palestijnen Israël beschuldigden van escalatie door aanvallen op Palestijnse burgers in diezelfde periode. Tijdens de operatie kwamen 133 Palestijnen en 4 Israëli's om het leven. Het conflict eindigde in een staakt-het-vuren.

Autoriteit en Israël's bezetting, die verdere economische ontwikkeling frustreert.

Ten slotte is er onvrede over wat wordt gezien als de toenemende 'autoritaire' trekken van de Palestijnse Autoriteit. Volgens mensenrechtenorganisaties maakt de Palestijnse Autoriteit zich schuldig aan het inperken van de persvrijheid, marteling en het neerslaan van vreedzame demonstraties.¹³ Mede hierdoor heeft het een deel van haar steun onder het Palestijnse publiek verloren. Hetzelfde geldt overigens voor Hamas, dat zich in de Gazastrook schuldig maakt aan dezelfde mensenrechtenschendingen.

Kans op nieuwe Intifada klein

Maar zullen deze ontwikkelingen daadwerkelijk leiden tot een Derde Intifada? De aanloop naar de Eerste en Tweede Intifada kende ontwikkelingen die ook nu waarneembaar zijn, zoals een economische crisis en een verdere verdieping van de bezetting. Maar er zijn ook verschillen die de kans op het uitbreken van een Derde Intifada verkleinen. Het politieke Palestijnse landschap is gepolariseerd, en onvrede over de Palestijnse fracties is wijdverspreid, onder meer door het uitblijven van verzoening tussen de twee grootste partijen, Hamas en Fatah. Het vertrouwen in de partijen is laag. Omgekeerd zal een nieuwe opstand mede door deze politieke verdeeldheid niet op de brede politieke steun kunnen rekenen zoals het geval was bij de eerdere intifada's. Onvrede over het politieke leiderschap heeft zich daarnaast nog niet vertaald in alternatieve partijen of een actieve protestbeweging die het voortouw zou kunnen nemen. Hoewel het geweldloze verzet tegen de Afscheidingsbarrière in dorpen op de Westelijke Jordaanoever als succesvol wordt gezien en ook op publieke steun kan rekenen, en veel jonge activisten een belangrijke rol speelden in de econo-

De Tempelberg met de Rotskoepel, Jeruzalem.

Foto Tony Kane



mische protesten in het najaar van 2012, zijn hun aantallen relatief klein gebleven.

Voor de Palestijnse Autoriteit is er weinig te behalen bij een Derde Intifada, maar des te meer te verliezen. Het heeft een legitimiteitsprobleem: naast de sociaal-economische problematiek waar veel Palestijnen de Palestijnse Autoriteit voor verantwoordelijk houden, ziet een substantieel deel van de Palestijnse bevolking de PA in toenemende mate als 'onderaannemer' van de Israëlische bezetting. Verregaande samenwerking met Israël, onder meer op het gebied van veiligheid, wordt door veel Palestijnen gezien als iets waar primair Israël mee gediend is, maar waar de Palestijnse Autoriteit, zoals haar veiligheidstroepen, wel actief aan meewerkt.

De kans is zodoende reëel dat een Derde Intifada niet alleen gericht zal zijn tegen Israël als bezettende macht, maar ook de Palestijnse Autoriteit zal doen wankelen of omvallen. Het is een scenario waarvan het leiderschap in Ramallah zich bewust is, en waar ook op een bewuste manier mee om wordt gegaan. Dit kwam onder meer naar voren bij de protesten die begin 2013 plaatsvonden in de bezette gebieden naar aanleiding van de dood van twee Palestijnse gevangenen in Israël. Op 23 januari overleed Arafat Jaradat, volgens Israël aan een hartaanval. De Palestijnse Autoriteit beweerde echter dat er sprake zou zijn geweest van marteling. Op 2 april overleed vervolgens Maysara Abu Hamdieh aan de gevolgen van kanker. Ook nu beschuldigde de Palestijnse

Autoriteit Israël, ditmaal van het onthouden van adequate medische hulp.

Beide sterfgevallen leidden tot demonstraties en onlusten op verscheidene plekken op de Westelijke Jordaanoever en vormden onderdeel van terugkerende protesten in solidariteit met Palestijnse hongerstakers in Israëlische gevangenen, die op deze manier hun vrijlating proberen af te dwingen. Aan sommige protesten nam de Palestijnse Autoriteit actief deel, niet alleen voor het betuigen van steun maar ook om de protesten in toom te houden. Zo werden sommige protesten doelbewust weggehouden van Israëlische legerposten en checkpoints, uit angst voor een geweldsescalatie en een reactie vanuit Israël.¹⁴

Een andere reden waarom de kans op een nieuwe Palestijnse opstand thans niet als reëel wordt beschouwd, heeft te maken met de consequenties die door veel Palestijnen aan een Derde Intifada verbonden worden. De Tweede Intifada sloeg uiteindelijk diepe wonden in de Palestijnse samenleving, zonder dat het beoogde resultaat – een einde aan de bezetting – bereikt werd. Zowel het bloedvergieten als de economische schade waarmee de opstand gepaard ging had een diepe impact. Daarnaast is het maar de vraag of veel Palestijnen, ondanks hun onvrede over de Palestijnse Autoriteit, het werkelijk zouden toelaten als de Palestijnse Autoriteit van het toneel zou verdwijnen, een door velen verwachte consequentie van een Derde Intifada. De onrust en onzekerheid die hiermee gepaard kunnen gaan,

weerhoudt een groot deel van de bevolking ervan zich actief achter een nieuwe opstand te scharen. Daar komt bij dat veel Palestijnen financieel afhankelijk zijn van de Palestijnse Autoriteit, waar een substantieel deel van de Palestijnse beroepsbevolking bij in dienst is.

Ten slotte voert ook Israël een actief beleid om een eventuele Derde Intifada tijdig in de kiem te smoren. Toen er protesten uitbraken op de Westelijke Jordaanoever in solidariteit met Palestijnse hongerstakingen en naar aanleiding van de dood van Arafat Jaradat, gaf Israël binnen enkele dagen Palestijnse belastinggelden vrij die zij tot dan toe had ingehouden. Deze belastinggelden, bedoeld voor het betalen van Palestijnse ambtenaren-salarissen, waren door Israël ingehouden als reactie op de VN-statusophoging die de Palestijnse Autoriteit in november 2012 had weten te bewerkstelligen. Met het vrijgeven ervan hoopte Israël de gemoederen te doen bedaren. Israëlische veiligheidsfunctionarissen hebben echter aangegeven dat de enige structurele manier om daadwerkelijk de kans op een Derde Intifada te verkleinen, ligt in

het succesvol opstarten en voeren van een politiek vredesproces.

Het ligt dus niet in de lijn der verwachting dat een Derde Intifada op het punt staat uit te breken. Het ontbreken van steun van een verenigd politiek leiderschap voor een opstand, en het ontbreken van een alternatieve protestbeweging die een dergelijke opstand op gang zou kunnen brengen, zijn daar mede de oorzaak van. Dat neemt echter niet weg dat wat niet is, nog kan komen. De geschiedenis van de regio laat zien dat ogenschijnlijk kleine incidenten vérstreckende gevolgen kunnen hebben. De afgelopen jaren hebben een sterke toename laten zien van geweld van Israëlische kolonisten tegen Palestijnen en Palestijns bezit. Veranderingen in het Palestijnse politieke leiderschap, zoals een vertrek van de president van de Palestijnse Autoriteit, Mahmoud Abbas, zouden een andere dynamiek teweeg kunnen brengen. Het zijn ontwikkelingen met potentieel vérstreckende gevolgen, die alsnog aanleiding kunnen zijn voor een nieuwe Palestijnse opstand.

Een Derde Intifada kan de Palestijnse Autoriteit doen omvallen

NOTEN

- 1 Volgens schattingen werden tijdens de Eerste Intifada tussen de 771 en 994 Palestijnen door andere Palestijnen gedood, op verdenking van 'collaboratie' met Israël. Onderzoek van de Israëlische mensenrechtenorganisatie B'Tselem wijst uit dat 35 tot 40% van de gedode Palestijnen op enige manier daadwerkelijk banden onderhield met de Israëlische inlichtingendienst of andere overheidsinstanties. Zie B'Tselem, 'Collaborators in the Occupied Territories: Human Rights Abuses and Violations, January 1994' (http://www.btselem.org/publications/summaries/199401_collaboration_suspects).
- 2 B'Tselem, 'Fatalities before Operation Cast Lead' (<http://www.btselem.org/statistics/fatalities/before-cast-lead/by-date-of-event>).
- 3 Gisha, 'What is the "separation policy"? An info sheet' (http://www.gisha.org/item.asp?lang_id=en&p_id=1585).
- 4 'Despite the launching of the efforts of US Secretary of State JoÚ Kerry to renew the peace process and the modification introduced to the Arab Peace Initiative (API) accepting minor territorial swaps, both sides display pessimism regarding the peace process and Israeli support for the API drops', The Harry S. Truman Research Institute, juni 2013 (<http://truman.huji.ac.il/upload/Polls%20June%202013.pdf>).
- 5 'Given the outcome of the Israeli operation in Gaza and the UN recognition of a Palestinian state, Palestinians move towards Hamas over Abbas's way, whereas Israelis stand steadfast in their evaluations and preferences', The Harry S. Truman Research Institute, december 2012 (<http://truman.huji.ac.il/upload/Press%20Release%20December%202012.pdf>).
- 6 'Israeli Deputy Defense Minister: Government "Will Be Against" Any Palestinian State', *The Daily Beast*, 6 juni 2013 (<http://www.thedailybeast.com/articles/2013/06/06/israeli-deputy-prime-minister-government-will-be-against-any-palestinian-state.html>).
- 7 "Militaire actie is de kortste route naar het beëindigen van de bezetting." Zie 'Masked demonstrators call for 3rd intifada in Ramallah', *Ma'an News*, 10 juli 2013 (<http://www.maannews.net/eng/ViewDetails.aspx?ID=612311>); en Asmaa al-Ghoul, 'Tamarod Comes to Palestine', *Al-Monitor*, 11 juli 2013 (<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/07/hamas-tamarod-palestine-gaza-egypt.html>).
- 8 Vooral toegezegde fondsen door de Arabische wereld blijven volgens de Wereldbank en de International Crisis Group achterwege. Reden hiervoor zou onder meer het uitblijven van enige vooruitgang in het vredesproces zijn, waardoor donorlanden weinig reden zien om de Palestijnse Autoriteit financieel te blijven ondersteunen, terwijl Israéls bezetting van de Palestijnse gebieden voortduurt.
- 9 International Crisis Group, 'Buying Time? Money, Guns and Politics in the West Bank', 29 mei 2013 ([http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/142-buying-time-money-guns-and-politics-in-the-west-bank.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/142-buying-time-money-guns-and-politics-in-the-west-bank.pdf)).
- 10 Wereldbank, 'World Bank Warns of Deepening Palestinian Fiscal Crisis', 19 september 2012 (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:23274964~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>).
- 11 De Oslo-vredesakkoorden uit de jaren '90, die beoogden vorm te geven aan Palestijns zelfbestuur in de aanloop naar Palestijnse onafhankelijkheid in het kader van een twee-statenoplossing, deelden de Westelijke Jordaanoever op in drie gebieden: de A-, B- en C-gebieden. De C-gebieden vormen circa 61% van het totale gebied, en in dit gebied oefent het Israëlische leger volledige controle uit. Daarnaast zijn hier alle Israëlische nederzettingen gevestigd. In de B-gebieden is er sprake van gedeeld gezag, terwijl in de A-gebieden (circa 18%) de Palestijnse Autoriteit de volledige controle heeft.
- 12 World Economic Forum, 'Kerry Announces US\$4 Billion Economic Plan to Break Israeli-Palestinian Impasse', 26 mei 2013 (<http://www.weforum.org/news/kerry-announces-us4-billion-economic-plan-break-israeli-palestinian-impasse>).
- 13 Human Rights Watch, 'Israel/Palestine: New Abuses, No Justice', 14 februari 2013 (<http://www.hrw.org/news/2013/02/14/israelpalestine-new-abuses-no-justice>).
- 14 Dalia Hatuqa, 'PA Seeks to Exploit West Bank Protests', *Al-Monitor*, 24 februari 2013 (<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/02/palestinian-detainee-death-protests-third-intifada.html>).

Een krijgsmachtje van alle kude

Wat betreft de voor eind 2013 beloofde “visie op de krijgsmacht van de toekomst”, is nu al duidelijk dat het kabinet kiest voor verdere ‘verdunding’: een steeds kleinere krijgsmacht die allerhande operaties steeds minder en korter zal kunnen uitvoeren.

Het regeerakkoord van Rutte-2 is veelbelovend over defensie: het kabinet ontwikkelt voor eind 2013 een “visie op de krijgsmacht van de toekomst”. De achtergrond is bekend. De vervanging van de F-16 is bij het huidige aantal (68) niet meer mogelijk binnen het gekorte defensiebudget zonder aantasting van andere krijgsmachtdelen. Eind juni stuurde minister van Defensie Hennis-Plasschaert de ‘Hoofdpijnen’ van de krijgsmacht van de toekomst aan de Tweede Kamer. Vlak daarvoor had minister van Buitenlandse Zaken Timmermans de nieuwe Internationale Veiligheidsstrategie – *Veilige Wereld, Veilig Nederland* – publiek gemaakt. Vier elementen vallen hierbij op.

1 De Internationale Veiligheidsstrategie schetst terecht een wereld van uiteenlopende uitdagingen en bedreigingen, wat vervolgens uitmondt in de behoefte aan een Nederlandse krijgsmacht die aan alle soorten operaties moet kunnen bijdragen. Een dergelijke strategie past grote landen als de Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. De Nederlandse defensiebegroting bedraagt ongeveer een honderdste van het Amerikaanse, een vijfde van het Franse en een zevende van het Britse defensiebudget. Minister Hennis borduurt in haar Hoofdpijnen evenwel voort op de handreiking uit de Veiligheidsstrategie: Nederland blijft een krijgsmacht nodig hebben, “inzetbaar op alle geweldniveaus en voor alle strategische functies”. Opnieuw lijkt de kaasschaaf te worden gehanteerd en blijven heldere keuzes achterwege. Opvallend is ook dat de Hoofdpijnenbrief het woord ‘visie’ uit het regeerakkoord heeft vervangen door het ambtelijke begrip ‘nota’. Tempert zij de verwachtingen?

2 Ook wat betreft de krijgsmachtdelen kondigen zich geen veranderingen aan. De marine, landmacht en luchtmacht dienen alle capaciteiten te

behouden die ze thans hebben. Dat is mooi op de korte termijn, maar het roept vragen op over toekomstige investeringen, zeker nu het defensiebudget verder structureel wordt verlaagd ten gevolge van opgespoorde achterstallige “financiële risico’s” van € 333 miljoen. Wellicht passen de voorgenomen vervangingen van onder meer de M-fregatten, de Walrus-onderzeeboten, transport- en tankervliegtuigen nu nog binnen het vastgestelde financiële kader. Uit het verleden leren we dat investeringen altijd hoger uitvallen. Daarnaast zal de druk op het defensiebudget vanwege de strakke financiële kaders van de eurozone blijven bestaan. Daarmee komen grote investeringsprogramma’s snel in de gevarenzone. Voor de zoveelste keer lijkt Defensie de problemen voor zich uit te schuiven in plaats van ze in de kern aan te pakken.

3 De keuze voor de JSF is formeel nog niet gemaakt, maar minister Hennis wekt de indruk dat de werkelijkheid anders is. Zo is opvallend dat moderne mobiele luchtafweer ineens opduikt in een overzicht van nieuwe dreigingen, terwijl dat bepaald geen nieuwe ontwikkeling is. Het dient dan ook om later de formele keuze voor de aanschaf van de JSF te rechtvaardigen, gebaseerd op de – overigens omstreden – *stealth*-capaciteiten van dit toestel. Wél heeft de minister de piketpalen geslagen voor de financiering: deze moet passen binnen het huidige budget. Dit kan niet anders dan leiden tot een gering aantal JSF’s (30 tot 40), gezien de hoge aanschafprijs. Wat betreft exploitatiekosten hetzelfde beeld. De minister stelt dat het exploitatiebudget van de F-16 voor diens opvolger niet mag worden overschreden. Exploitatie van de JSF zal ongeveer tweemaal zo duur zijn als voor de F-16; bij een gelijkblijvend budget daalt het huidige aantal F-16 vliegtuigen dus met de helft. De mi-

Margriet Drent en **Dick Zandee** zijn als onderzoekers verbonden aan het Instituut Clingendael.

Geld
bepaalt
ambitieniveau en
militaire middelen
van Nederlandse
defensie

nister schrijft dat “de behoefte in overeenstemming wordt gebracht met wat zij (Defensie) zich kan veroorloven”. Wat de buitenwacht eerder al constateerde – geld bepaalt ambitieniveau en militaire middelen van Nederland – is nu openlijk bevestigd.

4 Ten slotte het aspect internationale samenwerking. Dit is afwezig in de Hoofdlijnenbrief, maar het onderwerp zal ongetwijfeld in de toekomstnota een centrale plaats innemen. Verdieping van de defensiesamenwerking met landen als België en Duitsland is absolute noodzaak voor het behoud van capaciteiten, zo herhaalde minister Hennis onlangs in de Tweede Kamer. Ze onderstreepte dat grote kostenbesparingen een neveneffect kunnen zijn, maar geen drijfveer. Op afzienbare termijn zal internationale defensiesamenwerking inderdaad niet veel geld opleveren. Dit is eerst mogelijk op langere duur, door gemeenschappelijke aankoop en onderhoud van materieel. Ook collocatie van bijvoorbeeld jachtvliegtuigen met de Belgen of Patriotraketten met de Duitsers levert besparingen op ná realisatie, niet ervoor. Kortom, intensivering van de samenwerking met Europese partners is noodzakelijk om het inzetpotentieel op peil te houden, maar geen panacee voor een dalend budget.

Het is wachten op de gedetailleerde plannen en het besluit over de F-16-vervanging na de zomer. Nu is al duidelijk dat het kabinet kiest voor



Het multipurposefregat Zr. Ms. Van Speijk. Foto Ministerie van Defensie

verdere ‘verdunning’: een steeds kleinere krijgsmacht die allerhande operaties steeds minder en korter zal kunnen uitvoeren, omdat voldoende vervangingscapaciteit ontbreekt. De ‘veelzijdige krijgsmacht’ is verleden tijd. De minister spreekt nu van een krijgsmacht met basis- en nichecapaciteiten. Het dreigt echter een ‘krijgsmachtje van alle kunde’ te worden, kwalitatief hoogwaardig, maar kwantitatief marginaal. Het alternatief zou zijn te kiezen voor ‘verdichting’. Dat betekent echte prioriteiten stellen voor een krijgsmacht, geschikt voor specifieke operaties die deze ook over langere duur kan volhouden.

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

De subsidiariteitsbrief van het kabinet: geef de Europese Commissie maar weer de schuld!

Op 21 juni jl. stuurde minister Timmermans een brief met de uitkomsten van de subsidiariteits-exercitie naar de Kamer. Het venijn van deze subsidiariteitsbrief zit hem in de aanloop naar de concrete actiepunten, met de aanbeveling de rechten en verantwoordelijkheden van de Europese Commissie te kortwieken. Maar wat denkt Nederland met dit signaal te winnen?

De toetsing door het kabinet van EU-regelgeving op subsidiariteit en proportionaliteit van 21 juni jl. heeft een lijst met maar liefst 54 actiepunten opgeleverd. Op het eerste gezicht lijkt dit een rijke oogst. Maar bij nader inzien verschrompelt de lijst – waaraan alle departementen en tientallen geconsulteerde organisaties hebben bijgedragen – tot een weliswaar divers, maar weinig indrukwekkend geheel van wensen voor verbetering en/of voor afschaffing van bestaande of “verwachte toekomstige” EU-regelgeving. Als iets je niet bevalt in Europa, dan ligt een beroep op het subsidiariteitsbeginsel voor de hand.

Hier wreekt zich het ontbreken van een kader voor het uitvoeren van een functionele subsidiariteitstoets op (voorstellen voor) EU-regelgeving. Zo'n raamwerk voor de beoordeling van de toegevoegde waarde van bemoeienis van de EU hebben economen ontwikkeld. Daarbij vormen schaalvoordelen en grensoverschrijdende externe effecten belangrijke argumenten voor centralisatie; verschillen in preferenties indiceren juist decentralisatie.¹

Veruit de meeste van de 54 actiepunten in de kabinetsbrief betreffen echter vragen van proportionaliteit, dan wel van politieke voorkeur met betrekking tot (reële of vermeende) voorstellen voor nieuwe regelgeving. Bij maar een beperkt aantal actiepunten is de subsidiariteitsvraag nadrukkelijk aan de orde: bijvoorbeeld bij de vraag of er een schokabsorptiefonds voor eurolanden moet komen of een pan-Europees bossenverdrag. Bij de directe belastingen hanteert het kabinet een zeer enghartige interpretatie van het subsidiariteitsprincipe, waardoor het

ook schadelijke vormen van belastingconcurrentie buiten het bereik van de EU wil houden.

Het beleidsterrein ‘Landbouw en Visserij’ geeft een interessant beeld van het belang dat aan deze lijst moet worden gehecht. Met enige nadruk bepleit Nederland het afbouwen van de EU-programma's voor schoolmelk en schoolfruit, ook al steunt het deze inhoudelijk, in het bijzonder vanuit het oogpunt van gezonde voeding. Maar aan een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets van een veel wezenlijker beleidscomplex, de directe inkomenssteun in de landbouw, waagt het kabinet zich niet.²

Een ander tekenend voorbeeld van de benadering van het kabinet betreft het milieubeleid. De richtlijn luchtkwaliteit is hier inmiddels een klassieker. Nederland wil dat de richtlijn lidstaten meer ruimte gaat geven om lokale overschrijdingen van fijnstof-concentraties op een aantal *hot spots* in stedelijk gebied toe te staan, omdat “het merendeel van de verontreinigende stoffen geen lokale oorsprong heeft”. Maar voor de gezondheid van de lokale bevolking op zo'n *hot spot* doet dat er niet toe. De burger wordt hier buitenspel geplaatst.³

De discussie over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten is door de Britse premier Cameron met zijn rede van 23 januari 2013 over de toekomst van de EU op scherp gezet. Eind juli heeft de Britse overheid de eerste zes rapportages over de bevoegdheidsverdeling tussen het Verenigd Koninkrijk en de EU uitgebracht; de komende anderhalf jaar volgen er nog 26. De eerste zes (van elk zo'n 60 tot 80 pagina's) betreffen de interne markt; belastingen;

Bart van Riel is senior beleidsmedewerker bij de Sociaal-Economische Raad (SER); **Marko Bos** is directeur Economische Zaken bij de SER.

dierziekten; dierenwelzijn en voedselveiligheid; volksgezondheid; ontwikkelingssamenwerking en noodhulp; en buitenlands beleid. De Britten gaan grondig te werk, met aandacht voor voor- en nadelen van EU-bemoeienis met specifieke vraagstukken. De conclusies zijn genuanceerd en worden opmerkelijk vaak in de vorm van vragen of van afzaken geformuleerd, ook al wordt bijvoorbeeld de afkeer van de arbeidstijdenrichtlijn niet onder stoelen of banken gestoken. Ook voor het publieke debat in ons land bieden deze rapportages waardevol materiaal.⁴

In navolging van de Britse premier benadrukt de kabinetsbrief dat de “tijd van een *‘ever closer union’* op alle mogelijke beleidsterreinen” voorbij is. Dat is een bezweringsformule voor politiek gebruik, die haaks staat op de grote integratiestappen die nu bijvoorbeeld in het kader van de bankenunie worden gezet. Die stappen zijn veel wezenlijker voor de stand van het “steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa” (artikel 1 van het Verdrag over de EU (VEU)) dan het schraplijstje van het kabinet. Niet voor niets haalde premier Rutte onlangs bondskanselier Merkel aan: “Wir sitzen in einem Boot.” Door dit soort tegenstrijdige signalen over de toekomst van het Europese project worden burgers voortdurend op het verkeerde been gezet. Dat is niet goed voor het vertrouwen in Europa.

Het venijn van de subsidiariteitsbrief van het kabinet zit hem in de aanloop naar de concrete actiepunten, waar aanbevolen wordt de rechten en verantwoordelijkheden van de Europese Commissie te kortwieken. Nederland wil samen met andere lidstaten afspraken maken op welke terreinen ze geen nieuwe initiatieven willen zien van de nieuwe Commissie die in 2014 van start gaat. Dat belooft een interessante exercitie te worden; je kunt zo bedenken dat de wensenlijstjes van de lidstaten niet helemaal met elkaar zullen sporen. Bij de Britten zullen financiële diensten en sociaal beleid hoog op het ‘stand still’-lijstje staan. Frankrijk wil geen aanbevelingen voor economische hervormingen meer krijgen. Duitsland zal de eigen *Landesbanken* willen blijven afschermen. Om erosie van de interne markt en de EMU te voorkomen, is het maar het beste onverkort vast te houden aan artikel 17 VEU: “De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven.” Het Europees Parlement zal een intergouvernementeel akkoord om het initiatiefrecht van de Commissie te beperken, vast niet accepteren.

Ook wil Nederland het toezicht van de Commissie op de toepassing van het Verdrag door de lidstaten beperken. Zo zou de Commissie geen inbreukprocedure tegen lidstaten op het terrein van de directe belastingen mogen starten. Nog afgezien van de vraag of het wenselijk is de toezichtsfunctie van de Commissie in te perken, is het de vraag of dit iets zal uitmaken. Belangrijke zaken op het terrein van de directe belastingen – zoals het Bosal-arrest uit 2003 – zijn immers voor het Hof van Justitie gekomen omdat burgers en bedrijven naar de nationale rechter zijn gestapt, die dit vervolgens aan de Europese rechter voorlegde.

In de zaak Bosal ging het daarbij om een Nederlands bedrijf dat de kosten van een buitenlandse deelneming van de in Nederland belaste winst wilde aftrekken.⁵ Het Hof zag hierin een beperking van de vrijheid van vestiging. Het oordeelde volgens vaste rechtspraak dat de directe belastingen weliswaar een nationale aangelegenheid zijn, maar dat de lidstaten hier niet zomaar hun gang kunnen gaan en gehouden zijn aan de grondbeginselen van het EU-recht, zoals de vrijheid van vestiging als wezenlijk onderdeel van de interne markt. Wil Nederland ook de bevoegdheden van het Hof aanpakken en de vennootschapsbelasting als ‘no go area’ voor de toepassing van het EU-recht verklaren? Dit zal ongetwijfeld leiden tot protectionistische tendensen en de goede werking van de interne markt aantasten – waar Nederland als geen andere lidstaat van profiteert.

De vergaande voorstellen om de verantwoordelijkheden van de Commissie te kortwieken zijn slecht onderbouwd en doordacht. Het Britse *House of Lords* heeft zich een aantal jaren geleden diepgravend met het initiatiefrecht van de Commissie beziggehouden.⁶ Uit dit onderzoek kwam naar voren dat slechts een beperkt deel van de wetgevingsvoorstellen op eigen initiatief van de Commissie wordt gedaan. De meeste komen voort uit de noodzaak de bestaande wetgeving te actualiseren of aan te passen, uit verzoeken van andere instellingen en internationale verplichtingen van de EU. Hoewel het rapport beklemtoont dat het initiatiefrecht van de Commissie niet moet worden onderschat, zijn er volgens de Lords weinig aanwijzingen dat de Commissie hiermee onzorgvuldig omgaat. Het *House of Lords* pleit er dan ook voor om het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie te handhaven.

De vergaande voorstellen om de verantwoordelijkheden van de Commissie te kortwieken zijn slecht onderbouwd en niet goed doordacht

De grote vraag is wat Nederland denkt te winnen met dit signaal de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van een nieuwe Commissie aan banden te willen leggen. Een nieuwe Commissie zal een aantal belangrijke zaken verder moeten oppakken, zoals de bankenunie, het klimaatvraagstuk en de verdere ontwikkeling van de interne markt. Denkt Nederland bij deze uitdagingen echt sterker te staan in een meer intergouvernementeel Europa?

Minister Timmermans heeft zich eerder negatief uitgelaten over de vaste voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, en over

het Europees Parlement. Nu is het kennelijk tijd om de Europese Commissie in een kwaad daglicht te stellen. De claim van overmatige bemoeizucht is weinig overtuigend, maar de toon is gezet. Burgers laten hun houding tegenover Europa vooral bepalen door nationale politici. Dat is ook logisch, omdat Europa best wel ingewikkeld kan zijn. Dit brengt wel een zekere verantwoordelijkheid van nationale politici mee. Het blijkt dat steeds meer burgers hun vertrouwen in de Europese instellingen verliezen. Deze brief helpt om dit vertrouwen verder te ondermijnen.

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

NOTEN

- 1 Zie diverse bijdragen in: George Gelauff, Isabel Grillo & Arjan Lejour (red.), *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, Berlijn/Heidelberg: Springer, 2008.
- 2 Zie daarvoor Harald Grethe, 'Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States', in: Gelauff e.a., *a.w. noot 1*, blz. 191-218, alsmede SER, *Advies Waarden van de Landbouw*, Den Haag, 2008.
- 3 Zie voor een evenwichtiger benadering: SER, *Advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*, Den Haag, 2006, in het bijzonder blz. 30-44.
- 4 De rapportages zijn te vinden op: www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences
- 5 Zaak C-168/01. Zie voor de tekst van dit arrest: <http://www.recht.nl/proxycache.html?cid=23913>
- 6 Zie House of Lords, European Union Committee, *Initiation of EU legislation, 22nd report of session 2007-08*, 2008.

‘Winner takes all’: terugblik op de presidentsverkiezingen in Mongolië

In het dunbevolkte maar grondstoffenrijke Mongolië is na de presidentsverkiezingen van juni jl. het bestuurlijke roer stevig in handen van de Democratische Partij. Een van de belangrijkste taken van de Democraten is de eigen bevolking te laten delen in de inkomsten uit de grondstoffenwinning, die gedomineerd wordt door buitenlandse bedrijven.

De zesde presidentsverkiezingen van Mongolië werden gewonnen door de zittende president en kandidaat voor de Democraten Tsakhiagiin Elbegdorj. De Democratische Partij, die zich voorheen regelmatig als *underdog* profileerde, heeft daarmee alle sleutelposities van het land in handen gekregen. Dat zou de bestuurlijke besluitvorming in het verdeelde land ten goede kunnen komen, juist nu Mongolië voor een aantal cruciale uitdagingen en beslissingen staat. De Mongoolse economie is bescheiden, maar groeide de afgelopen jaren explosief. Het steppeland, ingeklemd tussen China en Rusland, is uitzonderlijk rijk aan grondstoffen. De participatie van buitenlandse bedrijven in de mijnbouwsector, wijdverbreide corruptie, milieuschade en grote inkomensongelijkheid leiden echter tot verdeeldheid en onrust onder de bevolking. Met de verkiezingswinst van president Elbegdorj is de hegemonie van de Democratische Partij tot de parlementsverkiezingen van 2016 een feit. Maar op die dominantie zal de partij in 2016 ook worden afgerekend.

Een president, een worstelkampioen en de eerste vrouwelijke kandidaat

Belangrijke thema's bij de verkiezingen waren de verdeling van toekomstige inkomsten uit de mijnbouw, de rol van buitenlandse mijnbouwbedrijven, milieuvervuiling, rechtszekerheid en rechtvaardigheid, corruptiebestrijding en de internationale po-

sitie van Mongolië. De campagnes van de kandidaten organiseerden zich echter vooral rond de persoon van de kandidaat. President Tsakhiagiin Elbegdorj nam het op tegen worstelkampioen Badmaanyambuugiin Bat-Erdene en de eerste vrouwelijke presidentskandidaat Natsagiin Udval.

De Democraten maakten voor de portrettering van Elbegdorj handig gebruik van de iconische campagneposter van president Obama. Elbegdorjs Democratische Partij is voortgekomen uit de protestbeweging van 1990, die de val van het communistische bewind in Mongolië inleidde. De partij heeft vooral aanhang in de hoofdstad Ulaanbaatar, waar bijna de helft van de Mongoolse bevolking woont, alsmede onder een Kazach minderheid in het westen van het land. Daarnaast kon Elbegdorj rekenen op stemmen uit Khovd, de zuidwestelijke provincie waar hij als jongste van acht herderszonen geboren werd. De zittende president kreeg voor zijn herverkiezing ook steun van een aantal kleine politieke partijen die zelf geen kandidaat nomineerden.

Elbegdorjs voornaamste opponent was parlementariër Bat-Erdene, die door de voormalige communistische Mongoolse Volkspartij werd gekandideerd. Bat-Erdene stelde zich als parlementslid kritisch op tegenover de grootschalige mijnbouw in Mongolië, maar hij geniet vooral nationale bekendheid als tienvoudig kampioen worstelen. Bat-Erdene's aanhang bevindt zich voor-

Tjalling Halbertsma

is verbonden aan het *Centre for East Asian Studies* i.o. van de Rijksuniversiteit Groningen.



namelijk op de steppe, waar de drie zogenaamde 'mannelijke sporten' (worstelen, paardenrennen en boogschieten) nog altijd in hoog aanzien staan. De Mongoolse Volkspartij hoopte op een verkiezingswinst om de dominantie van de Democraten te doorbreken. De Volkspartij bevindt zich sinds een problematisch verlopen naamswijziging en de afscheiding van een aantal politieke prominenten in 2010 in een bestuurlijke crisis.

De kandidatuur van minister Udval vormde een van de interessantste dimensies van de verkiezingen van 2013. Niet alleen was zij de eerste vrouwelijke presidentskandidaat van Mongolië, maar Udval werd ook nog eens naar voren geschoven door de hernieuwde Mongoolse Revolutionaire Volkspartij. De Mongoolse Revolutionaire Volkspartij vindt haar oorsprong in de Mongoolse Volkspartij van 1920. In 1924 omarmde de Mongoolse Volkspartij het communisme, en veranderde het bestuur de partijnaam in Mongoolse *Revolutionaire* Volkspartij. Na protesten in 1990 gaf de partij de alleenheerschappij op om als sociaal-democratische partij aan de verkiezingen deel te nemen (zie kader op blz. 70). De partijnaam bleef toen gehandhaafd. Vanaf 1997 werd de partij geleid door de politicus Nambariin Enkhbayar, die achtereenvolgens tot minister-president, kamervoorzitter en president van Mongolië werd verkozen. Bij de presidentsverkiezingen van 2009 werd Enkhbayar verslagen door de huidige president van Mongolië, Elbegdorj. Een jaar later,

in 2010, besloot de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij zijn oorspronkelijke partijnaam uit de kast te halen en als de traditionele Mongoolse Volkspartij aan de parlamentsverkiezingen van 2012 deel te nemen. Het leek een goede zet om de partij nieuw leven in te blazen. Nog datzelfde jaar echter verlieten de voormalige president en een aantal aanhangers, waaronder Udval, de Mongoolse Volkspartij om een eigen partij te beginnen. Tot verontwaardiging van voormalige partijgenoten registreerden zij deze als de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij.

Bij de parlamentsverkiezingen van 2012 leek de hernieuwde Mongoolse Revolutionaire Volkspartij hoge ogen te gaan gooien. Partijleider Enkhbayar, die volgens opiniepeilingen tot de twee populairste politici van het land behoorde, werd echter vlak voor de verkiezingen gearresteerd op verdenking van corruptie. De arrestatie stuitte op internationale kritiek van onder meer *Amnesty International*. De voormalige president werd desondanks van de verkiezingen uitgesloten en uiteindelijk in een corruptieproces tot twee en een half jaar celstraf veroordeeld. Volgens de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij ging het hier om een politieke afrekening, die erop gericht was Enkhbayar van de verkiezingen in 2012 en 2013 uit te sluiten.

De Democratische Partij profiteerde bij de parlamentsverkiezingen van 2012 van de splitsing

van de Mongoolse Volkspartij en de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij, maar won niet genoeg zetels om zelfstandig een regering te kunnen vormen. Uiteindelijk vormden de Democraten met onder meer de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij (die met een andere partij aan de verkiezingen had deelgenomen)¹ een coalitieregering. Natsagiin Udval werd daarin tot minister voor volksgezondheid benoemd.

Minister Udval organiseerde haar campagne onder meer rond het thema rechtvaardigheid en eenheid. Op verkiezingsposters werd zij afgebeeld in traditionele kledij, met een bundel pijlen in de hand, een verwijzing naar een voorval uit *De Geheime Geschiedenis van de Mongolen*, het vroeg dertiende-eeuwse epos van de Mongoolse wereldveroveringen. Daarin toont een Mongoolse prinses haar kinderen dat een enkele pijl zich eenvoudig laat breken, in tegenstelling tot een bundel pijlen. Eenheid maakt sterk, met andere woorden. Het beeld refereert ook aan de prominente rol die Mongoolse koninginnen speelden bij het naar voren schuiven van hun zonen voor het leiderschap.

Vrijwel eerlijk, vrijwel vrij

Alleen politieke partijen die in de *Ikh Khural*, het parlement van Mongolië, vertegenwoordigd zijn, kunnen een kandidaat nomineren. Deze moet minimaal vijfenvestig jaar oud zijn – een aanzienlijke drempel in een land met een jonge bevolking – en uiteraard over de Mongoolse nationaliteit beschikken. De formele bevoegdheden van de president van Mongolië zijn zeer beperkt. De werkelijke macht ligt bij de minister-president en de regering van Mongolië. Het ceremoniële staats-hoofd is, volgens de Constitutie van Mongolië van 1992, in eerste instantie de “belichaming van de eenheid van het Mongoolse volk”. De president beschikt over een beperkt vetorecht voor wetsvoorstellen en kan wetsvoorstellen initiëren. Hij benoemt, op voordracht van het parlement, onder meer de minister-president, maar ook rechters en ambassadeurs; voorts vertegenwoordigt hij Mongolië tijdens staatsbezoeken. In de internationale arena neemt de laatste jaren vooral de zichtbaarheid van de president als aanvoerder van de strijdmacht toe. Mongolië nam sinds de eeuwwisseling deel aan verscheidene VN-vredesmissies en NAVO-missies. Het stuurde blauwhelmen naar onder meer Kosovo, Sierra Leone en Tsjaad, en troepen naar Afghanistan en zelfs Irak. Tot slot is de president voorzitter van de Nationale Veiligheidsraad en kan hij de noodtoestand uitroepen.

Mongolië in vogelvlucht

In 1924 nam Mongolië, als tweede land ter wereld, het communisme aan. De communistische Mongoolse Revolutionaire Volkspartij was tot 1990 aan de macht en schreef daarmee de langste ononderbroken regeringsperiode van een politieke partij op haar naam. In 1990, in de nadagen van de Sovjetunie, stroomde het centrale plein van de Mongoolse hoofdstad vol met demonstranten, die vrije verkiezingen en een meerpartijenstelsel eisten. Kort daarop gaf de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij de alleenheerschappij uit handen en werden er vrije verkiezingen uitgeschreven.

Pas in 1996 lukte het een consortium van nieuwe partijen, met de Democratische Partij en de Mongoolse Nationale Democratische Partij als belangrijkste, de parlamentsverkiezingen te winnen. De coalitie werd echter geplaagd door interne instabiliteit en schandalen. Tussen 1996 en 2000 vielen maar liefst drie van vier regeringen. Bij de verkiezingen van 2000 won de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij 72 van de 76 parlamentszetels. Sindsdien heeft geen enkele partij een absolute meerderheid in het parlement weten te veroveren en wordt het land door coalitieregeringen bestuurd.

In 2008 leidde een omstreden uitslag van de parlamentsverkiezingen tot onverwachte rellen en werd de noodtoestand uitgeroepen. Daarbij werden het partijkantoor van de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij en een deel van een nationaal museum in de as gelegd en vielen er doden. Na de parlamentsverkiezingen van 2012 kwamen voor het eerst alle sleutelposities van Mongolië in handen van Democraten.

Mongolië bevindt zich in een cruciale fase. Het land, dat tot voor kort in internationale media steevast als ‘donor darling’ werd omschreven, maakt een turbulente economische ontwikkeling door. In 2011 was de Mongoolse economie zelfs de snelst groeiende ter wereld. Het land is de laatste jaren uitzonderlijk rijk aan grondstoffen gebleken. Zo beschikt het over de grootste onaangebroke voorraad steenkolen en koper ter wereld, alsmede over aanzienlijke reserves aan goud, uranium en zeldzame aardelementen die momenteel alleen in China worden gewonnen. De ontwikkeling van grootschalige mijnbouw op de kwetsbare steppe leidt tot grote onrust onder nomaden. Herders worden geconfronteerd met vervuilde waterbronnen, verwoestijning van de steppe en vooral permanente stofwolken boven hun weidegronden. Ook maakt de bevolking zich zorgen dat met name buitenlandse investeerders en internationale mijnbouwbedrijven van de grondstofwinning zullen profiteren.

Veel internationale mijnbouwbedrijven in Mongolië opereren onder een belastingverdrag met Nederland. Volgens Mongoolse berekeningen loopt het land daardoor miljarden euro's aan belastinginkomsten mis. Na jarenlange discussie zegde Mongolië in 2012 het belastingverdrag dan ook op.

De Mongoolse verkiezingen verlopen volgens internationale waarnemers over het algemeen redelijk vrij en eerlijk. Het steppeland wordt daarom als een baken van democratie in Noordoost-Azië beschouwd. Voorafgaand aan de verkiezingen van 2013 organiseerde het land nog een ministeriële conferentie van de *Community of Democracies*² en een jaar eerder trad het toe tot de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OSVE). Een delegatie van de OVSE, die



Ulaanbaatar, de hoofdstad van Mongolië. De luchtverontreiniging in Ulaanbaatar kan tot de hoogste ter wereld gerekend worden. Foto Einar

Fredriksen / Ssppeeeddy

in 2013 voor het eerst verkiezingen in Mongolië waarnam, sprak in een voorlopig rapport van vrije en eerlijke verkiezingen. Wel uitten de waarnemers kritiek op de controle die de media werd opgelegd en het belonen van stemmers met gratis belminuten. Hiermee zou de kieswet van het land, die ook nog eens vlak voor de verkiezingen werd aangepast, mogelijk overtreden zijn.³

De opkomst bij de presidentsverkiezingen was dit keer voor Mongoolse begrippen laag: krap 65% van de ruim 1,8 miljoen stemgerechtigden bracht een stem uit (Mongolië telt nog geen drie miljoen inwoners).⁴ Voor het eerst kon er ook in het buitenland worden gestemd. President Elbegdorj behaalde uiteindelijk ternauwernood 50% van de stemmen, tegenover 42% voor Bat-Erdene. Een tweede stemronde werd daarmee voorkomen.

Bat-Erdene's Mongoolse Volkspartij maakt zich na het verlies van de verkiezingen van 2012 en 2013 op voor een reorganisatie. De jongere garde in de partij heeft daartoe al de eerste stappen genomen. De deelname van een derde presidentskandidaat zal in het bijzonder Bat-Erdene stemmen hebben gekost. Natsagiin Udval behaalde uiteindelijk slechts 6,5% van de stemmen. Zij maakte echter nooit serieus kans om de verkiezingen te winnen. Haar kandidatuur is naar alle

waarschijnlijkheid mede ingegeven om een tweede stemronde te forceren. Daarin had zij, als een Mongoolse koningin in *De Geheime Geschiedenis van de Mongolen*, mogelijk *kingmaker* kunnen zijn.

Winner takes all

De winnaar van de afgelopen presidentsverkiezingen is altijd een van de prominente gezichten van de Democratische Partij geweest. Elbegdorj behoorde in 1990 tot de leiders van de protestbeweging die de democratisering van Mongolië inluidde. Twee maal was hij minister-president, maar beide keren sneuvelde zijn coalitieregering voortijdig. Tijdens zijn eerste termijn heeft president Elbegdorj zich opgeworpen voor mensenrechten, democratisering, milieubescherming en, in het bijzonder, corruptiebestrijding. Bij zijn aantreden als president in 2009 kondigde hij echter ook een controversiële amnestie af, die juist een aantal wegens corruptie veroordeelde politici op vrije voeten stelde. De afgelopen jaren werden vooral kopstukken van de Mongoolse Volkspartij en de Mongoolse Revolutionaire Volkspartij beschuldigd of aangeklaagd voor corruptie. Recentelijk werd echter ook de Democratische Partij getroffen door een schandaal, en wel rondom een ge-

Bij de
verkiezingen
werden
stemmers met
gratis belminuten
beloond

heime Zwitserse bankrekening van een van haar partijleiders.

Ondanks de beperkte formele bevoegdheden van het Mongoolse staatshoofd is de politieke invloed van de president onder Elbegdorj twee termijnen toegenomen. President Elbegdorj heeft in zijn eerste termijn getoond ook impopulaire standpunten te durven innemen. Zo weigerde hij executiebevelen van ter dood veroordeelde gevangenen te tekenen en zette hij zich met succes in voor het afschaffen van de doodstraf in Mongolië. Om het wijdverbreide alcoholisme aan de kaak te stellen, luidde hij het nieuwe jaar met een glaasje melk in en verbood hij het serveren van sterke drank op overheidsrecepties.

De verkiezingswinst van president Elbegdorj consolideert de politieke dominantie van de Democratische Partij in Mongolië. De politieke sleutelposities van president, parlementsvoorzitter, minister-president en het burgemeesterschap van Ulaanbaatar zijn tot aan de parlementsverkiezingen van 2016 in handen van de Democraten. Hoewel dit de politieke stabiliteit ongetwijfeld ten goede zal komen, kan de Democratische Partij zich niet langer als *underdog* profileren en zal zij nu verantwoordelijk worden gehouden voor het vinden van oplossingen voor de enorme uitdagingen waar het land voor staat. Want ondanks de grondstoffenrijkdom en de snelle economische groei leeft een derde van de bevolking van Mongolië nog altijd onder de armoedegrens, woont de helft van de bevolking in een hoofdstad waar de luchtverontreiniging tot de hoogste ter wereld gerekend kan worden, en veroorzaken grootschalige mijnbouw in de steppe en participatie van buitenlandse bedrijven voor grote maatschappelijke onrust. Herders klagen over de degradatie van hun weidegronden en onder de bevolking heerst grote zorg dat van de grondstofwinning vooral buitenlandse investeerders en bedrijven zullen profiteren. Die investeerders maken zich op hun beurt zorgen over herhaalde pogingen van de Mongoolse overheid om lopende



Straatbeeld, Ulaanbaatar. Foto watchsmart

contracten open te breken en een groter aandeel voor het land af te dwingen.

De Democratische Partij heeft de wind echter mee, en de bewegingsruimte van Elbegdorj, die als president zijn partijlidmaatschap heeft moeten opzeggen, is in zijn tweede en laatste termijn toegenomen. Na jarenlang getouwtrek en buitenlandse investeringen van miljarden euro's, is dit jaar een uitzonderlijk grote koper- en goudmijn in het zuiden van Mongolië operationeel geworden en zullen aanzienlijke mijnbouwinkomsten naar de Mongoolse schatkist beginnen te vloeien.

De Democraten zullen het tij van wantrouwen onder de eigen bevolking ten aanzien van grootschalige mijnbouw en buitenlandse investeerders moeten zien te keren, maar ook de aanhoudende bezorgdheid van buitenlandse investeerders omtrent dreigend grondstoffennationalisme. Lukt hen dat niet, dan zal de partij bij de parlementsverkiezingen van 2016 de rekening gepresenteerd krijgen en naar de oppositiebankjes moeten verhuizen.

NOTEN

- 1 De Mongoolse Revolutionaire Volkspartij nam deel aan de parlementsverkiezingen van 2012 in een coalitie met de Mongoolse Nationale Democratische Partij.
- 2 VII Ministerial Conference of the Community of Democracies, 27-29 april 2013.

- 3 *Statement of Preliminary Findings and Conclusions, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Mongolia — Presidential Election, 26 juni 2013.*
- 4 *Ibid.*

De wereld verandert – nu de bestudering van de wereld nog...

Naar aanleiding van: Pierre P. Lizée, **A Whole New World. Reinventing International Studies for the Post-Western World** (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011; 250 pagina's; \$ 90,-; ISBN: 978-0-230-28039-7)

De studie van de internationale betrekkingen zou ons moeten leren hoe de wereld werkt – bondiger dan Jack Snyder (Columbia) het eens formuleerde, kan niet.¹ Maar de wereld verandert en mondiale machtsverhoudingen verschuiven ingrijpend. Kan een wereld waarin de dominantie van het Westen minder vanzelfsprekend is en macht en invloed steeds diffuser worden, nog worden begrepen door een

Leer van de Internationale Betrekkingen die in vrijwel alle opzichten aan Westerse ervaringen is ontleend?

De Leer der Internationale Betrekkingen is een bloeiende, maar sterk op ons deel van de wereld georiënteerde tak van wetenschap. Is ze daarmee eigenlijk nog wel van deze tijd? In *A Whole New World* gaat Pierre Lizée (Brock University, Ontario) in op de noodzaak en de mogelijkheid van een ingrijpende verandering van de studie naar de internationale politiek. In dit essay wordt mede naar aanleiding van Lizée's poging tot "heruitvinding van de internationale betrekkingen" de eenvoudige vraag gesteld of een nieuwe wereld niet ook nieuwe bestudering van die wereld vereist?

Na de Koude Oorlog zijn de ideologische tegenstellingen in de wereld aanzienlijk verminderd. We zijn meer op elkaar gaan lijken. Tegelijkertijd zien we de verschillen tussen landen toenemen, hoewel andere verschillen dan voorheen. Er hebben zich geen mondiale, ideologische alternatieven ontwikkeld voor democratie en markteconomie, precies zoals de Amerikaanse politiek-filosoof Francis Fukuyama schreef in *The End of History and the Last Man* (1992).² Machthebbers hebben vooral gezocht naar alternatieven binnen de democratische en kapitalistische orde. Democratie en dictatuur hebben een deel van hun onderscheidende betekenis verloren. Steeds meer politieke regimes combineren autoritaire en de-

mocratische elementen – zowel om redenen van politieke legitimiteit (democratie is de *only game in town*) als van effectiviteit (ouderwetse dictatuur werkt niet langer). Economische dynamiek en vitaliteit blijken niet afhankelijk van democratie of rechtsstaat, zelfs niet van de vrije markt. Het staatskapitalisme floreert, zo lijkt het. De zes grootste transnationale oliebedrijven controleren ongeveer 5% van de mondiale reserves; de rest is in handen van staatsbedrijven. De cruciale factor is de nationale staat – en daar zijn er zo'n tweehonderd van.

Een vergelijkbare paradoxale ontwikkeling zien we op internationaal niveau. Ook tussen landen hebben 'grote' tegenstellingen plaatsgemaakt voor een veelheid aan kleine verschillen, nauwelijks nog ideologisch bepaald, maar in belangrijke mate vormgegeven door werkelijke of vermeende nationale eigenheden: geschiedenis, cultuur, geopolitieke positie, het nationale belang. Die verschillen zien we terug in de buitenlandse politiek. Terugkerende machten als Rusland en opkomende mogendheden als China, India en Brazilië volgen een gevarieerde strategie. Gedeeltelijk volgen ze zich naar de mondiale liberale orde zoals die na de Tweede Wereldoorlog is vormgegeven door de Verenigde Staten. Maar anderzijds omzeilen ze de macht van de Verenigde Staten en

André Gerrits is hoogleraar aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden, verantwoordelijk voor Russische Studies en Internationale Betrekkingen.

het Westen, door hun eigen weg te gaan of door zich aaneen te sluiten in nieuwe, concurrerende samenwerkingsverbanden. Net als in de binnenlandse politiek wordt ook in de internationale politiek de rol en betekenis van de nationale staat benadrukt – en die staat heeft in vergelijking met de Koude Oorlog aanzienlijk aan manoeuvreer-ruimte gewonnen.

Een westerse wetenschap

De wereldpolitiek is gevarieerder, beweeglijker en onoverzichtelijker geworden. De wetenschappelijke bestudering van die politiek, de Leer van de Internationale Betrekkingen, is echter goeddeels onveranderd gebleven, concludeert ook Lizée. Alle dominante theoretische benaderingen van de internationale politiek vinden hun oorsprong aan universiteiten in de Verenigde Staten en, een enkele keer, in Europa. De voorlopers en grondleggers van de belangrijkste benaderingen zijn allen Europeanen, van Nicollò Machiavelli, Thomas Hobbes en Immanuel Kant tot en met E.H. Carr en Hans Morgenthau. De intellectuele voormannen zijn zonder uitzondering aan Amerikaanse en een enkele Britse universiteit verbonden: Stephen Walt, Joseph Nye en JoÚ Mearsheimer (Harvard), Robert Keohane (Princeton), Kenneth Waltz (Columbia), Alexander Wendt (Ohio) en Barry Buzan (LSE). En ook de dominante begrippen en concepten zijn goeddeels ontleend aan Europese of Amerikaanse ervaringen: democratie, soevereiniteit, machts-evenwicht, supermogendheid. De Leer van de Internationale Betrekkingen is een Westerse aangelegenheid, die desalniettemin uitgesproken universele pretenties koestert.

Realisme en liberalisme zijn de dominante paradigma's van de internationale betrekkingen. Het zijn megatheorieën, alomvattende visies op de wereldpolitiek, waarachter een veelheid van interpretaties schuilgaat. Theorievorming is in de loop der decennia fors doorgeschoten. Internationale betrekkingen is een intellectueel gezelschapsspel geworden. Veel onderzoekers putten zich uit in abstracte exercities, geschreven in een doorgaans dichtgetimmerd en ontoegankelijk jargon, struikelend over de meest inventieve etiketten. Ik neem aan dat u in de tussentijd ook het onderscheid is ontgaan tussen klassiek realisme, neo-realisme, neo-klassiek realisme, perifeer realisme, offensief en defensief realisme. Het gevolg is dat de kloof tussen theorie en praktijk vrijwel onoverbrugbaar is geworden. Voor beleidsmakers is het onderzoek naar de internationale betrekkingen goeddeels irrelevant, ontoegankelijk, of beide.³

De Leer der Internationale Betrekkingen is een Westerse aangelegenheid

In weerwil van de kloof tussen theorie en praktijk, zijn de analytische en normatieve of prescriptieve functies van Internationale Betrekkingen vaak moeilijk van elkaar te scheiden. Met het inzicht dat realisme, liberalisme en andere benaderingen menen te verschaffen in de wereldpolitiek, bieden ze ook een richtsnoer voor een effectief buitenlandbeleid. Het realisme bepleit over het algemeen een zelfvoorzienende (*self-help*) en terughoudende buitenlandse politiek, die is gestoeld op maximale machtsontplooiing en een gezond, wederzijds wantrouwen. Het liberalisme staat een strategie van samenwerking en complexe interdependentie voor, gebaseerd op een wederzijds, gedeeld eigenbelang.

Naar open...

Pierre Lizée oppert twee mogelijkheden om de Leer der Internationale Betrekkingen te ontdoen van haar westerse *bias* en politieke irrelevantie: een kritische herwaardering van de huidige stand van zaken of een aanvulling op de bestaande literatuur.

In de loop van het afgelopen decennium is een reeks studies verschenen waarin vooral door Amerikaanse en Europese onderzoekers is geprobeerd de Leer der Internationale Betrekkingen te ontdoen van haar cultureel bepaalde, westerse vooringenomenheid, zoals van Jones en Nayak & Selbin.⁴ Lizée lijkt redelijk positief over deze 'dekolonisering' van de Internationale Betrekkingen. Ik vind de resultaten wat minder overtuigend. De meeste verhandelingen zijn ten minste zo ideologisch geïnspireerd als de benaderingen waarmee ze willen afrekenen en het effect van deze revisionistische studies blijft over het algemeen

gering. Ze dringen nog nauwelijks door tot het *mainstream* debat.

Interessanter is het onderzoek (opnieuw vaak door Amerikanen en Europeanen) naar Internationale Betrekkingen buiten de Westerse wereld, zoals van Tickner & Wæver en Tickner & Blaney.⁵ Juist omdat de analytische en prescriptieve functies van het denken over internationale politiek moeilijk van elkaar te scheiden zijn, is kennis van het debat in de opkomende mogendheden van belang. Begrippen en ideeën die bij uitstek relevant zijn voor de Leer der Internationale betrekkingen 'reizen' en veranderen van karakter. Nationalisme en soevereiniteit zijn aan de Europese geschiedenis ontleend, hebben zich sindsdien over de wereld verspreid, maar ze hebben lang niet overal dezelfde betekenis en politieke consequenties. Het marktdenken is sinds enkele decennia zo goed als algemeen, maar over de rol van de staat in de economie wordt zeer uiteenlopend gedacht, met ingrijpende buitenlandspolitieke gevolgen. De rationaliteit van machtsontplooiing en economische expansie is niet aan Westerse staten voorbehouden, maar ze leiden niet altijd en overal tot hetzelfde politieke gedrag. Zou er sprake zijn van een Russische, Chinese of Japanse 'school' in de Internationale Betrekkingen en, zo ja, welke invloed hebben ze op de buitenlandse politiek van deze landen? Een Leer der Internationale Betrekkingen die zich meer rekenschap geeft van niet-westers denken over mondiale politiek leert ons uiteindelijk niet alleen meer over de 'ander', maar ook over 'onszelf'.

Begrippen en
ideeën die bij uitstek
relevant zijn voor de Leer der
Internationale betrekkingen
reizen en veranderen van
karakter

...dynamische...

Een theorie van de internationale politiek zoekt de variabelen die de uitkomst van politiek handelen bepalen, en dat vraagt in het huidige tijdsgewricht vooral inzicht in de veranderlijkheid van de mondiale politiek. En juist het voorspellen en verklaren van 'verandering' is niet de sterkste kant van de Leer der Internationale Betrekkingen, geven ook prominente onderzoekers toe (Walt, Snyder). Staten blijven voorlopig de belangrijkste actoren in de internationale politiek, en ze zullen ook in de toekomst streven naar veiligheid en welvaart. Ze doen dat echter in een omgeving die aanzienlijk diffuser en beweeglijker is geworden. De overzichtelijke wereld van de Koude Oorlog, waarin realisme en liberalisme groot zijn geworden, ligt achter ons. We koersen niet af op een post-Westerse of -Amerikaanse wereld, laat staan op een 'Aziatische wereld' of 'eeuw', maar op, om met de Amerikaanse politicoloog Charles Kupchan te spreken, een *No One's World*.⁶

...en pluriforme Internationale Betrekkingen

Lizée gaat in *A Whole New World* op zoek naar 'nieuwe universele waarheden' in de mondiale politiek. Ik geloof dat dit vermeende universalisme juist schuilt in een nieuwe pluriformiteit of diversiteit. Realisme en liberalisme zijn overwegend structuralistische interpretaties van de wereldpolitiek. Ze gaan er primair van uit dat het gedrag van staten een rationeel en logisch antwoord is op de mogelijkheden en beperkingen die de internationale omgeving stelt. De Leer der Internationale Betrekkingen blijkt nooit bijzonder ontvankelijk te zijn geweest voor het 'specifieke', het 'lokale' aspect van de internationale politiek, voor de betekenis van nationale, historische of culturele verschillen. Dit geldt voor de traditionele benaderingen van de wereldpolitiek, en in meerdere of mindere mate ook voor alternatieve interpretaties, waarvan het constructivisme de belangrijkste is.⁷

Het constructivisme benadrukt de betekenis van subjectiviteit in de internationale betrekkingen. Het gedrag van staten zou vooral worden bepaald door het idee, door de constructie van de internationale politiek – *anarchy is what states make of it* is de bekendste *oneline* uit de constructivistische school. Het probleem van het constructivisme is niet zozeer dat het, net als realisme of liberalisme, voortkomt vanuit typisch Westerse intellectuele tradities, maar dat ze vooralsnog beperkt is gebleven tot een goeddeels epistemologische exercitie. Anders geformuleerd: constructivisme gaat vaak meer over de aard van de kennis over

internationale politiek, dan over de internationale politiek zelf.

Machtsverhoudingen in de nieuwe mondiale orde zijn verdeeld, diffuus en beweeglijk. De verschuiving van de mondiale machtsverhoudingen, de opkomst van nieuwe mogelijkheden, de nieuwe geopolitieke diversiteit en de groeiende betekenis van ideeën en overtuigingen veranderen het karakter van de wereldpolitiek. De Leer der Internationale Betrekkingen zal meer oog moeten hebben voor de dynamiek en de pluriformiteit van de mondiale politieke werkelijkheid, waarbij inbegrepen de betekenis van moeilijk te kwantificeren verschijnselen als identiteit, cultuur, legitimiteit, ideeën en overtuigingen. Lizée gaat ervan uit dat deze heroriëntatie mogelijk is binnen het traditionele bereik van de Internationale Betrekkingen,

dat wil zeggen binnen de context van de buitenlandse politiek van staten.

Ik denk dat we over de grenzen van de afzonderlijke disciplines heen moeten kijken. Mondiale politiek is meer dan de som van de buitenlandse politiek van landen. Dat was het altijd al, en nu meer dan ooit. De Leer der Internationale Betrekkingen dient stevig te worden gefundeerd op het onderzoek naar nationale, regionale, zelfs lokale verschillen, en dat was tot nu toe vooral het terrein van de *area studies*. Wie wil weten hoe de wereld werkt, kan zich niet tot de internationale betrekkingen beperken. De Leer der Internationale Betrekkingen vraagt om een combinatie van mondiale politiek en regiostudies – van Internationale Betrekkingen naar *Internationale Studies*.

NOTEN

- 1 Jack Snyder, 'One World, Rival Theories', *Foreign Policy*, november-december 2004, blz. 53-62.
- 2 Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press, 1992.
- 3 Stephen M. Walt, 'The Relationship between Theory and Policy in International Relations', *Annual Review of Political Science*, 2005, nr 8, blz. 23-48.
- 4 Branwen Gruffydd Jones, *Decolonizing International Relations*, Londen: Rowman & Littlefield, 2006; Meghana Nayak & Eric Selbin, *Decentering International Relations*, Londen/New York: Zed Books, 2010.

- 5 Arlene B. Tickner & Ole Wæver (red.), *International Relations Scholarship Around the World*, Londen: Routledge, 2009; Arlene B. Tickner & David L. Blaney (red.), *Thinking International Relations Differently*, Londen: Routledge, 2012.
- 6 Charles A. Kupchan, *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*, New York: Oxford University Press, 2012.
- 7 Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Verslag van een vrouwelijke correspondent in vrouwonvriendelijk Afghanistan

Natalie Righton

Duizend Dagen Extreem Leven

Rotterdam: Lemniscaat, 2013; 408 blz.; € 19,95; ISBN: 978-90-4770-550-5

Een aaneenschakeling van armoede, oorlog, dood, honger, onveiligheid, corruptie, mysogenie, bomaanslagen en andere ellende – dat waren de duizend dagen die Natalie Righton als oorlogscorrespondente in Afghanistan verbleef. In haar boek *Duizend Dagen Extreem Leven* doet zij daarvan een indrukwekkend en eerlijk verslag.

Net nadat de *Internationale Spectator* mij had gevraagd een recensie te schrijven over het boek *Duizend Dagen Extreem Leven* van Natalie Righton, wilde het toeval dat ik tijdens een diner van de *Volkskrant* aan dezelfde tafel zat als de schrijfster. Twee weken eerder had ik voor dezelfde krant nog een giftig opiniestuk geschreven over oorlogscorrespondenten die liever zichzelf op de voorgrond plaatsen dan verslag te doen van het nieuws. Ik vertelde Natalie dat ik haar boek wilde beoordelen vanuit dat perspectief, waarop zij instemmend knikte.

Toen had ik natuurlijk nog geen bladzijde gelezen. En toen ik dat wel had gedaan, had ik meteen spijt van mijn stellingname tijdens dat diner. *Duizend Dagen Extreem Leven* is namelijk geen journalistiek boek over de burgeroorlog in Afghanistan, maar – zoals ook de ondertitel verklaart – een dagboek van een oorlogsjournalist in Afghanistan. Dat een dagboek vrijwel uitsluitend gaat over de belevenissen, gedachten en gevoelens van de schrijfster zelf, is niet meer dan logisch.

In haar dagboek neemt Natalie Righton de lezer mee door de horror die Afghanistan heet. Vanaf de dag dat ze arriveert op het vliegveld van Kaboel tot het moment (ruim duizend dagen later) dat ze haar hoofddoek weer afdoet, volgt een aaneenschakeling van armoede, oorlog, dood, honger, onveiligheid, corruptie, mysogenie, bomaanslagen en andere ellende. Hierbij beschrijft ze haar worstelingen met het menselijk leed dat ze tegenkomt, de voortdurende angst voor terroristische aanslagen, de omgang met de absurde veiligheidsmaatregelen, haar weerzin tegen de vrouwonvriendelijkheid en haar strijd tegen de heimwee en eenzaamheid.

In het eerste deel van het boek uit zij vooral haar frustratie over de onmogelijkheid van het land. Haar enige Afghaanse contacten zijn dan nog haar tolk en haar beveiligers. Praten met de Taliban blijkt alleen telefonisch mogelijk, via obscure woordvoerders. Het duurt zeker een half jaar voordat ze uiteindelijk haar hotelkamer verruilt voor een eigen woning. Met vierentwintig uur per dag bewakers voor de deur, dat wel.

Halverwege haar verblijf gooit Natalie de schroom van zich af, zonder daarbij ooit haar eigen veiligheid uit het oog te verliezen. Ze weet contact te leggen met steeds meer Afghanen en een beeld te

geven van wat er in de hoofden van de lokale bevolking omgaat. Ze wandelt over de zwarte markt van de jihadisten, waar gestolen Amerikaans legermateriaal te koop wordt aangeboden, en doet een boekje open over de miljardencorruptie van de Afghaanse overheid.

Deel drie gaat over de Nederlandse politietrainingsmissie in Kunduz. Natalie maakt hier gehakt van politiek Den Haag en de defensiewoordvoerders, die maar blijven hameren op het feit dat de veiligheids situatie in de provincie de goede kant op gaat. Alle Afghanen in Kunduz vertellen haar intussen dat het aantal aanslagen juist elke week toeneemt. Natalie haalt het mandaat van de missie volledig onderuit (voorwaarde voor Nederlandse deelname aan de missie was dat de opgeleide agenten alleen civiele taken mochten uitvoeren, zoals het bekeuren van dubbel geparkeerde auto's), wanneer ze ontdekt dat de agenten volop meevechten tegen de Taliban. Ook is het aantal agenten dat uiteindelijk een opleiding krijgt, veel minder dan door het kabinet beloofd. Haar onthullingen leverden haar in 2011 *De Tegel* op voor onderzoeksjournalistiek, de hoogste prijs voor Nederlandse journalisten.

De kritiek op de politiemissie zorgt evenwel voor gespannen verhoudingen tussen de auteur en de Nederlandse krijgsmacht. Toch blijft ze een zwak houden voor de militairen. Ze zijn volgens haar "goede acteurs in een slecht script". Het is de politiek die het script geschreven heeft. De militairen doen hun uiterste best om er nog iets van te maken.

Na bijna drie jaar houdt Natalie Righton het voor gezien. De media-aandacht voor Afghanistan verslapt en ook persoonlijk krijgt ze steeds meer moeite met de ellende om haar heen. "De oorlog zit onder mijn huid." Positief over de toekomst is zij allerminst. De hele wederopbouw is volgens haar voor niets geweest en waarschijnlijk zal Afghanistan verder afglijden in een spiraal van geweld, als de laatste Amerikaanse troepen het land hebben verlaten.

De vragen die in Nederland het meest aan de auteur worden gesteld, gaan overigens helemaal niet over de oorlog, maar vooral over hoe het is om als vrouw in Afghanistan te wonen en te werken. Natuurlijk levert dat soms problemen op. Zo kan Righton niet zomaar op het balkon van een theehuis zitten, zonder voor een prostituée te worden aangezien. Ze draagt buitenshuis allesverhullende kleding en soms zelfs een boerka. Desondanks kan ze nooit al te lang zonder tolk/bewaking op straat, omdat Afghaanse mannen haar voortdurend lastigvallen.

Toch hebben vrouwelijke journalisten in de islamitische wereld een groot voordeel. Zij hebben toegang tot dat deel van de bevolking dat voor mannen altijd gesloten zal blijven. Hierdoor is Righton in staat een veel completer beeld te geven van de samenleving dan haar mannelijke collega's. Op een avond worden Natalie en haar vriend Ton Koene uitgenodigd voor een Afghaanse bruiloft. Waar Natalie een topavond

Vrouwelijke
journalisten in
de islamitische
wereld hebben
toegang tot
dat deel van de
bevolking dat
voor mannen
altijd gesloten zal
blijven



beleeft vol spannend geklede dames die los gaan op de dansvloer, komt Ton na afloop uiterst verveeld uit de mannenzaal geslenterd: "Tering, wat een homo-feest! Kom op, laten we gaan!"

Waar ik moeite mee heb, zijn de voortdurende herhalingen. Dat het onveilig is in Afghanistan, geloof ik meteen, dat hoeft niet in elk hoofdstuk tien keer vermeld te worden. En het feit dat Afghanen een bloedhekel hebben aan westerlingen, en in het bijzonder aan de internationale troepenmacht, dat weet ik op een gegeven moment ook wel. Flink schrappen had het verhaal vlotter laten lopen en tevens een hoop pagina's gescheeld. (MilieutecÚisch dubbele winst, aangezien het boek al op milieuvriendelijk en chloorvrij gebleekt papier is gedrukt.)

Die vrijgekomen pagina's had Natalie Righton dan weer kunnen gebruiken om iets meer achtergrond te geven over de situatie in Afghanistan. Door het gebrek aan historische context heb ik toch het gevoel dat ik in het boek enigszins verloren achter Natalie aanhobbel. Wie meer over Afghanistan en de recente geschiedenis wil weten, kan dan ook beter een ander boek lezen.

Daarmee kom ik ten slotte terug op het perspectief van waaruit ik het boek wilde beschouwen. Ondanks de afwezigheid van de historische context, gaat mijn kritiek op oorlogscorrespondenten voor Natalie Righton niet op. In tegenstelling tot veel van haar 'stoere' collega's (waar ze zelf ook op afgeeft, zie blz. 235/236), steekt zij nergens onder stoelen of banken dat de drang naar avontuur een van de belangrijkste drijfveren was om als correspondent in Afghanistan aan de slag te gaan. En die eerlijkheid siert haar. Ze durft de lezer te laten zien hoe kwetsbaar een journalist kan zijn, zonder daarbij op te scheppen over persoonlijke 'heldendaden'. *Duizend Dagen Extreem Leven* is daarmee een openhartig en bij vlagen geestig verslag over het leven van een vrouwelijke correspondent in een door oorlog verscheurd land.

Maarten Zeegers woonde en werkte als journalist in Damascus toen in Syrië de crisis losbarstte. In juli 2011 werd hij gearresteerd en het land uitgezet vanwege "illegale journalistieke praktijken". Over zijn ervaringen in Damascus schreef hij het boek *Wij zijn Arabieren. Portret van ondoordringbaar Syrië* (Podium b.v. uitgeverij, 2012).

Haïti 2010: (nood)hulpverlening in een 'failed state'

Jonathan M. Katz

The Big Truck That Went By. How the World Came to Save Haïti and Left Behind a Disaster

New York: Palgrave Macmillan, 2013; 320 blz.; \$ 26,-; ISBN: 978-0-230-34187-6

De aardbeving in Haïti van drie jaar geleden laat zien welke desastreuze gevolgen een natuurramp in een 'failed state' kan hebben. *The Big Truck That Went By. How the World Came to Save Haïti and Left Behind a Disaster* is een ooggetuigenverslag van de ramp, de noodhulp en de wederopbouw.

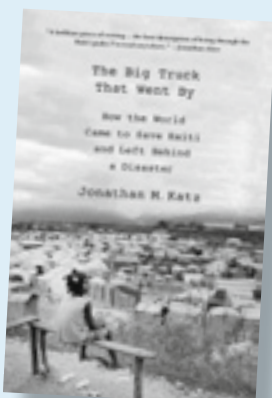
Op 12 januari 2010 trof een aardbeving van 7.0 op de Schaal van Richter het land Haïti. Het episch centrum van de aardbeving lag op enkele kilometers verwijderd van Port-au-Prince, de hoofdstad van dit land, het armste op het Westelijk Halfrond. Jonathan M. Katz werkte al twee en een half jaar vóór de aardbeving in Haïti en zou er nog een jaar blijven om de hulpverlening in al haar aspecten te verslaan. Zijn boek is een mengeling van persoonlijke ervaringen, geschiedkundige analyses en getuigenverslagen over de hulpverlening en (met name de Amerikaanse) politiek, alsmede de gevolgen daarvan voor de getroffen bevolking, de noodhulp en de wederopbouwactiviteiten. Daarbij komen ook de rol die de verslaggeving heeft gespeeld en de dilemma's die Katz persoonlijk als journalist heeft gekend, aan bod. Het boek ademt openheid en betrokkenheid, en heeft gedegen onderzoeksjournalistiek als grondslag.

In het eerste gedeelte schetst Katz de geschiedenis en ontwikkeling van Haïti als 'failed state' en de manier waarop de bevolking hiermee omgaat. Dit is belangrijk, om-

dat hieruit blijkt dat de context waarin een ramp zich voltrekt en de daaropvolgende hulpverlening zich afspeelt vérgaande gevolgen kan hebben voor zowel de impact van de ramp als de manier waarop hulp verleend moet worden.

Een aardbeving van 7.0 op de Schaal van Richter zou niet zulke desastreuze gevolgen mogen hebben. In Japan zou hier bij wijze van spreken geen boek door uit de kast vallen. Een maand na de ramp in Haïti werd Chili getroffen door een aardbeving van 8.8 op de Schaal van Richter (voor de goede orde, dit is 500 keer krachtiger), met een dodental van ongeveer 700. Natuurlijk spelen ook andere factoren een rol, zoals diepte en nabijheid van bebouwde omgeving, maar ook uit andere voorbeelden blijkt dat het niet naleven van de bouwverordeningen de belangrijkste oorzaak was van het hoge aantal slachtoffers in Haïti. Katz benadrukt daarbij dat in Haïti die verordeningen wel bestaan, maar er politiek onvermogen is om ze te doen naleven.

Katz levert terechte kritiek op de manier waarop de hulpverlening gecoördineerd werd. Hij merkt op dat iedereen er ten onrechte van uitgaat dat er bij verdeling van hulpgoederen chaos zal ontstaan, omdat iedereen uit eigen belang zal proberen zo veel mogelijk goederen in te zamelen. Dit is een misvatting, die wijd verspreid is, maar die er wel toe leidt dat veiligheid een steeds belangrijker aspect van de organisatie van noodhulp distributies is geworden. De maatregelen die Katz beschrijft, zoals gewapende escortes, vloeien echter voort uit de afschrikkingsbenadering die door militairen, en steeds vaker ook door de Verenigde Naties, gebruikt wordt. Het Rode



Dat er bij
verdeling van
hulpgoederen
altijd chaos zal
ontstaan, is een
misvatting

Kruis maakt geen gebruik van gewapende escortes tijdens haar distributies van hulpgoederen, maar probeert de veiligheid te garanderen door overleg met alle partijen en door haar neutraliteit en onpartijdigheid te benadrukken.

Ook de manier waarop met de cholera-epidemie is omgegaan, wordt terecht bekritiseerd. Natuurlijk is er in een land waar voorheen geen cholera voorkwam, ook geen kennis omtrent de bestrijding van die ziekte voorhanden. Men had echter wel kunnen inschatten dat de verspreiding van cholera in dicht bevolkte kampen, met slechte hygiënische omstandigheden, snel zou gaan en dat het aantal slachtoffers groot zou zijn, aangezien de bevolking weinig tot geen weerstand had. Omdat deze ziekte nu wortel heeft geschoten in Haïti, worden de vrijwilligers van het Haïtiaanse Rode Kruis getraind hiermee om te gaan. Aanpassing vergt ook tijd.

De lezer moet zich echter ook bewust zijn van het volgende: de hulpverlening in Haïti wordt in Katz' boek beoordeeld vanuit een verwachtingspatroon dat niet altijd strookt met de werkelijkheid. Zo worden noodhulp en wederopbouw te vaak op één hoop gegooid. In feite is de noodhulp in Haïti redelijk verlopen in de eerste drie maanden na de aardbeving. In die eerste fase was de doelstelling iedereen vóór het begin van het regenseizoen onder een plastic zeil te hebben.

Zeilen, en geen tenten, want op veel plaatsen konden er vanwege plaatsgebrek of een ongeschikte bodem geen tenten worden opgezet. Ná de noodhulpperiode, waarbij mensen "onder zeil" werden

gezet, heeft het Rode Kruis zo'n 200.000 mensen geholpen aan een veiliger woongelegenheden. Dat is ongeveer een derde van het totale aantal Haïtianen dat door hulporganisaties werd herplaatst; 50.000 van hen werden geholpen door plaatsing binnen het bestaande huuraanbod.

Daarnaast is de tijdslijn voor reconstructie in werkelijkheid veel langer dan Katz aanneemt. Zo heeft men voor de wederopbouw na de vuurwerkramp in Enschede tien jaar nodig gehad, en dat in een land waar alle middelen en alle kennis binnen handbereik lagen. Het is niet reëel te verwachten dat die wederopbouw elders in twee jaar kan. Overigens: vergeleken bij Haïti was Enschede een kleine ramp.

The Big Truck That Went By is een lezenswaardig boek. Het is nuttig voor buitenstaanders om inzicht te verkrijgen in hoe de processen in de hulpverlening zich soms autonoom ontwikkelen. Voor hulpverleners is het zinvol hun eigen werk eens vanuit het perspectief van een journalist te beschouwen. En ook voor politici is het een nuttig boek, omdat zij dienen te beseffen dat hun beslissingen zulke vérgaande gevolgen kunnen hebben dat de tijd om zich in die materie te verdiepen, geen verloren tijd is.

Eelko Brouwer, niet-westers antropoloog, is adviseur internationale noodhulp bij het Nederlandse Rode Kruis. Hij was als noodhulpverlener onder meer actief in Rwanda, Tanzania, China, Irak, Vietnam, Tsjaad en Pakistan.

Van schots naar schots: zoektocht naar richting in ontwikkelingssamenwerking

René Grotenhuis

Grenzeloos eigenbelang – Armoede uitbannen in een veranderende wereld

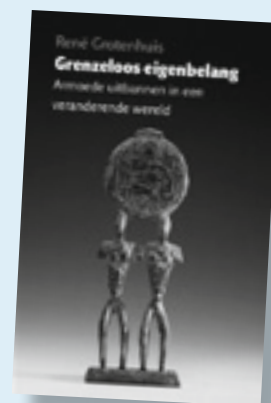
Amsterdam: KIT Publishers, 2013; 190 blz.; € 19,50; ISBN: 978-94-6022-249-8

De OS-sector staat onder druk door een veranderende wereld en bezuinigingen. René Grotenhuis, directeur van Cordaid, schetst in zijn boek *Grenzeloos Eigenbelang* de hedendaagse uitdagingen voor de sector en hoe organisaties als Cordaid zich kunnen positioneren in de nieuwe werkelijkheid.

Het nieuwe beleid van minister Ploumen is een van de gegevens die dwingen tot herbezinning op de vraag hoe de armoede in de wereld te bestrijden. Zoals bekend ziet zij belangrijke mogelijkheden om armoede via handel en het bedrijfsleven aan te pakken, met minder geld. Grotenhuis, directeur van een van de grootste private Nederlandse OS-instellingen, het van oorsprong katholieke Cordaid, gaat uit van veel bredere probleemstellingen. Zijn helder geschreven boek *Grenzeloos eigenbelang* is een welkome bijdrage om de problemen voortkomend uit al die bezuinigingen en heroriëntaties te onderzoeken, hoe armoede *hic et nunc* te bestrijden.

Grotenhuis onderzoekt een veelheid aan kwesties. Een daarvan is de omvang van de armoede. Hij baseert zich op de befaamde Wereldbank-gegevens, dat rond de één miljard mensen in extreme armoede leven, dat wil zeggen onder de grens van \$ 1,25 per persoon per dag. Armoede is ondanks alle vooruitgang nog steeds een mondiaal probleem. Die maatstaf van \$ 1,25 stelt hij niet ter discussie. Waarom de armoedegrens niet hoger getrokken? De maatstaf van de Wereldbank gaat uit van een "mandje" met noodzakelijke middelen om in de basisbehoeften te voorzien. Daarin zijn zijn nieuwe, moderne basisbehoeften niet meegenomen. Zonder bijvoorbeeld voorzieningen op gebieden van communicatie (als ICT) kunnen mensen tegenwoordig niet of onvoldoende beantwoorden aan de moderne eisen van bestaan.

De auteur geeft helder aan dat de oude probleemstelling omtrent armoede, vervat in de tegenstelling rijke *versus* arme landen, niet meer actueel is. Terecht stelt hij het vraagstuk van de groeiende ongelijkheid tussen sociale lagen



aan de orde, en wijst hij op de snel groeiende middenklassen en de zich verrijkende elites in wat nog steeds als ontwikkelingslanden wordt geduid. Hij maakt daarbij niet duidelijk in hoeverre de tegenstellingen tussen landen nog actueel zijn. Ik denk dat die actualiteit wordt onderschat. Kan bijvoorbeeld op grond van UNDP-gegevens over inkomens geconcludeerd worden dat alle inwoners van Nederland, de *sans papiers* uitgezonderd, tot de 20% rijksten van de wereld behoren, en navenant beslag leggen op de mondiale milieugebruiksruimte?

Eerst verantwoordelijkheid nemen in eigen huis?....

Grotenhuis presenteert zich duidelijk als een mondialist. Niet alleen omdat de vraagstukken van armoede en ongelijkheid zich mondiaal presenteren, ook omdat zij uitdrukking zijn van de moderne en geglobaliseerde wereldeconomie. Dat is een terecht en helder standpunt. De vraag is dan wel hoe je die wereldeconomie analyseert en welke conclusies je daaruit trekt. Eigenlijk erkent hij dat "wij" onderdeel zijn van het probleem. Het zou tegen deze achtergrond verbazing kunnen wekken dat Grotenhuis blijft pleiten voor ondersteuning van ontwikkelingsprocessen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika. Waarom niet bepleit dat wij allereerst in eigen huis onze verantwoordelijkheid nemen?

Voor dit laatste valt veel te zeggen. Grotenhuis stipt zelf diverse voorbeelden aan van onze problematische positie in de wereld, zeker als het gaat om armoede en ongelijkheid. Hij betreft die echter te weinig in zijn analyse van de mogelijke taken van instellingen als Cordaid. Alleen al het feit dat wij tot de 20% rijksten behoren, zou ons, zo lijkt mij, moeten verplichten tot fikse herverdeling van de mondiale welvaart te komen. En die ongelijkheid heeft alles te maken met de wijze waarop de wereldeconomie functioneert. Bijvoorbeeld de wijze waarop prijzen tot stand komen. Nog steeds wordt er veel te weinig betaald voor producten uit andere continenten: veel te lage daarin verdisconteerde lonen, niet verreken- de milieuschades en ontweken belastingen.

In toenemende mate ook wordt beslag gelegd op de productieve vermogens van andere volkeren. Neem de voortgaande ontbossing en *land grabbing* in verscheidene landen om aan onze haast einde-loze behoeften te kunnen voldoen. Daarmee worden de mogelijkheden voor mensen daar om hun eigen behoeften aan voedsel te kunnen vervullen, wezen- lijk beperkt. Terecht wijst Grotenhuis op het voortdu- rende verschijnsel van honderden miljoenen mensen met honger. Maar duidelijk is dat die honger geen absoluut probleem is, in de zin van dat er onvol- doende natuurlijke hulpbronnen zouden zijn. Honger is een relatief probleem dat samenhangt met de scheve aanwending en verdeling van die hulpbron- nen en van voedsel. Wij zijn partij in deze ongelijke verdelingen.

Er zijn vele verschijnselen van omgekeerde ontwik- kelingshulp. Zo heeft UNDP berekeningen gepubli- ceerd van wat zij *illicit financial flows* noemt, waar- onder belastingontwijking via *over-* en *underpricing* bij *intra-concern*-handel, gelden verkregen via smokkel, corruptie en andere criminele activiteiten, en kapitaalvlucht door vermogenden uit ontwikke- lingslanden. Nederland blijkt toch een belastingpa- radijs te zijn. En wat te denken van het verschijnsel

dat decennia lang alle aan ontwikkelingslanden ver- schafte leningen meer dan gecompenseerd worden door rentebetalingen en aflossingen? En dat jaarlijks evenveel, zo niet meer, winsten uit ontwikkelingslan- den vloeien dan in die landen aan directe investe- ringen binnenkomt? En dan nog het vraagstuk van onze veel te hoge voetafdruk: ons materieel verbruik zou eigenlijk met minstens twee derde moeten krim- pen.

... of ondersteuning van ontwikkelingsprocessen elders in de wereld?

Grotenhuis ontkent deze verschijnselen niet. Op di- verse plaatsen in zijn boek roept hij op tot het ne- men van onze verantwoordelijkheid. Maar toch blijft hij groot belang hechten aan het ondersteunen van ontwikkelingsprocessen elders in de wereld. Ik zou zeggen, een tegelwijsheid citerend: "verbeter de wereld, begin bij jezelf." Alleen al het stoppen van de *illicit financial flows* zal voldoende zijn om alle fi- nanciële hulp overbodig te maken. Terecht overigens wijst Grotenhuis op diverse situaties waarbij onder- steuning van buitenaf van belang zou kunnen zijn. Bijvoorbeeld situaties van fragiliteit of van conflict. Maar dan nog zou ik voorrang geven aan genoemde tegelwijsheid. Grotenhuis neemt een duidelijk andere positie in. Volgens hem is de tijd dat het Noorden bepalend was voor het Zuiden definitief voorbij. Dat kan wel zo zijn. Maar dat neemt de hiervoor genoem- de en voor armoede en ongelijkheid medebepalende factoren niet weg.

Dat Grotenhuis tot zijn conclusie van verantwoor- delijkheid voor ondersteuning van ontwikkelings- processen elders komt, heeft ermee te maken dat hij focust zonder balansen op te stellen. Hij ziet ge- noemde problemen wel, maar het blijft onduidelijk hoe hij die weegt. Daarbij is hij betrekkelijk traditi- oneel in zijn opvatting over het te volgen groeipad. Zo wijst hij op de beperkingen van het economisch groeiemodel, maar toch vindt hij dat groei nodig is. Wij moeten er dan wel voor zorgen dat het zal gaan om duurzame groei. Eigenlijk definieert hij dan groei op een traditionele manier, namelijk BBP-groei, on- danks overtuigende analyses van het falen van dat groeiemodel. Grotenhuis is een bijstuurder. Dat wordt ook zichtbaar bij het belang dat hij hecht aan de rol van de internationale handel. Hij geeft er blijk van voorstander te zijn van de opvatting van exportgelei- de economische groei. Hij ziet natuurlijk enkele pro- blemen, en pleit voor zo duurzaam en eerlijk mogelij- ke handel. Maar hij geeft nauwelijks blijk van de meer fundamentele kritiek op dat economische model.

Iets dergelijks doet zich ook voor bij zijn behande- ling van de rol van het bedrijfsleven. Hij vindt die rol erg belangrijk en heeft het uitvoerig over de veran- derkracht van dat bedrijfsleven. Natuurlijk, ook die moet in zijn opvatting eerlijk en duurzaam zijn. Hij hanteert de term *embedded capitalism*, een mooie vondst. Maar ook wat dit aangaat, trekt hij te wei- nig consequenties uit de fundamentele kritiek van vele auteurs, onder wie ook enkelen die hij zelf ci- teert. Als voorbeeld noemt hij Unilever, dat van plan is alle producties duurzaam te maken. Als Unilever echt consequent zou zijn, zou dat tot verdergaande conclusies moeten leiden. Want laten wij wel wezen, de meest duurzame stap die Unilever en collega's zouden kunnen zetten, is er bij de consumenten voor

Alle aan ontwik- kelingslanden verschafte lenin- gen zijn tientallen jaren lang meer dan gecompenseerd door ren- tebetalingen en aflossingen

pleiten te stoppen met het kopen van overbodige producten. Daarmee zou dan de vermindering van het beslag van Unilever *cum suis* op de mondiale milieugebruiksruimte substantieel gestalte kunnen krijgen, zodat naast relatieve ontkoppeling ook absolute ontkoppeling zou kunnen plaatsvinden.

Grotenhuis zet zich af tegen systeemdenken. Daarbij is onduidelijk wat hij nu precies bedoelt, behalve dan dat samenlevingen zich niet laten vangen in verbu-reaucratiseerde opvattingen over oorzaak en gevolg. Hij hecht veel belang aan complexiteit als bepalende factor. Nu is complexiteit tegenwoordig een *fancy* thema. Het suggereert dat het allemaal veel moeilijker is dan "vroeger". Hoe zo is alles nu ingewikkelder? Zijn strategie is dan die van het schots springen, een mooie beeldspraak. "Het grote veranderingsproces naar duurzaamheid en rechtvaardigheid vraagt van ons het vermogen om van ijsschots naar ijsschots te springen omdat er geen strak te plannen weg naar de overkant is." Wie kan zich niet vinden in deze waarschuwing tegen blauwdrukdenken? Maar ook het ijsschots-springen veronderstelt richting.

Wij verkeren in een wereldsamenleving waarin bepaalde krachten en verhoudingen op een systemische

manier richting geven aan ontwikkelingsmogelijkheden en perspectieven. Zie bijvoorbeeld het systemische kenmerk dat geldswaarden dominant zijn geworden over menswaarden en natuurwaarden, één van de redenen waarom de wereld nog steeds gedreven wordt in de richting van ongelijkheid en ecocide. Of, een ander voorbeeld, dat ondernemingen, ondanks alle uitingen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, gevangen zitten in de ultieme noodzaak tot maximalisering van winsten en minimalisering van kosten. Hoe je het ook wendt of keert, wij hebben met deze en andere systemische kenmerken te maken. Grotenhuis maakt onvoldoende duidelijk dat hij die herkent, analyseert en betreft in de vaststelling van de strategische positie van organisaties als Cordaid.

Wij moeten oppassen om complexiteit niet te gebruiken als alibi voor het niet zien van wat wezenlijk is.

Lou Keune is als onderzoeker verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Hij is onder meer adviseur van het Platform Duurzame en Solidaire Economie (zie www.loukeune.nl).

Nederlands track record op het gebied van de Europese eenwording

Mathieu Segers

Reis naar het continent – Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden

Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2013; 336 blz.; € 19,95 ; ISBN: 978-90-351-3521-5

In zijn boek *Reis naar het continent* neemt Mathieu Segers het Nederlandse Europabeleid onder de loep. Hoe kreeg dat vorm in de afgelopen zestig jaar en wat waren de belangrijkste momenten?

Dit werk biedt een andere kijk op het Nederlandse Europabeleid dan we nogal eens voorgeschoteld krijgen. Minder belerend, minder zelfgenoegzaam, meer *down to earth*. Komt dat omdat de schrijver nieuw opengestelde nationale en buitenlandse archieven en gepubliceerde bronnen bestudeerde?

De Nederlandse kabinetten, hun ambtenaren en adviseurs waren bij voortduring actief en ijverig bezig. Toch krijgt Mathieu Segers de indruk dat Nederland het integratieproces eerder overkwam dan dat het welbewust eraan vorm gaf. Gold dat overigens niet voor iedereen in West-Europa? Er was een gat tussen de Europese werkelijkheid en de Haagse duiding. In de sportverslaggeving heet het dan dat je naar een andere wedstrijd hebt gekeken. Gelukkig sloot ons land op het juiste moment steeds weer aan. Voor de verleiding van Atlantis, die na de oorlog een tijd lang speelde, werd niet bezweken. Ook al omdat

Londen weinig bood en Washington een verdiepte West-Europese integratie voorstond.

De hoofdstukken zijn 'gesandwiched' tussen een substantiële proloog (Val van de Muur) en een epiloog die start in de aanloop naar de huidige crisis ('Maastricht' en daarna). In die hoofdstukken ontvouwt zich de *Werdegang* van de Europese integratie en de rol van Nederland daarin. Boeiend beschreven en streng beoordeeld.

Voor een goed begrip en ter vermindering van misverstanden: er zijn formidabele prestaties in Europa geleverd. Het denkwerk en het operationele genie van Monnet, de *Westbindung* van Adenauer, Brandt, Schmidt en Kohl, de Franse overtuiging dat alleen door de verzoening met Duitsland een leidende rol voor Parijs was weggelegd. Dan de vereniging van Duitsland, van West- en Oost-Europa en, meer omstreken, de euro. Al met al een *magnum opus*.

Frappant is echter de geringe rol die de democratie in de Europese eenwording speelt. Hoe is dat te verklaren? Segers bestudeert en beschrijft de plannen, manoeuvres, beraadslagingen, successen en echecs van regeringen. Parlementen zaten daarbij op de achterhand. Is het dan niet merkwaardig dat het Europees Parlement de grootste winnaar/profiteur van het Verdrag van Lissabon is? Medebeslissingsrecht bij praktisch alle belangrijke onderwerpen. Ook voor het zevenjarig financieel kader. Hoe is dat mogelijk? Uit vrees te veel overhoop



te halen, is het Verdrag van Lissabon (2007) in hoofdlijnen gelijk gebleven aan het Grondwettelijk Verdrag, dat door de Europese Conventie met een substantiële inbreng van nationale en Europarlementariërs werd vastgesteld om vervolgens in referenda in Nederland en Frankrijk te sneuvelen. Er is weinig mis met de bevoegdheden van het Europees Parlement, maar alles met de acceptatie door de Europese kiezer.

Wat was in de naoorlogse periode voor ons land het belangrijkste moment? Segers wijst op het kardinale belang van het verdrag tussen Nederland en West-Duitsland van september 1949, dat de Duitse markt opende voor de Nederlandse export. Een geweldige boost voor ons economische herstel. Vanaf die gebeurtenis is onze economie verregaand verbonden met de Duitse. Bij alle verdere ontwikkelingen werd die band bezegeld. Bij de EGKS, de EEG, de interne markt, de EMU en de euro. En dat bepaalde ook de politieke opstelling. Tot op de dag van vandaag.

Nederland voorstander van supranationaliteit

Ik beperk mij tot twee aandachtsvelden die de auteur steeds weer opvoert. In de eerste plaats, hoe ging Nederland om met het begrip supranationaliteit, en, vervolgens, welke rol speelden wij op het snijvlak van economie en monetaire zaken? Segers is heel boeiend bij het weergeven en analyseren van economische en monetaire knelpunten. En dat zijn toch de zwaartepunten van de Europese integratie gebleken.

Nederland had de reputatie een sterk voorstander van supranationale Europese structuren te zijn. Voor een klein land zou dat een goed tegenwicht bieden tegen kongsies van de groten. Klopt dat beeld? De Kolen- en Staalgemeenschap (EGKS, 1951) van Monnet en Schuman werd gekenmerkt door een zeer supranationale Hoge Autoriteit. De Tweede Kamer kon zich daarin vinden. Premier Drees ergerde zich echter aan wat hij het extreme federalisme van de Kamer noemde en minister van Buitenlandse Zaken Stikker sprak van 'federasme'. De regering stond erop – en kreeg haar zin – dat bij de onderhandelingen over de verdragstekst aan het bouwwerk een intergouvernementele Raad van Ministers werd toegevoegd.

Anders ging het toe bij het verzet tegen de door de Franse president De Gaulle in 1961 voorgestelde Europese Politieke Unie, zonder Groot-Brittannië en zonder een rol voor de Brusselse Europese Commissie. Om bij zijn afwijzen van het zgn. plan-Fouchet niet negatief over te komen, koos minister Luns voor de supranationale aanval. Waar bleef de Europese Commissie, waar de meerderheidsstemming in de Raad van Ministers? Wat zijn supranationale argumentatie echter verzwakte, was dat minister Luns een Politieke Unie slechts aanvaardbaar achtte als Londen daarbij betrokken werd: het *préalable anglais*. Nu kan men veel van de Britten zeggen, maar beslist niet dat ze om supranationale verhalen verlegen zitten. Het plan-Fouchet stierf een stille dood. Luns was gered.

'Zwarte Maandag'

In de zeventiger jaren kwam de discussie over een Economische en Monetaire Unie (EMU) op dreef. Voors en tegens wisselden elkaar af. Duitsland

vreesde voor zijn D-mark, Frankrijk zag in een Europese munt een middel om de vernederingen van het buigen voor de Duitse munt uit de weg te gaan. Na de Duitse eenwording was er geen houden meer aan. De ministers van Financiën ontwierpen een route naar EMU en euro. Voor bondskanselier Kohl was het opgeven van de D-mark alleen aanvaardbaar als er ook een Politieke Unie zou komen. Wat moest die behelzen? Het Luxemburgse Voorzitterschap kwam met een rustige tekst voor een Unie waarbij aan de interne markt en de toekomstige euro twee intergouvernementele pijlers werden toegevoegd, namelijk over het buitenlandbeleid en binnenlandse zaken annex justitie.

Aan Den Haag de taak dit af te ronden voor de Top van Maastricht eind 1991. Buitenlandse Zaken stortte zich op die kluit en schiep een oogverblindend communautair en supranationaal Unieverdrag. Nooit is precies duidelijk geworden wat zich in de zomermaanden van 1991 heeft afgespeeld. Kok (Financiën) was druk met de EMU, Van den Broek (BZ) stond voor de hopeloze taak het bloederige uiteenvallen van Joegoslavië onder controle te houden en Lubbers hield afstand van de BZ-mensen, die onder leiding van staatssecretaris Dankert hun supranationale architectuur in elkaar knutselden. EU-ambassadeur Nieman sloeg alarm over wat hij beschouwde als wereldvreemdheid. Op 'Zwarte Maandag' stierf de supranationale droom. Aan Lubbers de taak de Unie en het nationale prestige te redden. Deze operatie 'scherven ruimen' was hem wel toevertrouwd. 'Maastricht' produceerde een Unieverdrag met een EMU en twee werkagenda's voor buitenlandbeleid en binnenlandse zaken met justitie.

De euro

Inzake de munt volgde Nederland een rechte lijn: eerst economische convergentie, dan wellicht één munt. Het rapport-Spiereburg (1975!) was volstrekt duidelijk. Dat was ook de Duitse lijn, overigens niet die van Frankrijk en Zuid-Europa. Duitsland kon dat standpunt niet volhouden na zijn herwonnen eenheid. De vriendschap met Frankrijk vroeg een prijs. De Duitse minister van Financiën, Waigel, probeerde met een strak Stabiliteitspact de discipline te redden, maar premier Kok wilde op zijn Amsterdamse Top in 1997 geen ruzie en hield de Duitse wensen af. De rest is recente historie en onderstreept dat de foute volgorde is toegepast. De euro moest met paniekmaatregelen gered worden.

Nu staat *economic governance* op de agenda. Hoe ver reikt die? Rutte vindt het met het optreden van begrotingsbaar ReU en het Europese Semester wel welletjes – of misschien al te veel? Een onafhankelijke voorzitter van de eurogroep is voor hem uitgesloten, hoewel uit een oogpunt van economisch bestuur dat idee merites heeft. Op afstemming van beleid ten aanzien van bijvoorbeeld directe belastingen rust nog een volstrekt taboe.

We staan in Europa voor grote keuzen, bij nog steeds dreigende wolken. Segers schreef een indringende opfriscursus met veel stof tot nadenken voor de nabije toekomst.

Jean Penders is o.a. oud-lid van het Europees Parlement (1979-1994).

Er is weinig mis met de bevoegdheden van het Europees Parlement, maar alles met de acceptatie door de Europese kiezer

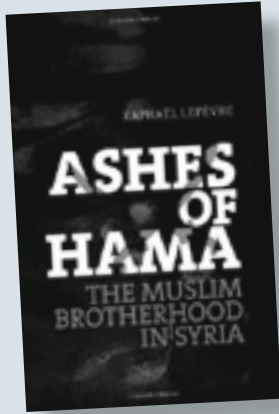
Ashes of Hama: The Muslim Brotherhood in Syria

Raphaël Lefèvre

Londen: Hurst & Co Publishers, 2013; 288 blz.; € 35,-; ISBN: 978-1-8490-4285-7

Toen de Arabische Lente zich, in maart 2011, ook in Syrië aankondigde, wees het Syrische regime al snel naar de Syrische Moslimbroederschap als de motor achter de opstand. Wie zijn deze Moslimbroeders?

En zijn ze er inderdaad op uit om de macht van Assad over te nemen?



Er is weinig gepubliceerd over de militante Islam in Syrië sinds Hafez Assad, de vader van de huidige president, in februari 1982 het machtscentrum van de Syrische Moslimbroederschap in Hama vernietigde. In dit boek onderzoekt islamkenner Raphaël Lefèvre deze prominente, maar ook geheimzinnige islamistische organisatie. Hij maakt hierbij gebruik van niet eerder gebruikte bronnen: de memoires van voormalige Syrische jihadisten, Britse en Amerikaanse archieven en een aantal interviews met belangrijke leiders van de Syrische Moslimbroederschap

en haar tegenstanders. Hiermee laat de schrijver zien dat, in tegenstelling tot wat iedereen dacht, de Syrische Moslimbroederschap na de vernietiging van Hama in 1982 helemaal niet dood was, maar een spectaculaire *comeback* maakte. En meer dan dat, de groepering is de drijvende kracht achter de Syrische opstand in 2011 en haar rol is nog lang niet uitgespeeld.

Chinese Diplomacy and the UN Security Council: Beyond the Veto

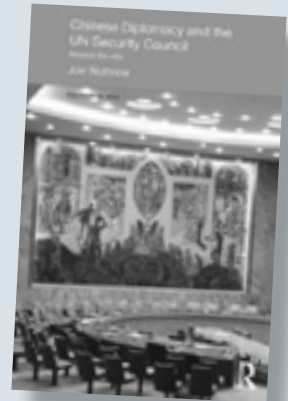
Joel Wut'Uow

New York: Routledge, 2013; 228 blz.; € 105,-; ISBN: 978-0-4156-4073-2

De Volksrepubliek China heeft zich in de 21ste eeuw een slim en soms tegendraads permanent lid van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties betoond. Dit blijkt uit diverse kwesties, zoals de onderhandelingen over het Iraanse nucleaire programma en de pogingen vrede in Darfur te brengen. Toch is de rol van China als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad weinig onderzocht. Hoe speelt de Volksrepubliek het spel, hoe bepaalt ze haar positie in uiteenlopende kwesties? En hoe kan de internationale gemeenschap China bewegen tot een meer constructieve houding?

In dit boek schetst de Amerikaanse onderzoeker Joel Wut'Uow de rol en de invloed van China in de VN-Veiligheidsraad. Wut'Uow is van mening dat China als vetodragend lid van de Veiligheidsraad het evenwicht probeert te vinden tussen het beschermen van

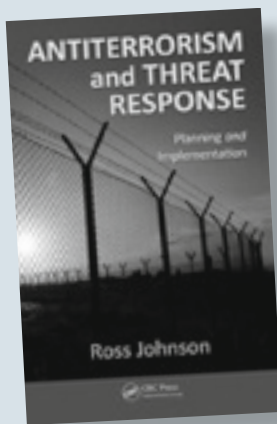
zijn eigen belangen in landen als Soedan en Iran en het eigen imago van een verantwoordelijke opkomende mogendheid op het wereldtoneel. Het balanceren tussen deze twee belangen verklaart veel van het gedrag van China binnen de Veiligheidsraad. China kan een nuttige bondgenoot zijn, maar altijd binnen bepaalde, door Peking zelf opgelegde, grenzen. Wut'Uow beschrijft het Chinese optreden in een aantal recente kwesties, zoals de nucleaire programma's van Noord-Korea en Iran, de regimes van Birma en Zimbabwe en de burgeroorlogen in Libië en Syrië.



Antiterrorism and Threat Response: Planning and Implementation

Ross JoÚson

New York: Routledge, 2013; 296 blz.; € 62,-; ISBN: 978-1-4665-1290-0



Terrorisme vormt in de 21ste eeuw een van de grootste uitdagingen voor veiligheidsexperts. Het gaat in discussies omtrent terrorisme meestal over hoe voorbereid men is of kan zijn op een terroristische aanval. In dit boek stelt de Canadese voormalig militair en veiligheidsexpert Ross JoÚson dat de discussie zou moeten gaan over het voorkomen van terroristische aanvallen. Hij richt zich hierbij op de private sector. Op basis van de anti-terrorisestrategieën van het Amerikaanse ministerie van Defensie doet JoÚson een aantal aanbevelingen voor veiligheidsprofessionals om het initiatief bij de terroristen weg te nemen. De veiligheidsexperts moeten begrijpen hoe terroristen een aanslag voorbereiden, maar ook dreigingsanalyses maken en samenwerken met andere professionals

in de private sector, de politie én het publiek om zo een infrastructuur te creëren waarin verdacht gedrag

opgemerkt wordt. "Setting them off balance and keeping them off balance", is het devies.

De belangrijkste conclusie die de schrijver trekt, is dat bij het bestrijden van terroristen technologie zeker een belangrijke rol speelt, maar dat samenwerking, informatieverzameling en -verspreiding eigenlijk nog veel belangrijker zijn. Terrorism is communicatie. De terroristen communiceren onderling om hun daden voor te bereiden, en communiceren met ons door middel van de aanslag zelf en boodschappen in de media. De professionals die in de private sector belast zijn met het voorkomen van terroristische aanslagen, moeten zich hiervan bewust zijn. Dat betekent dat de communicatie en de daarbijbehorende maatregelen erop gericht dienen te zijn duidelijk te maken dat een terroristische aanval op een bepaald doel nooit het beoogde resultaat zal halen.

Iran After the Bomb: How Would a Nuclear-Armed Tehran Behave?

Alireza Nader

Santa Monica, California: Rand Corporation, 2013; 50 blz.;

Online versie: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR310.html

In dit rapport onderzoekt politicoloog Alireza Nader voor de Amerikaanse denktank RAND Corporation hoe Iran zich zal gedragen als het een kernwapen zou hebben. Zal het bezit van een kernwapen leiden tot een agressievere opstelling van Iran? En wat betekent dit voor de Verenigde Staten en hun bondgenoten?

Volgens het rapport zal een nucleair Iran zijn strategie niet fundamenteel veranderen. De Islamitische Republiek heeft als doelstelling de Amerikaanse dominantie in het Midden-Oosten te ondermijnen en een militaire aanval van de Verenigde Staten of Israël te voorkomen. Teheran heeft geen ambitie om andere landen binnen te vallen of te veroveren. Als Iran een kernwapenstaat zou worden, zou dat vooral leiden tot een bevestiging van zijn huidige beleid. De regionale geopolitieke, militaire en economische overwegingen spelen bij het vormgeven van zijn nucleaire strategie een grotere rol dan de ideologie van de politieke elite.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat Iran ooit het kernwapen zal inzetten tegen een andere islamitische staat. Ook een aanval op Israël is, vanwege diens enorme conventionele en nucleaire overwicht, een onwaarschijnlijke optie. Wél steunt Iran al jaren verscheidene terroristische organisaties in de regio. Dit doet het land niet vanuit ideologische overwegingen, maar als een onderdeel van zijn strategie om zijn invloed in de regio te vergroten. De conclusie van dit rapport is dus dat een nucleair Iran zich niet fundamenteel anders zal gedragen dan een niet-nucleair Iran. Niet agressiever, maar ook zeker niet minder agressief.



Algemene redactie Internationale Spectator

Prof.dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur, senior onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag; bijzonder hoogleraar 'Europese integratie in een mondiaal perspectief' aan de Universiteit Leiden; voorzitter van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ).

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

J.M. (Judith) *Nuijens*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof.dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterrorisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden; directeur van het Centrum voor Terrorismen & Contraterrorisme 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 van *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

Prof. dr A. (André) *Gerrits* is hoogleraar Russische Geschiedenis aan het Instituut voor Geschiedenis van de Universiteit Leiden en voorzitter van de MA-opleidingen European Union Studies en International Studies.

Drs. H. (Hans) *Hoebeke*, directeur van het programma Afrika van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel.

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen; directeur van het 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 aan de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, hoogleraar of Governance and International Political Economy aan het International Institute of Social Studies (ISS) van de Erasmus Universiteit Rotterdam

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

Mr.dr G. (Gelij) *Molier*, universitair hoofddocent bij de afdeling Encyclopedie van de Rechtswetenschap en Rechtsfilosofie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

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 van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. M.H.M. (Garrie) *van Pinxteren*, sinoloog, senior research fellow bij Instituut Clingendael en universitair docent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen.

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

Beoordelingsprocedure

Alle aan de redactie aangeboden kopij wordt, afhankelijk van vakgebied en thema, beoordeeld door ten minste vijf in- en externe redactieleden, zowel specialisten als generalisten. De bijdragen worden volgens gangbare wetenschappelijke, journalistieke en redactionele maatstaven getoetst. Criteria zijn o.a. oorspronkelijkheid, relevantie,

aannemelijkheid, analytische kwaliteit, alsmede helderheid en aantrekkelijkheid van opzet en stijl. Artikelen worden aan de betreffende externe redacteurs voorgelegd zonder vermelding van auteursnaam.



HOW TO CREATE A WIN-WIN SITUATION?

**BECOME A SUCCESSFUL NEGOTIATOR,
SEMINAR INTERNATIONAL NEGOTIATIONS
12-15 NOVEMBER 2013**

IN A GLOBALISING WORLD THE ART OF NEGOTIATING BECOMES EVER MORE IMPORTANT. THIS TRAINING IMPROVES YOUR KNOWLEDGE, SKILLS AND COMPETENCIES IN INTERNATIONAL NEGOTIATIONS. YOU WILL BECOME MORE EFFECTIVE AND REACH BETTER NEGOTIATION RESULTS.

FOR MORE INFORMATION: WWW.CLINGENDAEL.NL/ACADEMY



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'



VOER VOOR WERELDBURGERS

**NIEUWSTE ONTWIKKELINGEN IN DE WERELD?
VOLG DE CURSUS INTERNATIONALE POLITIEK
1 OKTOBER - 10 DECEMBER 2013
11 DINSDAGMIDDAGEN**

INTERNATIONALE THEMA'S ZIJN DAGELIJKS IN HET NIEUWS. HEEFT U MEER BEHOEFTE AAN ACHTERGROND EN ANALYSE VAN ACTUELE ONTWIKKELINGEN? DEZE CURSUS VERBREEDT EN VERDIEPT, ZODAT U OP NIVEAU AAN DISCUSSIES KUNT BIJDAGEN EN NIEUWE ONTWIKKELINGEN IN EEN CONTEXT KUNT PLAATSEN. VOOR MEER INFORMATIE: WWW.CLINGENDAEL.NL/COURSES



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

Kernredactie

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

Algemene redactie

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

Abonnementenadministratie

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

Abonnementenprijzen

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

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

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar
op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

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

Nederlands
uitgeversverbond
**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

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

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

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

www.internationalespectator.nl



Titel: *The Act of Killing*
Productie: Werner Herzog
Regie: Joshua Oppenheimer
Met onder meer: Anwar Congo, Haji Anif, Syamsul Arifin
Genre: Documentaire
Jaar: 2012
Speelduur: 116 minuten
Taal: Bahasa, Engels (Nederlands ondertiteld)
 Nu te zien in de Nederlandse filmtheaters (zie <http://www.theactofkilling.nl>)

Beeld uit *The Act of Killing*: Anwar Congo en zijn cameraden

De herbeleving van de Indonesische ‘Killing Fields’

Het had niet veel gescheeld of Indonesië was in het najaar van 1965 de volgende Aziatische ‘dominosteen’ geweest die omviel. Jaren van wanbeleid en van confrontatie met Maleisië hadden de archipel aan de rand van de economische afgrond gebracht. Intussen was de Communistische Partij (PKI) uitgegroeid tot grootste politieke partij in het land, sprak president Soekarno openlijk over het aangaan van allianties met Peking en Hanoi en waren de relaties met het Westen een totale breuk nabij.

Een serie tumultueuze gebeurtenissen in het najaar van 1965 voorkwam echter dat Indonesië ‘*the greatest loss since the fall of China*’ zou worden. De moord op de Indonesische Commandant der Strijdkrachten, Generaal Yani, en zes andere leden van zijn generale staf, door een groep communistische paramilitairen in de nacht van 30 september op 1 oktober 1965, creëerde het klimaat voor een tegencoup van de pro-Amerikaanse generaal Soeharto. In de maanden die volgden wist Soeharto steeds meer macht naar zich toe te trekken en definitief af te rekenen met de PKI. Een door de Amerikanen gevreesde escalatie tot ‘*another Vietnam*’ bleef uit.

De uitschakeling van de PKI ging gepaard met een van de grootste en meest onderbelichte massamoorden van de twintigste eeuw. Naar schatting een half tot één miljoen Indonesiërs, die verdacht werden van communistische sympathieën, werden op brute wijze vermoord. Hoewel het Indonesische leger aanspoorde tot geweld – zeer waarschijnlijk met geheime steun van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, in de vorm van inlichtingen, wapenleveranties en propaganda – waren het vooral paramilitaire doodseskaders en lokale *gangsters* die de moorden tot uitvoering brachten.

De rol die deze Indonesiërs tijdens de Indonesische *killing fields* hebben gespeeld, staat centraal in Joshua Oppenheimers *The Act of Killing*: wat bewoog hen de moorden te plegen, hoe gingen zij daarbij te werk en hoe kijken zij terug op hun daden?

In *The Act of Killing* wordt een aantal van de moordenaars, onder wie Anwar Congo en enkele van zijn kameraden, inmiddels oud en grijs, gevraagd antwoord te geven op bovenstaande vragen. Oppenheimer daagt de moordenaars uit tot het uitbeelden van hun moorden en deze te verfilmen in een genre dat hen aanspreekt. Het resultaat is een weezinwekkende combinatie van ‘geacteerde’ scènes, waarbij de moordenaars zich lieten inspireren door Amerikaanse misdaadfilms, westerns en zelfs musicals, afgewisseld met momenten waarin Anwar en zijn kameraden in hun huidige bestaan worden gevolgd. Dit leidt bij vlagen tot hilariteit, bijvoorbeeld wanneer de platvloers sprekende en absurd geklede moordenaars hun ideeën voor de film met elkaar uitwisselen.

The Act of Killing wekt echter voornamelijk afschuw op, in het bijzonder wanneer Anwar en zijn kameraden de moorden uitbeelden en toelichten. Misschien wel het meest beklijvend is een scène waarin de moordenaars mogen vertellen over hun daden in een *live*-televisieprogramma. Als zij aan het einde van de uitzending gecompliceerd worden voor het delen van hun ervaringen, dringt het akele besef door dat de moordenaars nooit verantwoording hebben afgelegd voor hun daden. Integendeel, in het Indonesië van vandaag staan zij nog altijd bekend als helden, die de natie voor een communistische machtsovername hebben behoord.

Deze in Indonesië ‘officiële’ versie van de geschiedenis draagt eraan bij dat Anwar en zijn kameraden – en met hen een groot deel van de Indonesische bevolking – nog altijd met misplaatste trots en stuitende nonchalance terugkijken op hun daden. Hier staat tegenover dat Anwar zich, naarmate de film vordert, bewust lijkt te worden van de impact van zijn daden: “waren wij niet erger dan de communisten?”, zo vraagt hij zich af.

The Act of Killing laat een onuitwisbare indruk achter van de Indonesische *killing fields* en de rol die Indonesiërs als Anwar daarin hebben gespeeld. Uiteindelijk valt er slechts op één punt kritiek te uiten op de regisseur. Oppenheimer besteedt weliswaar aandacht aan de motivaties van Anwar c.s. voor het moorden: zij menen te hebben gehandeld uit ‘Chinezenhaat’ en een tegenstrijdige mix van gevoelens van onaantastbaarheid en bedreiging van hun levenswijze als *gangsters* en ‘vrijbuiters’. Maar een vermelding van het gegeven dat veel Indonesiërs mogelijk uit geheel andere motieven hebben gehandeld, was aan het eind van de film op haar plaats geweest. Deze kanttekening neemt echter niet weg dat *The Act of Killing* een absolute *must see* is voor eenieder met belangstelling voor Indonesië, Aziatische politiek en de geschiedenis van de Koude Oorlog in dit deel van de wereld.

Vincent Goossen studeert Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de UvA. Zijn scriptie handelt over de Amerikaans-Indonesische betrekkingen in de eerste helft van de jaren ‘60.

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