

## University of Groningen

### Repliek: aparte bescherming geen dogma in seculiere staat

Kamminga, M.R.

*Published in:*  
Internationale Spectator

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Kamminga, M. R. (2010). Repliek: aparte bescherming geen dogma in seculiere staat. *Internationale Spectator*, 64(7/8), 412 - 412. [https://spectator.clingendael.org/sites/spectator/files/2017-07/2010-07%2B08\\_0.pdf](https://spectator.clingendael.org/sites/spectator/files/2017-07/2010-07%2B08_0.pdf)

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 7/8 - juli/augustus 2010



## BETWISTE GEBIEDEN EN MINDERHEDEN

Slowakije, Abchazië, Tsjetsjenië,  
Rwanda, Kasjmir, China, Falklands

Instituut Clingendael  
TURKIJE



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

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

#### Redactie bureau

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

#### Kernredactie

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

#### Algemene redactie

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

#### Abonnementen-administratie

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

#### Abonnementenprijzen

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

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

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

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

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

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

©2010, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van  
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



## Inhoud juli/augustus nummer 2010

### COLUMN

#### Henk Jager

Eindelijk een eurozonecrisis 365

### ARTIKELEN

#### BETWISTE GEBIEDEN EN MINDERHEDEN IN DE PERIFERIE

#### Marc Jansen

Separatisme, islamisme en regionalisme  
aan Ruslands zuidgrens 367

#### Bob Deen

Tussen wal en schip: de Georgiërs in  
Abchazië 373

#### Jan Marinus Wiersma

Hongarije en Slowakije op  
confrontatiekoers 378

#### Bas Ebskamp

Zoeken naar Alexander: waarom de  
knoop van Kasjmir moet worden  
doorgehakt 382

#### Susanne Kamerling

Onrust in China: over onbeminde en  
ontevreden minderheden 387

#### Esther Marijnen

De macht van Kagame, een zegen of  
vloek voor Rwanda? 391

#### Ivan Briscoe

Olie op de golven: het nieuwe geschil  
over de Falklandeilanden 396

#### Karel Koster

Nucleaire ontwapening of nucleaire wa-  
penbeheersing 401

### REPLIEK

#### Isabelle Duyvesteyn, Stijn van Hooff &

#### Bart Schuurman

Discutabele vredesoperaties en hun  
definities 406

#### Reactie

#### Jaïr van der Lijn

Definitiekwesties: vredesoperaties  
en asymmetrische conflicten 409

### RESPONS

#### Simon Polinder

De liberale mythe en de noodzaak van  
transcendentie voor de politiek 411

### REPLIEK

#### Menno R. Kamminga

Aparte bescherming geen dogma in  
seculiere staat 412

### FILMRECENSIE

#### Rosan Smits over

Een filmische *wake-up call* uit het hart  
der duisternis 413

### BOEKBESPREKINGEN

#### Henk Houweling over

*Inhaalrace op energiegebied* 415

#### Frans-Paul van der Putten over

*De geschiedenis van rijk en arm  
op wereldschaal* 417

#### Maaïke Grevelink over

*De zoektocht naar mondiale veiligheid* 419

#### Michèle Morel over

*UNHCR zestig jaar* 420

#### Ruud Janssens over

*Obamamanie* 421

#### Larissa van den Herik over

*Scheppers van het internationaal  
strafrecht: Ferencz en Cassese* 423

#### Dick Kooiman over

*De schijn heiligheid van India* 424

#### Stefaan Marysse over

*China in Afrika: win-win-situaties,  
maar wie wint er het meest?* 426

#### Yvonne de Beer over

*De Isma'iliëten: tolerante en liberale  
geloofsgemeenschap of wolf in  
schaapskleren* 427

#### Michiel de Weger over

*De binnenlandse rol van de krijgsmacht* 428

### SIGNALEMENTEN

430

### SUMMARIES

432

## Eindelijk een eurozonecrisis

Oktober 2009 maakte de nieuw aangetreden Griekse regering bekend dat de omvang van zowel het financieringstekort als de schuld van de overheid door de voorgaande regeringen stelselmatig veel te laag was opgegeven. Dit was de aanzet tot de eerste financiële crisis in de eurozone, die de eurolanden in de verdrukking en de speculanten in verrukking bracht. Het tijdstip van deze crisis is een verrassing, niet omdat ze onverwachts kwam, maar omdat ze zich pas ruim tien jaar na de invoering van de euro manifesteerde.

Waarom is dit late tijdstip verrassend? Toen op 1 januari 1999 de euro als gemeenschappelijke munt van elf lidstaten van de Europese Unie werd ingevoerd, werd daarmee onbekend gebied betreden. In de moderne tijd was het niet eerder voorgekomen dat een grote groep van politiek onafhankelijke en economisch ontwikkelde landen deze stap zetten, daarmee zowel de wisselkoers als het monetaire beleid als krachtige nationale instrumenten van macro-economisch beleid inleverend. Wel behielden de landen de autonomie over hun financiële overheidsbeleid. Maar zowel het verlies van de twee beleidsinstrumenten als de handhaving van het derde riep ten tijde van de invoering van de euro essentiële problemen op, die tot nog toe niet of niet afdoende zijn aangepakt. Het is daarom in feite verrassend dat de eurozone zo lang uiterlijk probleemloos heeft gefunctioneerd.

Al in de jaren zestig van de vorige eeuw schreef Robert Mundell een baanbrekend artikel over de achilleshiel van landen met eenzelfde munt. Hij zou er later de Nobelprijs voor krijgen. Deze kwetsbare plek is dat deze landen een krachtige mogelijkheid tot aanpassing missen, indien een landenspecifieke economische schok een van hen raakt. Ze missen namelijk de mogelijkheid tot wisselkoersaanpassing. Mundell gaf aan dat de kwetsbaarheid van landen met één munt voor een landenspecifieke schok zich niet voordoet, indien de *mobilititeit van arbeid* tussen de betrokken gebieden voldoende groot is. In dat geval zal het arbeidsaanbod de vraagverschuiving volgen en zo een onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt in beide landen voorkomen. In het spoor van Mundell onderzochten andere economen de zin van andere landenkarakteristieken voor het minimaliseren van

de kwetsbaarheid voor landenspecifieke economische schokken. Voor een goed begrip van de huidige crisis in de eurozone zijn de twee meest relevante karakteristieken wel een *neerwaartse loon- en prijsflexibiliteit* en een *omvangrijke centrale overheid*, die in staat is aanzienlijke overdrachtsuitgaven van het ene naar het andere land te bewerkstelligen.

Grote grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit, neerwaarts flexibele lonen en prijzen en een grote overheidssector op centraal niveau: de landen van de eurozone bezitten géén van deze drie landenkarakteristieken! En dát is het probleem van de eurozone: haar kwetsbaarheid dat er bij veranderingen van de concurrentieposities tussen haar landen géén instrument is om deze terug te draaien of de gevolgen ervan te minimaliseren. Waren de architecten van de eurozone dan blind voor deze kwetsbaarheid? Dat is niet waarschijnlijk. Toch hebben de beleidsvoerders nagelaten meer dan lippendienst te bewijzen aan de noodzaak de nationale arbeidsmarkten te integreren en te flexibiliseren. Teveel hebben ze vertrouwd op de endogeniteit van deze landenkarakteristieken: de feitelijke invoering van de gezamenlijke munt als voldoende impuls om de arbeidsmarkt spontaan in de gewenste richting te veranderen. Ten aanzien van de derde karakteristiek, voldoende overdrachtsuitgaven tussen de landen, waren de beleidsvoerders zelfs specifiek negatief. Nimmer zou het ene land van de andere landen zelfs maar financiële steun kunnen verwachten; dit is de *no-bail-out-clausule* in het Verdrag van Maastricht.

Niet alleen verloren de landen na toetreding tot de eurozone de *wisselkoers* als beleidsinstrument; dit was door de overgang van een nationale naar een gezamenlijke munt ook het geval met hun *monetaire beleid*. Bij een gezamenlijke munt past enkel een centraal monetair beleid. Dat reageert slechts op *gemiddelde* economische ontwikkelingen en kan niet worden ingezet voor een landenspecifieke behoefte, zoals stimulering of afremming van de economie. De landen van de eurozone rest daarvoor nog slechts het financieringstekort van de overheid. Het gevaar was natuurlijk verre van denkbeeldig dat de individuele landen daardoor – eenmaal in de eurozone – teveel van de overheidsfinanciën zouden vergen, waardoor

hun tekorten en schulden zouden oplopen – tot voorbij de grenzen die het Verdrag van Maastricht als toetredingscriterium stelt. Daarom werd nog vóór de invoering van de euro op Duits initiatief het *Groei- en Stabiliteitspact* (GSP) ingevoerd, waarin deze grenzen ook voor eenmaal toegetreden landen werden bevestigd. Daarnaast werd vertrouwd op het reinigend vermogen van de internationale financiële markten: nationale overheden met te grote financieringstekorten en te hoge schulden zouden dit terugzien in hoge opslagen op de rente op hun schuld.

Terwijl de concurrentiepositie en de financiële overheidspositie van de zuidelijke lidstaten van de eurozone geleidelijk aan verslechterden, gebeurde er echter niets. De in het GSP gestelde grenzen waren krachteloos geworden, nadat eerder, nota bene, Duitsland en Frankrijk de bovengrens voor het financieringstekort ongestraft hadden geschonden. De markten op hun beurt lieten na serieuze rente-opslagen te vragen. Voor banken in de eurozone had het bezit van staatsobligaties van de zuidelijke lidstaten het voordeel dat ze als onderpand voor tijdelijke leningen van de Europese Centrale Bank (ECB) dezelfde waarde hadden als Duitse staatsobligaties, maar wel met een wat aantrekkelijker rente. Dat volstond, zolang ... de *credit rating*-instituten de kredietwaardigheid van de zuidelijke overheden niet neerwaarts aanpasten. Dat deden ze pas toen er al alom twijfel heerste over deze kredietwaardigheid. Toen gingen de *ratings* in rap tempo omlaag.

Dit beeld was een herhaling van wat de *credit rating*-instituten hadden laten zien rond de schulden-crisis van ontwikkelingslanden in de jaren tachtig en de Aziatische financiële crisis in 1997: stilstaan en, als het te laat is, hollen. Het probleem-Griekenland had lokaal kunnen blijven, indien de eurozonelanden begin 2010 hadden geaccepteerd dat Griekenland financiële steun bij het IMF zocht. Daar is het IMF voor. Maar misplaatste trots en aarzeling over het kiezen van de steunmaatregelen, vooral aan de kant van Duitsland, resulteerden na maanden vertraging in een veelvoud van de aanvankelijk benodigde financiële steun en het schenden van de *no bail-out*-clausule, terwijl uiteindelijk toch óók IMF-hulp nodig was. Het lokale Griekse probleem was een eurozoneprobleem geworden.

Ligt de eurozone nu in puin, onder meer zichtbaar aan de val van de euro in een half jaar tijd van ruim \$1,50 naar ruim \$1,20? Nee, volstrekt niet. Zelfs een intensivering in de richting van centralisering van het financiële overheidsbeleid of zelfs een politieke unie is géén noodzaak. Essentieel is het afschudden van het juk van de huidige *credit rating*-instituten door oprichting van een *credit rating*-instituut dat nauw gelieerd is aan en gefinancierd door de ECB of het IMF.

Herbevestiging van de *no bail-out*-clausule en de voorwaarden en straffen van het Groei- en Stabiliteitspact is een noodzaak. En verdere uitbreiding van de financiële armslag van het IMF is gewenst, zodat het óók rijke landen tot steun kan zijn – wat sinds de jaren zestig van de vorige eeuw niet meer was gebeurd. Verder is verwezenlijking van neerwaartse loon- en prijsflexibiliteit urgent. Hierbij kan een constructief argument richting vakbeweging zijn dat de vroegere periodieke waardeverlagingen van de nationale munt in feite óók hun effect ontleenden aan lonen en prijzen die bij die in het buitenland achterbleven. Via de waardedaling van de munt gebeurde het alleen in versluierde vorm.

En de val van de euro? De daarmee gepaard gaande *verbetering van de concurrentiepositie* van de gehele eurozone tegenover de rest van de wereld is in feite thans een zeer prettige bijkomstigheid – en volstrekt niet schokkend. Geschrokken van de Griekse tragedie, remmen de meeste eurolanden namelijk nu hun overheidsuitgaven af, maar zo dreigen ze hun prille hernieuwde economische groei in de kiem te smoren. Vergrote vraag uit de rest van de wereld is daarom nu meer dan welkom.

---

**Prof. dr Henk Jager** is als hoogleraar Internationale Economische Betrekkingen verbonden aan de Universiteit van Amsterdam.

# Separatisme, islamisme en regionalisme aan Ruslands zuidgrens

Het grensgebied op de noordflank van het Kaukasusgebergte is Ruslands zorgenkind. De meeste bewoners zijn niet-Russen van moslim-origine, behorend tot tientallen volken met elk hun eigen taal. Clans spelen er een belangrijke rol. De Noord-Kaukasus werd in de negentiende eeuw door Rusland met geweld onderworpen, opstanden werden hardhandig neergeslagen en honderdduizenden mensen verdreven: etnische zuivering of, menen sommige historici, zelfs genocide. Onder de tsaren waren het vooral Tsjerkessen, terwijl Stalin meer dan een half miljoen Tsjetsjenen en andere Noord-Kaukasiërs 'voor eens en altijd' naar Centraal-Azië liet afvoeren; maar de destalinisatie maakte na 1956 hun terugkeer mogelijk. 'De afstand tussen de uitgesproken bedoeling de plaatselijke bevolking te beschaven en de gefrustreerde vaststelling dat "die mensen" zich niet lieten beschaven en moesten worden opgeruimd' kon hier 'maar een paar stappen' zijn.<sup>1</sup>

De Noord-Kaukasus bestaat uit zeven Russische deelrepublieken: Tsjetsjenië, Ingoesjetië, Dagestan, Noord-Ossetië, Kabardino-Balkarië, Karatsjajev-Tsjerkessië en Adygeja. De Russen die zich er sinds de negentiende eeuw hadden gevestigd, zijn in groten getale weer vertrokken. Eind jaren vijftig vormden zij 38,8% van de bevolking, in 2002 nog maar 14,9% (op een totaal van ruim 6,5 miljoen mensen). De vergelijking met Kosovo is wel gemaakt.<sup>2</sup>

## Oorlog

Bij het uiteenvallen van de Sovjetunie in 1991 maakten ook de Tsjetsjenen zich van Moskou los, hoewel de grondwet dit recht alleen toestond aan unierepublieken en niet aan autonome republieken zoals Tsjetsjenië. Het Kremlin zag al het spookbeeld opdoemen dat na de Sovjetunie ook Rusland zou desintegrereren. Maar president Boris Jeltsin had zijn handen vol aan zijn rivalen in Moskou en liet de Tsjetsjenen begaan. Geweld wilde hij nog niet gebruiken; het Russische leger trok zich zelfs uit Tsjetsjenië terug. Achteraf is Jeltsin wel verweten onvoldoende te hebben geprobeerd de Tsjetsjeense leider Dzochar Doedajev tevreden te stellen met een aanvaardbaar alternatief voor onafhankelijkheid, zoals meer autonomie.

De onafhankelijkheid bracht weinig goeds. Tsjetsjenië werd een criminele vrijstaat, een para-

dijs van valsemunterij en smokkel in wapens, drugs en olie. Kidnappen was er aan de orde van de dag. Ten slotte was voor Jeltsin de maat vol; hij dacht met een kleine zegevierende oorlog meteen ook zijn regime te verstevigen. Er zouden zelfs plannen hebben klaargelegd de Tsjetsjenen na afloop opnieuw te deporteren.<sup>3</sup> In december 1994 viel een leger van enkele tienduizenden soldaten Tsjetsjenië binnen. Het waren voornamelijk ongetrainde rekruten met een slecht moreel, niet opgewassen tegen het taaie Tsjetsjeense verzet. Pas na zware verliezen wisten zij ten koste van het leven van duizenden inwoners de platgebombardeerde hoofdstad Grozny te veroveren, om die spoedig weer te verliezen.

Wederzijds werden wreedheden bedreven. Tien-duizenden burgers kwamen om in het oorlogsgeweld, honderdduizenden vluchtten. Officieel om militanten op te sporen, voerde het Russische leger massale zuiveringsoperaties uit. Als vergelding gijzelde een groep opstandelingen onder commando van Sjamil Basajev in juni 1995 meer dan duizend mensen in een ziekenhuis in de Zuid-Russische stad Boedjonnovsk. Een mislukte bestorming kostte ruim honderd Russische soldaten het leven. Uiteindelijk lieten de kapers de gijzelaars gaan, in ruil voor een vrije aftocht. Basajevs gijzelingsactie vond navolging van andere commandanten. Er sneuvelden ook duizenden Russische soldaten. Een betrekkelijk onbelemmerde berichtgeving in de media maakte de oorlog onbemind bij het Russische publiek. Onder deze omstandigheden zag Moskou geen andere uitweg dan in augustus 1996 na een akkoord met de opstandelingen de oorlog te beëindigen en *de facto* de Tsjetsjeense onafhankelijkheid te erkennen.

## Islam

Na de terugtrekking van het Russische leger werd bevelhebber Aslan Maschadov als opvolger van de uitgeschakelde Doedajev tot president van Tsjetsjenië gekozen. Hij slaagde er echter niet in Basajev en andere in de oorlog machtig geworden krijgsheren onder controle te krijgen. Zij waren verbonden met een paar honderd buitenlandse moslimstrijders, geleid door de Saoedische Afghanistan-veteraan Emir Chattab, die ook geld van internationale islamitische fondsen had te verdelen. Dit zette deze krijgsheren aan tot een radicale interpretatie van de islam. Zij presten

Maschadov in het godsdienstig traditioneel tolerante Tsjetsjenië de *sjaria* in te voeren. In een explosie van banditisme werden honderden Russische burgers, alsmede enkele westerlingen, gekidnap. Om de radicalen in eigen gelederen te pareren, stelde Maschadov ten slotte onderhandelingen voor aan Moskou, maar dat liet hem bungelen.

Was Maschadov uit op de Tsjetsjeense onafhankelijkheid, Basajev en zijn medestanders wilden een 'kalifaat' vormen van de Zwarte tot de Kaspische Zee, zo niet verder. Zij legden contact met een salafistische minderheid in de buurrepubliek Dagestan. In hun streven naar een 'zuivere' islam verwerpen salafisten regionale varianten, wat botst met de soefi-traditie van de gevestigde islam hier. Armoede en werkloosheid onder een corrupte lokale regering versterkten de aantrekkingskracht van de islamistische beweging. Zo ontstond midden jaren negentig in een aantal dorpen in Midden-Dagestan een enige tijd door de autoriteiten gedoogde, feitelijk onafhankelijke 'wahhabistische' enclave.

Toen eind 1997 in Dagestan een stringentere godsdienstwet van kracht werd, kregen deze islamisten vanuit Tsjetsjenië steun van Chattab, die een vrouw uit de enclave had getrouwd. Met een honderdtal gewapende aanhangers organiseerde hij een *raid* tegen een nabijgelegen Russische legerbasis. Moskou concludeerde dat de Tsjetsjenen hun islamitische staat wilden uitbreiden, en helemaal toen Chattab en Basajev met een paar honderd man in *augustus 1999* opnieuw Dagestan binnenvielen. Niet welkom bij de lokale bevolking werden zij spoedig verdreven, waarna de wahhabistische enclave met geweld werd ontbonden.

In dezelfde zomer vond in Moskou en andere Russische steden een reeks explosies in flatgebouwen plaats, die aan meer dan 300 mensen het leven kostte. Volgens de Russische autoriteiten was dit het werk van Tsjetsjeense rebellen. In combinatie met de inval in Dagestan zagen zij er een aanleiding in de oorlog te hervatten. De nog maar net aangestelde premier Vladimir Poetin beloofde de 'bandieten' te zullen achtervolgen en af te maken 'tot op de plee toe'. Maar er waren ook geruchten dat de Russische staatsveiligheidsdienst de aanslagen zelf had georganiseerd om een motief te creëren voor hervatting van de oorlog. Zo werden er explosieven aangetroffen in een kelder van een flatgebouw in Rjazan, waaromheen de FSB een ongeloofwaardig verhaal ophing over een oefening.

### **Separatisten of terroristen?**

Feit is dat Moskou de Tsjetsjeense onafhankelijkheid nooit had geaccepteerd. Generaals zochten wraak voor de vernedering van 1996. Na herroeping van het drie jaar oude akkoord viel het Russische leger

opnieuw Tsjetsjenië binnen: daar zou wetteloosheid heersen en een *jihad* woeden. Ditmaal verliep de oorlog voor Rusland voorspoediger dan voorheen. De invasie was massaler, met professioneler soldaten. Er was nu ook steun van de Russische bevolking, die hier de daadkracht bespeurde van Poetin, vanaf 31 december 1999 Jeltsins opvolger als president. De toegang van de media tot het strijdtoneel werd aan banden gelegd. Maschadov en de radicale krijgsheren sloten zich aaneen, terwijl de hoogste Tsjetsjeense moslimleider, moefiti Achmad Kadyrov, uit onvrede over het toenemende wahhabisme de rebellen de rug toekeerde en de Russische kant koos. Honderden opstandelingen volgden in de jaren hierna zijn voorbeeld, in ruil voor amnestie. In Maschadovs plaats zag Moskou Kadyrov als de nieuwe Tsjetsjeense leider.

Voor Poetin waren de Tsjetsjeense opstandelingen *geen separatisten maar terroristen*, uit op de vorming van een kalifaat en op Ruslands desintegratie. De enige regering die de Tsjetsjeense onafhankelijkheid erkende, waren de Taliban in Afghanistan. Geen ander islamitisch land steunde officieel de opstandelingen of verwierp het Russische ingrijpen. Het Westen veroordeelde Ruslands bestrijding van separatisme evenmin, maar had tot Moskous ongenoegen wel kritiek op het excessieve gebruik van geweld.

Maar na de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten vond Poetins stelling dat Rusland hier vooropliep in de strijd tegen het internationale terrorisme, in het Westen gehoor. Nu Rusland toetrad tot een internationale antiterroristische coalitie, verminderde de Westerse kritiek op de Tsjetsjeense campagne. Volgens Moskou kregen de rebellen buitenlandse steun van islamitische fundamentalisten. Daarbij werd de omvang van Chattabs internationale islamitische bataljon, dat hooguit een paar honderd man lijkt te hebben geteld, sterk overdreven. Chattab zou ook contact hebben onderhouden met Arabische geldschietters, volgens de Russen inclusief al-Qaida en Bin Laden.

Over de *rol van de islam* is discussie. Sommige auteurs wijzen erop dat de meeste Tsjetsjenen als soefisten niets hebben met islamitisch fundamentalisme. Het ging hun volgens deze auteurs om onafhankelijkheid en de islam speelde aanvankelijk een marginale rol. Pas later lieten veel rebellen zich meeslepen door de politieke, radicale islam en mengden buitenlandse islamisten zich in het conflict, met geld van internationale moslimorganisaties (serieuze invloed van al-Qaida wordt in dit gezelschap betwijfeld). Deze radicalisering zou in de hand zijn gewerkt door de compromisloze Russische houding, die gematigden als Maschadov geen ruimte liet.<sup>4</sup>

Andere auteurs brengen hier tegenin dat Moskou de oorlog niet zozeer was begonnen ter bestrijding

## Noordelijke Kaukasus



van de Tsjetsjeense onafhankelijkheid, maar van de georganiseerde criminaliteit, die er een *safe haven* had gevonden, en om te voorkomen dat de Noord-Kaukasiërs tegen hun wil wahhabitisch islamistisch fundamentalisme opgelegd kregen. Zij plaatsen de Russische campagne in de strijd tegen radicaal islamisme overal ter wereld.<sup>5</sup> Voor beide standpunten valt wel iets te zeggen, wat niet wegneemt dat Tsjetsjenië pas interessant werd voor internationale islamisten na de constatering dat de Russen zich er met zo'n overdaad aan geweld aan hadden vertild.

### Wreedheden

In de hervatte oorlog kwamen weer duizenden burgers evenals Russische soldaten om en sloegen tienduizenden op de vlucht. Opnieuw ging het Russische leger wreed om met de burgerbevolking. Op verdenking van contacten met rebellen werden bij zuiveringsoperaties talloze mensen gearresteerd, vaak beroofd, gemarteld, verkracht, soms vermoord of ze verdwenen spoorloos. Uit wraak pleegden Tsjetsjeense rebellen spectaculaire terroristische aanslagen tot in het hart van Rusland toe. In oktober 2002 gijzelden militanten honderden bezoekers van een Moskous theater, tot bij een reddingsoperatie een geheimzinnig gas naar binnen werd gepompt, dat behalve de gijzelnemers ook 129 gijzelaars het leven kostte. De actie werd opgeëist door Basajev, maar de Russen verdachten Maschadov van medeplichtigheid. Al is dat laatste nooit aangetoond, Maschadov

wist Basajev en zijn medestanders in elk geval niet af te remmen. Bij gebrek aan alternatieven kwam hij steeds dichter bij de radicalen te staan.

In de zomer van 2004 bereikte de terreur een nieuw hoogtepunt. Om de dood van hun naasten te wreken bliezen 'zwarte weduwen' in augustus in door Basajev georganiseerde zelfmoordaanslagen twee vliegtuigen met samen negentig passagiers op, terwijl een bom-aanslag in de Moskouse metro tien doden eiste. Begin september vond een grote gijzelingsactie plaats in een school in Beslan, in Noord-Ossetië; mede door het weinig subtiele ingrijpen van Russische speciale eenheden vielen 331 doden, voor meer dan de helft kinderen. Het was voorlopig de laatste grote aanslag.

Ook buurland Georgië raakte betrokken. Duizenden Tsjetsjenen vonden een toevluchtsoord in het Pankisidal, een moeilijk toegankelijk gebied net over de Tsjetsjeense grens, bewoond door een verwant volk. Moskou stelde het voor als een internationaal centrum van criminaliteit en terrorisme, een 'mini-Afghanistan op Ruslands drempel'.<sup>6</sup> Het voerde bombardementen uit en dreigde in te grijpen als Georgië werkeloos bleef toezien. Bij een Georgische 'schoonmaakactie' in september 2002 werden inderdaad vijftien Arabische militanten opgepakt, onder wie een al-Qaida-leider van middenniveau.

Vanaf midden 2000 trokken de opstandelingen zich steeds meer in de bergen terug. Hoewel van daaruit guerrilla-aanvallen aanhielden, verklaarde Poetin de



oorlog voor beëindigd. Het plaatselijk bestuur werd overgedragen aan loyale Tsjetsjenen. In maart 2003 keurde – volgens officiële cijfers – 96% van de kiezers in Tsjetsjenië een nieuwe lokale grondwet goed. Russische soldaten mochten meestemmen en er zouden duizenden ‘dode zielen’ van omgekomen of gevluchte mensen zijn meegeteld. Maar, moe van de oorlog, leken de meeste Tsjetsjenen deze oplossing te verkiezen boven doorvechten. De grondwet bevatte vérgaande Russische concessies; onafhankelijkheid was onbespreekbaar, maar Tsjetsjenië kreeg ruime autonomie.

In oktober 2003 werd Achmad Kadyrov zonder serieuze rivalen met ruim 80% van de stemmen tot president gekozen. Ruim zes maanden later werd hij, waarschijnlijk door zijn ex-collega's, opgeblazen, maar het proces van ‘tsjetsjenisering’ ging door. Eind 2005 werd een lokaal parlement gekozen, met een meerderheid van Kadyrov-loyalisten. Begin 2007 werd Kadyrovs zoon Ramzan, tot dan toe premier, na het bereiken van de vereiste minimumleeftijd van 30 jaar, door Poetin benoemd tot president, waarmee hij met enige vertraging zijn vermoorde vader opvolgde.

Pro-Russische Tsjetsjeense troepen kregen een steeds belangrijker rol, terwijl van de federale legermacht van 80.000 man in 2006 minder dan de helft resteerde. Samen met 30.000 Moskou-getrouwe Tsjetsjenen, vaak voormalige rebellen met amnestie, stonden ze tegenover duizend tot vijftienhonderd rebellen plus honderd à honderdvijftig buitenlanders. Na het begin van de oorlogen in Afghanistan (2001) en Irak (2003) slonk in de moslimwereld de belangstelling voor Tsjetsjenië. De ene na de andere opstandelingenleider werd geëlimineerd, in maart 2005 ook

## Kadyrov

Velen betwijfelen of Ramzan Kadyrov, een om zijn wreedheid beruchte potentat, ‘normalisering’ kan bewerkstelligen. Mensenrechtenorganisaties brengen hem met zijn garde van enkele duizenden *kadyrovtsy* in verband met talloze moorden en verdwijningen van vermeende terroristen plus sympathisanten. In oktober 2006 werd journaliste Anna Politkovskaja, die martelpraktijken in Kadyrovs gevangenissen volgde, in Moskou vermoord. Ook buiten Rusland zijn Kadyrovs tegenstanders hun leven niet zeker. Begin 2009 werd zijn gevluchte lijfwacht Oemar Israilov in Wenen doodgeschoten, terwijl later dat jaar een aantal mensenrechtenactivisten in Tsjetsjenië werd vermoord. De rivaliserende Jamadajev-clan werd, na het onderspit te hebben gedolven tegen Kadyrov, vogelvrij. In september 2008 werd Roeslan Jamadajev, voormalig lid van de Staatsdoema, in Moskou vermoord, in maart daaropvolgend zijn broer Soelim, gewezen commandant van het Vostok-bataljon, in Dubai.

Critici beschuldigen Kadyrov ervan op zijn minst een atmosfeer van straffeloosheid te hebben gecreëerd waarin zulke moorden mogelijk zijn. Sterker nog, de Oostenrijkse politie concludeerde dat Kadyrov opdracht had gegeven voor de jacht op Israilov, die tot zijn dood leidde, terwijl volgens de Dubaise politie Kadyrovs neef en vertrouweling Adam Delimchanov, Doemalid en ex-vice-premier, achter de moord op Soelim Jamadajev zat. In april 2010 wees de verdachte van een mislukte aanslag op een derde Jamadajevbroer tijdens verhoor Kadyrov aan als zijn opdrachtgever, die ook prat zou gaan op de afrekening met de andere Jamadajevs.<sup>7</sup> Kadyrov zelf ontkent alles.

### *Kadyrov biedt Moskou loyaliteit plus klinkende verkiezingsoverwinningen voor Ruslands partij van de macht*

Maschadov en in juli 2006 ten slotte Basajev.

Het gewapende conflict verloor zijn hevigheid. Nog maar een paar honderd, in geïsoleerde groepen opererende rebellen zouden in Tsjetsjenië de strijd voortzetten, onder commando van ‘emir’ Dokoe Oemarov. Zonder grote militaire operaties zijn de Russische verliezen sterk afgenomen. *De oorlog heet voorbij te zijn.* Na bijna tien jaar werd in april 2009 de ‘contraterroristische operatie’ in Tsjetsjenië officieel voor beëindigd verklaard, waarna zo’n 20.000 federale soldaten zouden worden teruggetrokken. De 46<sup>e</sup> brigade van het ministerie van binnenlandse zaken en de 42<sup>e</sup> gemotoriseerde infanteriedivisie van het ministerie van defensie, samen ruim 10.000 man, stonden op de nominatie om te blijven. Maar in de praktijk bleven afzonderlijke contraterroristische operaties nodig in delen van Tsjetsjenië, Ingoesjetië en Dagestan.

Kadyrov biedt Moskou loyaliteit plus klinkende verkiezingsoverwinningen voor Ruslands partij van de macht. Om zijn trouw te onderstrepen, heeft hij Grozny's hoofdstraat naar Vladimir Poetin genoemd. Andersom komt het meeste geld waarmee Kadyrov de heropbouw van Grozny en andere projecten die hem steun onder de bevolking moeten bezorgen, financiert, uit Moskou. Intussen laat zijn politiebewind geen ruimte voor onafhankelijke maatschappelijke activiteit. Zich baserend op een mengsel van soefi-islam en Tsjetsjeens nationalisme bepleit hij polygamie, verplichte hoofddoeken voor vrouwen en islamitisch schoolonderwijs; hij propageert invoering van *sjaria*-wetgeving en verdedigt eerwraakpraktijken. Eind 2008 verrees in Grozny de Achmad Kadyrov-moskee, naar verluidt de grootste van Europa. Islamitische dissidenten worden achtervolgd.

Sommigen verdenken Kadyrov ervan zijn loyaliteit te gebruiken als dekmantel om Tsjetsjenië zo onafhankelijk mogelijk te maken. Ondanks Poetins steun lijken ook in het Kremlin de meningen verdeeld. Maar mocht Moskou ooit van hem afwillen, dan zou hij weleens de andere kant kunnen kiezen. Wat als de federale geldkraan minder overvloedig zou vloeien? Anderzijds, als Kadyrov voor onbepaalde tijd in het zadel wordt gehouden, zouden zijn wreedheid en intolerantie onder de bevolking op den duur weerstand kunnen wekken. Bovendien heeft Tsjetsjenië sinds de zomer van 2009 een sterke toename laten zien van het aantal terroristische aanslagen, wat het beeld van 'normalisering' verstoort.

### Sociaal-economische problemen

De onrust is ook overgeslagen naar andere delen van de Noord-Kaukasus, een na 1991 door sociaal-economische achteruitgang hard getroffen regio. Vooral werkloze jongeren zoeken gemakkelijk hun toevlucht tot radicale bewegingen. Vaak zijn het slechts gelovigen die, omdat ze zich onttrekken aan het islamitische establishment, door de autoriteiten een wahhabistisch etiket opgeplakt krijgen. Echte of vermeende radicalisering wordt hard aangepakt, er vinden arrestaties en verdwijningen plaats en moskeeën buiten het gevestigde circuit worden gesloten. Zo worden gefrustreerde gelovigen aangespoord de radicale kant te kiezen en kan sociaal protest omslaan in islamitisch fundamentalisme.

Poetins gevolmachtigde in Zuid-Rusland, Dmitri Kozak, waarschuwde er in 2005 voor dat de gesloten politieke kaste in de Noord-Kaukasus met zijn corruptie en nepotisme onder de bevolking extremisme aanwakkerde, wat 'islamitische sjaria-enclaves' kon doen ontstaan. Blijvend negeren van de sociale, politieke en economische problemen of pogen ze met geweld te smoren, zou volgens Kozak tot 'een onbeheersbare keten van gebeurtenissen' kunnen leiden.<sup>8</sup> Begin 2010 werd een overkoepelend Noord-Kaukasisch federaal district gevormd onder bestuur van Aleksandr Chloponin, die aankondigde zijn aandacht te concentreren op de sociaal-economische problemen, maar als tweede man een *diehard* in de terrorismebestrijding naast zich kreeg.

*Ingoesjetië*, Ruslands armste regio, werd geconfronteerd met tienduizenden vluchtelingen en hevige clan-rivaliteit. Het heeft ook een conflict met de Osseten, met wie de Ingoesjen in 1992 een korte, felle oorlog voerden om het Prigorodny-district, dat vóór hun deportatie in 1944 van hen was geweest, maar in 1957 aan Noord-Ossetië werd toegewezen. Moskou koos de Osseetse kant en duizenden Ingoesjen ontvluchtten het omstreden gebied. Veel Ingoesjen voelen zich nu aangetrokken tot de opstandige bewe-

ging van de nauw verwante Tsjetsjenen. In juni 2004 was Ingoesjetië doelwit van een aanval door een met Basajev verbonden groep lokale militanten, die bijna negentig functionarissen doodden en wapendepots plunderden.

Een golf van verdwijningen creëerde een explosieve situatie in Ingoesjetië, in oktober 2008 resulterend in het aftreden van de hiervoor verantwoordelijk gehouden president Moerat Zjazikov. Zijn opvolger Joenoos-Bek Jevkoerov poogt door middel van een dialoog het vertrouwen van de bevolking te herwinnen en heeft de corruptie de oorlog verklaard. In juni 2009 raakte hij ernstig gewond bij een terroristische aanslag; de daaropvolgende maanden was er sprake van een ongeremde geweldsgolf, die tientallen functionarissen, mensenrechtenactivisten en burgers het leven kostte. Gevreesd werd dat na Jevkoerovs consensusbeleid de Russische overheid opnieuw voor meer repressie zou kiezen.

Ook in *Dagestan* woedt een onverklaarde oorlog tussen de politie en groepen die om diverse redenen verzet bieden. De andere Noord-Kaukasische republieken zijn slechts relatief rustiger. Zo vielen in oktober 2005 in Naltsjik, de hoofdstad van *Kabardino-Balkarië*, bij een veldslag tussen veiligheidstroepen en vermeende rebellen zo'n 150 doden. Ruslands oorlog tegen Georgië en de erkenning van de onafhankelijkheid van Zuid-Ossetië en Abchazië in augustus 2008 hebben de spanning in de Noord-Kaukasus niet verminderd. Het gaf separatisten nieuwe hoop, na het afschrikwekkende voorbeeld dat Tsjetsjenië sinds 1991 had laten zien. Het moet verbazing hebben gewekt hoe gemakkelijk Moskou de onafhankelijkheid van de afgescheiden Georgische provincies erkende, nadat het Tsjetsjenië sinds jaar en dag dit zelfde recht met zoveel geweld had ontzegd.

Men wist de terreurgolf, die in de zomer van 2009 in de Noord-Kaukasus met honderden doden een nieuw hoogtepunt bereikte, wederom niet binnen de regio te houden. In november dat jaar kostte een door de Tsjetsjeense 'emir' Oemarov opgeëiste aanslag op de trein van Moskou naar St. Petersburg 28 mensen het leven. In *maart 2010* resulteerden bomaanslagen door 'zwarte weduwen' op twee metrostations in Moskous centrum in veertig doden. De daders kwamen uit Dagestan, maar ook deze aanslagen werden opgeëist door Oemarov. Men verwacht dat het tot nog meer repressie van de kant van de overheid zal leiden en een nog negatiever beeld van Kaukasiërs bij de Russen (toen een bomaanslag bij het optreden van een Tsjetsjeense dansgroep in de Zuid-Russische stad Stavropol eind mei negen doden veroorzaakte, werd trouwens serieus rekening gehouden met de mogelijkheid dat dit het werk was van Russische ultranationalisten).

De Noord-Kaukasus wordt wel Ruslands ‘interne buitenland’ genoemd.<sup>9</sup> Zonder de lusten heeft Rusland er wel de lasten; zijn gezag over de regio wordt betwist, maar de problemen die er spelen, komen volledig op zijn bord. Dan maar erkennen als écht buitenland? Dat zou het risico inhouden van een heksenketel of een Taliban-achtige staat vlak over de grens, met mogelijk nog verdergaande territoriale aanspraken. Een simpele oplossing is er niet, en Rusland zal in de afzienbare toekomst op een of andere manier met de Noord-Kaukasus, en alles wat daarbij hoort, moeten leven.

---

**Dr M.C. Jansen** is verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam.

## Noten

- 1 I. Kreiten, ‘A colonial experiment in cleansing: the Russian conquest of Western Caucasus, 1856-65’, in: *Journal of Genocide Research*, jrg. 11, 2009, no. 2-3, blz. 232.
- 2 O. Tsvetkov, ‘Ethnic Russians flee the North Caucasus’, in: *Russian Analytical Digest*, 2006, no. 7, blz. 9-12.
- 3 N.M. Naimark, *Fires of hatred: Ethnic cleansing in twentieth-century Europe*, Cambridge, MA, 2001, blz. 106-107.
- 4 Bijv. J. Wilhelmsen, ‘Between a rock and a hard place: The islamisation of the Chechen separatist movement’, in: *Europe-Asia Studies*, jrg. 57, 2005, no. 1, blz. 35-59.
- 5 Bijv. R.B. Ware, ‘A multitude of evils: Mythology and political failure in Chechnya’, in: R. Sakwa (red.), *Chechnya: From past to future*, Londen, 2005, blz. 79-115.
- 6 *International Herald Tribune*, 28 februari 2002.
- 7 *Moskovski Komsomolets*, 20 april 2010.
- 8 *The Guardian*, 23 september 2005; *New Statesman*, 26 september 2005.
- 9 D. Trenin, *The end of Eurasia: Russia on the border between geopolitics and globalization*, Washington, DC, 2001, blz. 179.

## HEEFT U INTERNATIONALE AMBITIES?

### ***Van 20 september tot 10 december 2010 organiseert Instituut Clingendael de 65e Leergang Buitenlandse Betrekkingen***

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor mensen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én traint een groot aantal beleidsvaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen of biedt professionals goede mogelijkheden voor opfrissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en gebalanceerd curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van

ontwikkelingsorganisaties of andere NGOs, buitenlandredacties van dagbladen, maar ook mensen uit het internationale bedrijfsleven. Particuliere deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael via e-mail ([cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)) of telefoon 070 374 66 28.

# Tussen wal en schip: de Georgiërs in Abchazië

Ten tijde van het uiteenvallen van Joegoslavië vatte Vladimir Gligorov de logica van etno-nationalistisch separatisme treffend samen met de cynische vraag: 'Why should I be a minority in your state, when you can be a minority in mine?'<sup>1</sup> De leiders van de voormalige Autonome Socialistische Sovjet-Republiek Abchazië moeten zich hetzelfde hebben afgevraagd, toen zij zich in 1992 afscheidden van Georgië en de wapens opnamen tegen het regime in Tbilisi. Na een kort maar intens militair conflict dolven de Georgische troepen het onderspit tegen een coalitie van Abchazische en noord-Kaukasische strijders, die werd ondersteund door het Russische leger. Meer dan tweehonderdduizend etnische Georgiërs moesten Abchazië verlaten en de bevolking van het voorheen zo gewilde vakantieoord aan de Zwarte Zee werd meer dan gehalveerd, van 560.000 in 1989 tot naar schatting 214.000 nu.<sup>2</sup>

Sindsdien valt Abchazië in de praktijk niet meer onder het bestuur van Tbilisi. Lange tijd werd de 'cease-fire line' (CFL) langs de *Enguri*-rivier bewaakt door een vredesmissie van het Gemeenbest van Onafhankelijke Staten (GOS), onder leiding van de Russische Federatie. De Verenigde Naties zonden in 1993 een waarnemingsmissie, de 'UN Observer Mission in Georgia' (UNOMIG), die ook formeel tot doel had een vredesproces mogelijk te maken. Deze situatie heeft vijftien jaar voortgeduurd als 'bevroren conflict', met volledig vastgelopen vredesonderhandelingen, tot het gewapend conflict tussen Rusland en Georgië in de zomer van 2008 leidde tot een radicale verandering van de *status quo*.<sup>3</sup>

Abchazië werd op 26 augustus 2008 als onafhankelijke republiek erkend door de Russische Federatie, onder andere met het argument dat door de Georgische aanval op Zuid-Ossetië er geen andere mogelijkheid was om de veiligheid van het Abchazische volk te waarborgen. De verwijzingen naar Kosovo lagen er dik bovenop. Slechts een handvol andere staten volgde het Russische voorbeeld, waaronder Nicaragua, Venezuela en Nauru. Ook heeft geen enkele intergouvernementele organisatie (inclusief het GOS) het bestaan van de 'Republiek Abchazië' erkend. Deze volkenrechtelijke dubbelzinnigheid daargelaten, geniet Abchazië in de praktijk nu *de facto* onafhankelijkheid van Georgië, gezien de geografische ligging en de erkenning door het buurland Rusland. De veiligheid

van Abchazië wordt gegarandeerd door enkele duizenden Russische troepen, die hun posities langs de administratieve grens en hun militaire bases gestaag uitbreiden en versterken. Abchazië heeft inmiddels een breed scala aan bilaterale verdragen met Rusland gesloten en lijkt voor zijn economie, veiligheid, begrotingssteun en toegang tot de buitenwereld volledig afhankelijk van Moskou.<sup>4</sup>

## De ingeklemde Georgiërs

De etnisch Georgische bevolking die aan de verkeerde kant van de bestandlijn terecht kwam, werd de dupe van het Abchazische streven naar onafhankelijkheid. Tegenwoordig wonen er naar schatting zo'n 45.000 tot 60.000 Georgiërs in het Gali-district van Abchazië, net aan de overkant van de Enguri. Zij hebben ervoor gekozen in 1994 terug te keren naar hun land en huizen en geen deel uit te blijven maken van de meer dan 200.000 'internally displaced persons' (IDPs) die reeds vele jaren in miserele omstandigheden in Georgië verblijven.<sup>5</sup> Hun positie in Abchazië is precair: voor hun inkomsten zijn ze vooral afhankelijk van de landbouw en de handel met Georgië, maar voor hun sociale voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg) zijn ze in toenemende mate op de Abchazische autoriteiten aangewezen.

De Georgiërs in Gali worden door de etnische Abchaziërs met argwaan en dubbele gevoelens bekeken. Voor de meest militante Abchazische nationalist is de aanwezigheid van tienduizenden vertegenwoordigers van de 'vijandige natie' een doorn in het oog, die liefst zo snel mogelijk verwijderd moet worden. Zij wijzen erop dat de Abchaziërs numeriek gezien een minderheid in hun eigen land zijn en pleiten voor het gestaag aandraaien van de duimschroeven, zodat de Georgische 'vijfde kolonne' in Gali uiteindelijk geen andere keuze heeft dan Abchazië te verlaten. Deze *hardliners*, aangevoerd door de veteranen die in de oorlog van 1992-1994 tegen de Georgiërs hebben gevochten, schaarden zich tijdens de *de facto*-presidentsverkiezingen van 2005 en 2009 achter voormalig KGB-officier Raul Khajimba.<sup>6</sup>

Tijdens de verkiezingen moest Khajimba het echter afleggen tegen de meer pragmatische leider Sergei Bagapsh, getrouwd met een etnisch Georgische, die ironisch genoeg mede dankzij de stemmen van de Gali-Georgiërs in 2005 de overwinning behaalde. Het

is een vaak gehoorde maar verkeerde veronderstelling dat Bagapsh pro-Georgisch is, terwijl Khajimba meer pro-Russisch zou zijn: in hedendaags Abchazië zijn *alle* politici vrijwel per definitie pro-Russisch en anti-Georgisch. Allen maken zich zorgen over het voortbestaan van de Abchazische taal en cultuur, mede gezien het geringe aantal etnische Abchaziërs en de dominantie van het Russisch. De vraag is alleen waar zij de nadruk leggen: op het vestigen van een 'etnisch pure' Abchazische republiek of op een multi-etnisch Abchazië waarin ook voor de Georgiërs plaats is, mits zij zich 'voldoende aanpassen'.

Daarnaast beseffen de pragmatici rond Bagapsh terdege dat het verlies van nog eens een kwart tot een derde van de inwoners van hun toch al schaars bevolkte republiek economisch en demografisch onwenselijk is, te meer daar het een beroepsbevolking betreft die de vruchtbare landbouwgrond van Gali ontgint. Desalniettemin wenden ook deze 'pragmatici' allerlei drukmiddelen aan om de Gali-Georgiërs te dwingen tot het maken van een keuze tussen het gezag van Sukhumi en dat van Tbilisi. Hoewel de inwoners van west-Georgië qua dialect en regionale identiteit zeker verschillen van de Georgiërs in Tbilisi, voelt de bevolking van Gali zich duidelijk onderdeel van het Georgische volk en wil zij deze *identiteit* behouden. De Abchaziërs zijn er echter bepaald geen enthousiast voorstander van de Georgiërs hierbij te helpen door hun onderwijs te verschaffen in hun moedertaal, ook al verplicht de Abchazische 'grondwet' hen daartoe.<sup>7</sup>

De voornaamste zorgen voor de Georgiërs in Gali zijn echter niet zozeer van geopolitieke of principiële aard: zij bekommeren zich vooral om meer praktische kwesties, zoals toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en markten voor hun landbouwproducten. Vooral op deze punten zijn de Abchazische pogingen hen van Georgië te vervreemden zorgwekkend. Scholen worden door Sukhumi gedwongen in het Russisch les te geven in plaats van in het Georgisch, de lokale klinieken in Gali hebben te kampen met tekorten aan medicijnen en apparatuur, terwijl de mogelijkheden voor de inwoners van Gali om naar Zugdidi en andere Georgische regio's af te reizen om handel te drijven of familie te bezoeken, steeds geringer worden. Het Russische leger en Abchazische 'grenswachten' zijn druk doende de 'grens' met Georgië zo ondoordringbaar mogelijk te maken. Zij beperken zo in belangrijke mate de bewegingsvrijheid van de Georgiërs in Gali, die daardoor steeds meer gedwongen worden kostbare vergunningen aan te vragen en smeergeld te betalen.

De Georgiërs in Gali worden ook geconfronteerd met de noodzaak een Abchazisch paspoort aan te vragen voor het behoud van eigendomsrechten of om toegang te krijgen tot allerhande sociale voorzienin-

gen. Om het Abchazische 'staatsburgerschap' te verwerven moeten zij hun Georgische paspoort inleveren: Abchazië staat alleen staatsburgers van Rusland een dubbele nationaliteit toe. Tbilisi erkent noch het Abchazische paspoort noch de verklaring van het opgeven van de Georgische nationaliteit. Dit is dus één van de vele moeilijke keuzen waarvoor Georgiërs in Gali gesteld worden, zeker daar Abchazische 'staatsburgers' ook verplicht in militaire dienst moeten. De Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM) van de OVSE sprak in april 2009 publiekelijk zijn bezorgdheid uit over de precare situatie van de Gali-Georgiërs en riep de Abchazische autoriteiten op de mensenrechten van deze kwetsbare bevolkingsgroep te respecteren en de intimidatie, gedwongen naturalisatie en de dienstplicht voor Gali-Georgiërs te beëindigen.<sup>8</sup>

### De dubbelrol van Tbilisi

Hoewel de Georgische regering in Tbilisi zich opwerpt als beschermheer van de Gali-Georgiërs, heeft zij zich de afgelopen jaren tweeslachtig opgesteld ten aanzien van hun positie. Enerzijds zien zij de etnische broeders in Gali als een bruggenhoofd dat hun nog enige mate van invloed kan bezorgen op wat er in Abchazië gebeurt, maar anderzijds beschouwen vele Georgiërs hen als verraders en collaborateurs, daar zij na de oorlog vrijwillig zijn teruggekeerd en vervolgens in Abchazië zijn gebleven. De Georgische regering en de door Tbilisi erkende 'regering van de autonome republiek Abchazië in ballingschap' doen wel pogingen hun staatsburgers in Gali te helpen door ondersteuning van de Georgische scholen met lerensalarissen en schoolboeken, maar keren zich anderzijds tegen internationale hulporganisaties die ontwikkelingsprojecten in de regio willen uitvoeren. Tbilisi beroept zich daarbij op restrictieve wetgeving (de 'wet inzake de bezette gebieden'), die het zenden van fondsen naar Abchazië en het samenwerken met de *de facto* autoriteiten verbiedt. Georgië wijst daarbij vooral naar Rusland, dat als 'bezetter' de verplichting heeft de mensenrechten van de bevolking te garanderen, een positie waar vanuit principieel oogpunt weinig op is af te dingen, maar die de Georgiërs in Gali helaas weinig verder helpt.

De in januari 2010 door de Georgische overheid met veel bombarie gelanceerde 'Strategie voor de re-integratie van de bezette gebieden' is een koerswijziging ten aanzien van het eerder gevolgde Georgische beleid van maximale isolering van Abchazië en Zuid-Ossetië. De nieuwe strategie pleit voor meer betrokkenheid en toenadering tot Abchazië op het niveau van lokale gemeenschappen; voor het officiële vredesproces houdt Tbilisi vast aan de formele onderhandelingen met Rusland in het kader van het door

EU, VN en OVSE voorgezeten Genève-proces.<sup>9</sup> De Abchazische autoriteiten verwierpen de Georgische strategie echter al snel met de woorden: 'deze strategie is niet op ons van toepassing: we zijn niet bezet en willen niet reïntegreren.'<sup>10</sup> Door de categorische Georgische weigering een dialoog aan te gaan met de huidige machthebbers in Sukhumi, is er van een echte toenaderingspoging dan ook geen sprake en is het verwachte effect van de nieuwe strategie gering. Het is zelfs niet onwaarschijnlijk dat het Georgische charmeoffensief uiteindelijk contraproductief blijkt en dat de Gali-Georgiërs de dupe worden van hernieuwd wantrouwen van de Abchazische autoriteiten ten aanzien van vermeende pogingen van Tbilisi hen als vijfde kolonne in te zetten.

### **Machteloosheid van de VN, de OVSE en de EU**

Gezien hun kwetsbare positie in een afgelegen district van Abchazië zijn de etnische Georgiërs bij uitstek afhankelijk van internationaal toezicht op de naleving van hun mensenrechten door de *de facto* autoriteiten. De aanwezigheid van een aanzienlijke VN-waarnemingsmissie in het district heeft hun gedurende vijftien jaar dan ook vertrouwen gegeven en er naar alle waarschijnlijkheid toe bijgedragen dat zij nog een enigszins menswaardig bestaan hebben kunnen leiden. Het Russische verzet tegen een verlenging van UNOMIG zou hun hierbij echter parten spelen.

### *De Georgiërs in Gali worden door de etnische Abchaziërs met argwaan en dubbele gevoelens bekeken*

In een poging de VN-aanwezigheid in Abchazië veilig te stellen, zonder daarmee stilzwijgend de Abchazische onafhankelijkheid te erkennen dan wel te ontkennen, bewerkstelligden de leden van de VN-Veiligheidsraad in februari 2009 een wonder van diplomatieke dubbelzinnigheid: het mandaat van UNOMIG werd met een paar maanden verlengd zonder de naam van de missie of het land waarin deze zou opereren te benoemen.<sup>11</sup> Deze periode van bewuste onduidelijkheid na de 'technical roll-over' kon echter niet lang voortduren, mede doordat door de Georgische eenzijdige opzegging van het 'akkoord van Moskou' van 1994 de Russische troepen hun status van GOS-vredesmissie hadden verloren en vervolgens alleen aanwezig waren op basis van een bilateraal akkoord tussen Rusland en Abchazië. Tegen de verwachtingen in gebruikten de Russen in juni 2009 hun veto in de VN-Veiligheidsraad en dwongen zij UNOMIG haar werkzaamheden te beëindigen, waarbij ze zich beriepen op de 'nieuwe realiteit' van een onafhankelijk Abchazië, die een aparte VN-missie die losstond van Georgië, zou vereisen. Aangezien dit

voor de Europeanen en de Amerikanen onacceptabel was als een impliciete erkenning van de Abchazische onafhankelijkheid, bleek er geen compromis mogelijk. Kort daarna vertrokken de VN-waarnemers uit Abchazië en bleef slechts de UNHCR met een bescheiden veldkantoor achter in het Gali-district.

Het Russische veto in de VN-Veiligheidsraad past in een breder patroon van een onverzettelijke houding ten opzichte van de toegang van internationale waarnemers tot Abchazië en Zuid-Ossetië. Een vergelijkbaar hameren op erkenning van de 'nieuwe realiteit' was eind 2008 al door Moskou toegepast om het mandaat van de waarnemingsmissie van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in Georgië te beëindigen. De OVSE-missie, die vooral tot taak had de situatie in en rondom Zuid-Ossetië waar te nemen, sloot haar deuren in juni 2009, toen er geen overeenstemming kon worden bereikt over de modaliteiten van een OVSE-aanwezigheid in Tskhinvali en Tbilisi.

Anticiperend op Russische weerstand tegen internationale aanwezigheid zochten de westerse landen en de Georgische overheid hun heil bij een Europese waarnemersmissie, die haar werk zou kunnen doen zonder Russische inmenging: in oktober 2008 zond de EU een 'EU Monitoring Mission' (EUMM) naar Georgië in het kader van de overeenkomst tussen Sarkozy en Medvedev over een staakt-het-vuren en

Russische terugtrekking van Georgisch grondgebied.<sup>12</sup> EUMM boekte reeds in de eerste maanden van haar bestaan een succes, toen Rusland conform de afspraak zijn troepen terugtrok uit de bufferzones rond Abchazië en Zuid-Ossetië. Helaas werd de Europese waarnemers de toegang tot de separatistische regio's zelf geweigerd, zolang de EU niet bereid was een overeenkomst met de autoriteiten in Tskhinvali en Sukhumi te sluiten. Dit was uiteraard voor de EU onacceptabel en tot op de dag van vandaag patrouilleren de meer dan 200 Europese waarnemers dan ook alleen langs de administratieve grenzen van Abchazië en Zuid-Ossetië. Dit is in het Russische belang, aangezien Moskou de EU-waarnemers vooral als noodzakelijk ziet om 'hernieuwde Georgische agressie' tegen Zuid-Ossetië en Abchazië te voorkomen.

Waar de EU en de NAVO eerst stevige taal bezigden over 'no business as usual' met Rusland totdat de Georgische kwestie was opgelost, is het voor de Europese Unie ongemakkelijke onderwerp inmiddels naar de achtergrond verdrongen en opgenomen in het bredere spectrum van de betrekkingen met Rusland.

De EU is bovendien onderling verdeeld tussen lidstaten die een hardere positie jegens Rusland willen aannemen en lidstaten die niet bereid zijn de relaties met Moskou hiertoe op het spel te zetten. De toegang van de waarnemers tot de twee separatistische regio's is niet langer een principekwestie, waar de EU zich hard voor wil maken, en in Brussel lijkt men de door Rusland afgedwongen nieuwe *status quo* dan ook stilletjes geaccepteerd te hebben.<sup>13</sup>

Het sluiten van UNOMIG en de OVSE-missie en het gebrek aan toegang van de EU-waarnemers betekenen dat er in de praktijk vrijwel geen internationaal toezicht is op de situatie van de bevolking in Abchazië en Zuid-Ossetië. Een uitzondering wordt gevormd door enkele hoge functionarissen, waaronder de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa en de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden van de OVSE, die allen met enige regelmaat Abchazië bezoeken en de kwestie-Gali aan de orde stellen. In tegenstelling tot het regime-Kokoity in Zuid-Ossetië, dat zich weinig gelegen laat liggen aan internationale kritiek, zijn de Abchazische leiders iets meer gevoelig voor internationale druk en ook bereid concessies te doen in hun streven naar internationale erkenning en samenwerking met Europa.

Het voornaamste middel om de situatie in Gali bespreekbaar te maken, is het zogenaamde 'Incident Prevention and Response Mechanism' (IPRM), één van de weinige tijdens de onderhandelingen in Genève behaalde resultaten. In het kader van dit door de VN en de EUMM gefaciliteerde forum overleggen Abchaziërs en Georgiërs maandelijks over een aantal praktische en vooral zeer lokale onderwerpen, zoals wederzijdse informatie-uitwisseling over incidenten, 'grensoverschrijdend' verkeer tussen Zugdidi en Gali en patrouilles van de Georgische kustwacht.<sup>14</sup> Ook de Europese Commissie is als vrijwel enige internationale donor zeer actief in Abchazië en ondersteunt een breed scala aan humanitaire projecten, die ook in belangrijke mate de Georgiërs in Gali ten goede komen. De Commissie opereert hierbij tactisch, in een grijs gebied dat zowel door de Georgische als door de Abchazische autoriteiten getolereerd wordt, mits er geen sprake is van expliciete erkenning van enig officieel gezag van Sukhumi.

Ondanks de pogingen van de internationale gemeenschap betrokken te blijven bij Abchazië, is het nog te bezien of initiatieven zoals het IPRM in staat zijn de Russische en Abchazische pogingen de 'grens' hermetisch af te sluiten, in toom te houden. Het verbreken van de contacten tussen Gali en de rest van Georgië zou de laatste druppel kunnen zijn om de Georgiërs uiteindelijk uit Gali te laten vertrekken, wat na de conflicten van 1992-1994 en 2008 een der-

de golf van interne vluchtelingen tot gevolg zou kunnen hebben en de al gespannen regio verder zou kunnen destabiliseren.

### Twee paradoxen

Een van de paradoxen van het etno-nationalistische paradigma is dat het streven naar een etnisch homogene staat zelden verwezenlijkt kan worden door separatisme. Ongeacht verwoede pogingen landsgrenzen samen te laten vallen met de scheidslijnen tussen etnische groepen, blijven er vrijwel altijd minderheden achter die aan de 'verkeerde kant' van de grens terecht komen. De Serviërs in Mitrovica-noord en de enclaves in Kosovo zijn hiervan een prangend voorbeeld. De etnische Georgiërs in het Gali-district van Abchazië zijn weliswaar minder bekend, maar daarom niet minder kwetsbaar voor de ijzeren logica van het streven van nationalistenaar een etnisch pure natiestaat. Als achtergebleven vertegenwoordigers van de 'vijandige natie' zijn zij kwetsbaar voor populistische en opportunistische politici die hun aanwezigheid kunnen gebruiken om volgers te mobiliseren. Ook meer pragmatische leiders, zoals de Abchazische 'president' Bagapsh, zullen hen in toenemende mate dwingen te kiezen tussen het gezag van de *de facto* autoriteiten in Sukhumi en de Georgische overheid in Tbilisi.

Een tweede paradox is dat mensenrechten vooral van belang zijn voor diegenen die ze niet zelf kunnen afdwingen.<sup>15</sup> Etnische groepen die tussen wal en schip vallen in gebieden met betwiste soevereiniteit, zoals de Georgiërs in Gali, zijn bij uitstek aangewezen op internationale hulp, toezicht en pressie om hun mensenrechten te garanderen. Hoewel de internationale gemeenschap de bescherming van mensenrechten, waaronder minderhedenrechten, hoog in het vaandel heeft, wordt dit soort groepen nogal eens over het hoofd gezien in situaties waar principiële politiek wordt bedreven over vraagstukken als erkenning of ontkenning van de onafhankelijkheid van separatistische gebieden. Men moet daarbij echter niet vergeten dat de tol voor deze afwegingen niet wordt betaald in Tbilisi, Moskou of Brussel, maar in van de buitenwereld afgesneden dorpen in Gali. De Europese Unie zou zich dan ook harder kunnen maken voor handhaving van de mensenrechten in gebieden als Abchazië en Zuid-Ossetië en zou zich niet neer moeten leggen bij Russische pogingen pottenkijkers buiten de deur te houden.

Dit kan echter alleen als de EU bereid is dit onderwerp een prominente rol te laten spelen in de betrekkingen met Rusland en voldoende diplomatieke druk uit te oefenen om toegang te krijgen tot Abchazië. Het recente besluit van Lady Catherine Ashton de post op te heffen van de EU Speciale Vertegenwoordiger

voor de Zuid-Kaukasus, een van de weinige hoge EU-functionarissen met toegang tot Abchazië, geeft echter een tegenovergesteld signaal af, dat zowel in Moskou als Tbilisi geïnterpreteerd kan worden alsof de EU zich terugtrekt uit de kwestie-Georgië.<sup>16</sup> Het terugdraaien van dit controversiële besluit zou een eerste stap kunnen zijn om te voorkomen dat de indruk gewekt wordt dat de EU zich neerlegt bij een blijvende Russische geprivilegieerde invloedssfeer in de Zuid-Kaukasus, met alle consequenties voor Abchazië van dien.

---

**Bob Deen** is als onderzoeker verbonden aan de Conflict Research Unit (CRU) van Instituut Clingendael. Eerder werkte hij als projectmanager voor de Hoge Commissaris van de OVSE inzake Nationale Minderheden en als politiek adviseur voor de Speciale Vertegenwoordiger van de Europese Unie in de Zuid-Kaukasus.

## Noten

- 1 Vladimir Gligorov, 'Is What Is Left Right? The Yugoslav Heritage', in: J.M. Kovacs (red.), *Transition to Capitalism?*, New Brunswick, 1994, blz. 147-172.
- 2 Gegevens over bevolkingsaantallen in Abchazië zijn onzeker en betwist. De schattingen in dit artikel zijn gebaseerd op de volkstelling van 1989 van de Sovjetunie en die van 2003 door de Abchazische autoriteiten. De telling van 2003 wordt niet als zodanig erkend door de Georgische overheid.
- 3 Zie voor een volledig overzicht van de aanleiding en het verloop van het conflict het rapport van de door de EU gefinancierde 'onafhankelijke internationale onderzoekscommissie inzake het conflict in Georgië' (Tagliavini Commission), van september 2009 (beschikbaar op [www.ceiig.ch](http://www.ceiig.ch), blz. 61-125).
- 4 International Crisis Group, 'Abkhazia: Deepening Dependence', *Europe Report No. 202*, 26 februari 2010 ([www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org), blz. 1).
- 5 UNHCR, 'UNHCR in Georgia: Briefing Note', oktober 2009 (beschikbaar op [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)).
- 6 International Crisis Group, 'Abkhazia Today', *Europe Report No. 176*, 15 september 2006 ([www.crisisweb.org](http://www.crisisweb.org), blz. 12-14).
- 7 Voor meer informatie over de Abchazische politiek t.a.v. identiteit, zie Rachel Clogg, 'The Politics of Identity in Post-Soviet Abkhazia: Managing Diversity and Unresolved Conflict', *Nationalities Papers* 36, 2008, blz. 305-329.
- 8 'OSCE High Commissioner on National Minorities deeply concerned by recent developments in Abkhazia', persbericht van 14 april 2009 ([http://www.osce.org/hcnm/item\\_1\\_37226.html](http://www.osce.org/hcnm/item_1_37226.html)).
- 9 Government of Georgia, 'State Strategy on Occupied Territories: Engagement through Cooperation' (beschikbaar op [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)).
- 10 'Abkhazia's authorities do not intend to consider Georgian "Strategy in regard to the occupied territories"', persbericht van 2 februari 2010 (<http://www.abkhazigov.org/en/news/detail.php?ID=28041>).
- 11 VN-Veilighedsraadresolutie 1866 (2009) (online beschikbaar op [http://www.un.org/Docs/sc/unscl\\_resolutions09.htm](http://www.un.org/Docs/sc/unscl_resolutions09.htm)).
- 12 Zie Council Joint Action 2008/736/CFSP van 15 september 2008 inzake de European Monitoring Mission in Georgia (EUMM Georgia), gepubliceerd in: *Official Journal of the European Union*, L248/26, 17 september 2008.
- 13 Zie bijv. Katinka Barysch, 'Can and Should the EU and Russia reset their Relationship?', *Centre for European Reform Policy Brief*, februari 2010 (beschikbaar op <http://www.cer.org.uk>).

**14** EUMM persbericht, 'Information Sharing and Freedom of Movement Discussed at the Fifteenth IPRM meeting in Gali', 16 april 2010 (beschikbaar op <http://www.eumm.eu>).

**15** Voor een uitgebreide kritiek op de aanname dat natiestaten de als universeel beschouwde mensenrechten van hun burgers dienen te garanderen, zie Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 1973, blz. 262-292, als geciteerd in Jeffrey C. Isaac, 'Hannah Arendt on human rights and the limits of exposure', in: *Social Research*, 2002.

**16** Zie Ahto Lobjakas, 'The EU's Declaration of Impotence', in: *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 2 juni 2010 (via: [www.rferl.org/content/](http://www.rferl.org/content/)).



# Hongarije en Slowakije op confrontatiekoers

*Een hoogoplopende ruzie tussen de regeringen van Slowakije en Hongarije trok de afgelopen tijd de aandacht in de internationale media. Inzet van het conflict is de behandeling van de Hongaarse minderheid in Slowakije. Op de eerste zittingsdag van het nieuwe parlement in Boedapest, waarin sinds de recente verkiezingen de nationaal-conservatieve Fidesz een absolute meerderheid heeft – is besloten alle Hongaren buiten de landsgrenzen het recht te geven op de Hongaarse nationaliteit. De reactie in Bratislava was heftig. Het Slowaakse parlement hield meteen een ingelaste zitting en voerde een verbod in op de dubbele nationaliteit. Slowaakse burgers van Hongaarse afkomst die het Hongaarse paspoort aanvragen, verliezen daarmee automatisch hun Slowaakse nationaliteit.*

*Hoe zijn twee aan elkaar grenzende EU-lidstaten in deze situatie terechtgekomen en wat zijn de eventuele gevolgen voor de Europese Unie? Hoe komt het dat met het wegvallen van de binnengrenzen het conflictpotentieel in de regio is toegenomen?*

Wie de regio kent en het debat in beide landen de afgelopen jaren gevolgd heeft, zal niet verbaasd zijn. Het rommelt al enige tijd in het Donau-gebied. Met het aantreden van een nieuwe regering in Boedapest onder leiding van de nationalist Viktor Orbán is de spanning verder opgelopen. Bij de parlementsverkiezingen van april zijn de socialisten weggevaagd. Hun economisch beleid en een reeks van schandalen waren daarvan de oorzaak. Orbán heeft inzake de Hongaarse minderheden van de regio voor een hardere lijn gekozen dan zijn socialistische voorganger. Hij wordt daarin gestimuleerd door het feit dat de extreemrechtse partij 'Jobbik' (Beweging voor een Beter Hongarije) uit het niets op 17% van de stemmen uitkwam. Jobbik is een uitgesproken anti-Roma- en antisemitische partij, die pleit voor terugkeer van het Grote Hongarije vóór Trianon, het verdrag waarbij Hongarije na de Eerste Wereldoorlog werd gekortwiek.

## Slowaaks patriotisme

In buurland Slowakije werden in de campagne voor de nationale verkiezingen van 12 juni de acties van de regering-Orbán gretig gebruikt om een anti-Hongaarse toon aan te kunnen slaan. Dat versterkt op zijn beurt het wantrouwen van de Hongaarse publieke opinie in de coalitie die Slowakije sinds 2006 regeert. Toen koos de links-populistische SMER voor samen-

werking met de extreem-nationalistische SNS van Ján Slota – een politicus die bekend staat om zijn rabiatische uitspraken. Zo noemde hij ooit zijn half miljoen landgenoten van Hongaarse afkomst een kankergezwell in het lichaam van de Slowaakse natie.

Het voor het eerst sinds 1998 niet opnemen van vertegenwoordigers van de Hongaarse minderheid in de nationale regering werd als een affront ervaren. De nationalistische retoriek van de regering en de radicalisering van de Partij van de Hongaarse Coalitie (SMK) hebben tot diepe etnische verdeeldheid op het politieke toneel geleid. De Slowaakse regering heeft zich de afgelopen jaren sterk gericht op wetgeving bedoeld om de nationale identiteit te verstevigen, vaak ten koste van de Hongaarse minderheid. De ongebruikelijke coalitie van linkspopulisten en ultrarechtse nationalisten wist zich zo in stand te houden, terwijl de oppositiepartijen – de christen-democraten en de Hongaarse minderheidspartijen – handig uit elkaar werden gespeeld.<sup>1</sup>

In 2009 laaide er een heftige woordenstrijd op over een nieuwe aanpassing van de taalwet, die door de Hongaarse minderheid als discriminerend werd ervaren. De wet legt het officieel gebruik van minderhentalen aan banden. De redenering van de regering was dat overal in Slowakije burgers de mogelijkheid moeten hebben zich in het Slowaaks uit te drukken, ook in die gebieden waar de Hongaren in de meerderheid zijn. Volgens de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) houdt de wet in principe géén beperking in van de taalrechten van nationale minderheden, maar zij heeft toegezegd op de naleving ervan toe te zien, omdat sommige bepalingen voor meer interpretaties vatbaar zijn. Een andere doorn in het oog van de Hongaren is de zogenaamde 'Patriotten-wet', die een aantal maanden terug door het Slowaakse parlement is aanvaard. Daarin staat onder meer dat voortaan elke maandag op elke school het volkslied moet worden gezongen.

## Het trauma van Trianon

De relatie tussen werden in twee landen wordt sterk bepaald door het verleden. Na de Eerste Wereldoorlog werd Hongarije gestraft voor zijn steun aan Duitsland. Met het Verdrag van Trianon van 1920 raakte het land tweederde van zijn oorspronkelijk grondgebied en driekwart van zijn inwoners kwijt. De gevolgen voor Hongarije waren ingrijpend. Het land liep grote

economische schade op en het menselijk leed was niet te overzien. Het Verdrag van Trianon wordt tot op de dag van vandaag als onrechtvaardig beschouwd en als vredesverdrag dat ingaat tegen de principes van de toenmalige Amerikaanse president Wilson, die zich had uitgesproken voor het recht op zelfbeschikking.

Tijdens de periode van het communisme bestond er weinig ruimte om aan dergelijke opvattingen uitdrukking te geven. Er rustte een taboe op het onderwerp, aangezien de socialistische vriendschap met de naties in de regio niet mocht worden verstoord. Na de val van de Muur sloot de eerste democratische regering van Hongarije een verdrag met de buurlanden, waarin werd vastgelegd dat de Hongaarse minderheden goed behandeld zouden worden; daartegenover stond dat Hongarije de grenzen niet in twijfel zou trekken. Het was vooral de jonge generatie die in 1989 geen heropleving wilde van het Hongaars nationalisme. Toen op 4 juni 1990, zeventig jaar na de ondertekening van het Verdrag van Trianon, in het parlement een minuut stilte werd gehouden voor de slachtoffers van Trianon, verliet de partij van Viktor Orbán, *Fidesz*, nota bene demonstratief de zaal.<sup>2</sup> Die zelfde partij heeft – nu twintig jaar later – een wetsvoorstel ingediend dat 4 juni uitroept tot ‘dag van nationale eenheid’. In het voorstel staat dat Hongaren die onderworpen zijn aan het gezag van verschillende staten, deel uitmaken van een verenigde Hongaarse natie waarvan de cohesie over de staatsgrenzen heen een werkelijkheid is. Voor wie het nog niet duidelijk is, wordt hieraan toegevoegd dat het parlement de Hongaarse minderheden die streven naar autonomie, zal ondersteunen. Dergelijk taalgebruik zal velen elders in de regio de wenkbrauwen doen fronsen.

De meeste Slowaken blijken volgens onderzoek ongevoelig voor de klachten van hun burens over het onrechtvaardige Verdrag van Trianon.<sup>3</sup> Hun historische aanklacht heeft betrekking op de Weense arbitrage van 1938, toen werd bepaald dat Hongarije delen van Tsjecho-Slowakije moest terugkrijgen. Hongarije kreeg daarbij de steun van Duitsland en Italië. In 1945 werd deze herverkeveling teruggedraaid.

In het politieke debat in beide landen worden vooral de historische tegenstellingen benadrukt, om daarmee de eigen nationale identiteit te profileren. Historici uit beide landen tonen zich genuanceerder.<sup>4</sup> Zij wijzen op een lange geschiedenis van betrekkelijk harmonieus samenleven van Hongaren en Slowaken tot aan de eerste helft van de negentiende eeuw, toen de vorming van natiestaten – en daarmee van natio-

nale burgers – tot het hoogste goed werd verheven. In die jaren kwam ook een politiek van ‘hongarisering’ tot stand, die veel Slowaken, toen nog burgers van de Hongaarse staat, aan een vorm van assimilatie onderwierp. Wat deze historici betogen – de overeenkomsten zijn niet minder belangrijk dan de tegenstellingen – merkt men ook op lokaal niveau, waar Hongaren en Slowaken vaak al tientallen jaren vredig samenleven en niet begrijpen waar de nationale politici mee bezig zijn. Hun reacties zijn aan dovemansoren gericht. Beide regeringen hebben acties ondernomen die de relatie tussen de twee landen op scherp zetten en – naar de mening van de auteur van dit artikel – vragen om een reactie van de Europese Unie.

### Symboolpolitiek

Het besluit van de Hongaarse regering een paspoort aan te bieden aan alle Hongaren in de buurlanden roept vragen op. Dit is een oud verlangen van Orbán, die er in 2004 niet in slaagde via een referendum deze wens in vervulling te doen gaan. Nu heeft hij een constitutionele meerderheid in het parlement, die hem in staat heeft gesteld de maatregel alsnog te nemen. Slowakije op zijn beurt heeft nu bepaald dat Hongaarse Slowaken die een Hongaars paspoort aanvragen, de Slowaakse nationaliteit zal worden ontnomen en daarmee ook het actief en passief kiesrecht. Sterker nog, degenen die er geen melding van maken, staat ook nog eens een fikse geldboete van meer dan 3.000 euro te wachten. In Roemenië en Servië is minder heftig op de stap van Boedapest gereageerd. Deze landen erkennen de dubbele nationaliteit.<sup>5</sup>

Het in het Hongaarse parlement aanvaarde voorstel is vooral van symbolische betekenis. Hongaren in de buurlanden hebben nu al bepaalde voorrechten in hun moederland, en deze worden niet wezenlijk uitgebreid – met uitzondering van het Hongaars paspoort. Zij houden beperkte privileges in Hongarije en krijgen geen stemrecht, hoewel *Fidesz* niet uitsluit in de toekomst ook stemrecht te verlenen aan Hongaren die buiten de landsgrenzen wonen. Niettemin is de consternatie in Bratislava groot en men vraagt zich daar af waarom het voorstel zo snel – en daarmee vóór de verkiezingen van 12 juni in Slowakije – in het parlement is geïntroduceerd, zeker gezien het feit dat de wet pas op 1 januari 2011 in werking zal treden. De nationalistische partijen in Slowakije werd hiermee in de kaart gespeeld en de oppositie wordt zo in verlegenheid gebracht – de christen-democraten zijn lid van de Europese Volkspartij, waartoe ook *Fidesz*

behoort. Men begrijpt niet waarom Orbán na acht jaar oppositie zo'n haast had met het invoeren van een wet die niet alleen het anti-Hongareengevoel voedt in buurland Slowakije, maar ook nog eens geen enkel profijt oplevert voor de betrokkenen. Hun isolement in Slowakije zal toenemen; de uiterste consequentie kan zijn dat zij geen invloed meer kunnen uitoefenen in het nationale parlement van Slowakije. Het is begrijpelijk dat in Slowakije de vraag wordt gesteld wat dit alles betekent voor de loyaliteit van Hongaren als staatsburgers van het land.

Het verlenen van de Hongaarse nationaliteit aan burgers van andere staten is overigens niet zonder precedent. Roemenië heeft op grote schaal paspoorten uitgedeeld in Moldavië, terwijl Rusland hetzelfde doet in Georgië, in Zuid-Ossetië en Abchazië. Ook Roemenië gebruikt historische argumenten, maar vermijdt elke suggestie over verandering van de grenzen tussen beide landen.

De betrekkingen tussen Hongarije en Slowakije lijken te bezwijken onder de historische last van een eeuwenlang samen zijn. De opgeheven grensposten zijn vervangen door politieke muren. Het conflict

tieke elites gevuld met onuitvoerbare beloften, schandalen, nationalistische uitspattingen en veel gegooi met modder.<sup>6</sup> De pijnlijke hervormingen die moesten worden doorgevoerd om bij de club te mogen horen, hebben in de ogen van veel burgers niet geleid tot een betere levensstandaard. De kiezers zijn teleurgesteld en ze hebben het vertrouwen in de politiek verloren. Daarom mijden velen de stembus en wanneer zij wél gaan stemmen, straffen zij de liberaal-georiënteerde elites die EU-lidmaatschap voorstelden als een snelle weg naar welvaart. Populisten hebben in een dergelijk klimaat vrij spel.<sup>7</sup>

Het andere mikpunt van de populistische partijen zijn de Roma en de steun die zij (zouden) krijgen van de EU. Zoals de Bulgaarse socioloog Krastev formuleerde: 'In the rhetoric of populist parties, elites and Roma are twins: neither is like "us"; both steal and rob from the honest majority; neither pays the taxes that it should pay; and both are supported by foreigners – Brussels in particular.'<sup>8</sup>

### De rol van de Europese Unie

Na toetreding tot de EU – en daarmee verlost van het

## *De harde taal uit Boedapest en Bratislava strookt niet met de Europese mores van dialoog en de open deur*

splijt ook de eens zo succesvolle samenwerking tussen Slowakije, Tsjechië, Polen en Hongarije, de 'Visegrad Four'. Zij trokken gezamenlijk op tijdens de onderhandelingen met de EU over lidmaatschap, maar ze blijken nu onmachtig aan een oplossing bij te dragen.

### Vrij spel voor populistische partijen

Slowakije en Hongarije zijn beide voorbeelden van jonge democratieën waar stabiele politieke verhoudingen ontbreken, waar links- en rechts-populisten identiteitsvragen vooropstellen. In het geval van Slowakije gaat het om een jonge staat die in de jaren '90 van de twintigste eeuw tot stand kwam en in het geval van Hongarije om een natie die in 1920 uiteenviel.

Tijdens de onderhandelingen met de Europese Unie stelden deze landen zich braaf en op consensus gericht op, om een goede indruk op Brussel te maken; en ze gingen verplichtingen aan om de situatie van de minderheden in hun landen – ook de Roma – te verbeteren. Het kan geen toeval zijn dat nationalisme en populisme na de toetreding tot de EU vaste elementen van het politieke landschap zijn geworden en mede de politieke agenda bepalen. Traditionele thema's als de economie of het onderwijs spelen veel minder een rol dan in de oude lidstaten het geval is. De politieke leegte die ontstond na het volbrengen van de zware klus van toetreding, werd door de poli-

constante toezicht van Brussel – nam de profileringsdwang toe en verbrokkelde de politieke consensus. In het nieuwe politieke klimaat werden beloften over de behandeling van minderheden merendeels vergeten; dat bleek *ongestraft* te kunnen gebeuren, omdat de EU niet beschikt over middelen om dergelijke toezeggingen af te dwingen. Minderhedenbeleid wordt gezien als een nationale verantwoordelijkheid en een lidstaat moet wel erg ver gaan, wil het land aangesproken worden op zijn beleid. Formeel gezien ligt hier een grotere verantwoordelijkheid bij de Raad van Europa of de OVSE, maar deze Europese organisaties missen de directe invloed die de EU wel zou kunnen uitoefenen. Maar moet Brussel dan maar toekijken?

De harde taal die uit Boedapest en Bratislava klinkt, strookt niet met de Europese mores van dialoog en de open deur. Deze lijkt dichtgeslagen. Het is nogal wat als de ene EU-lidstaat de ambassadeur terugroept van een andere lidstaat – zoals onlangs gebeurde naar aanleiding van de dubbele-paspoortenkwesitie. De ironie is dat de open grenzen niet gepaard blijken te gaan met een 'open mind', maar, integendeel, zelfs gebruikt worden om bij de ander te gaan demonstreren – een recht waar de achterban van Jobbik graag gebruik van maakt. Men zou op zijn minst een reactie van de EU op deze gang van zaken verwachten.

Het is te betreuren dat Brussel niet beschikt over

procedures om in dit soort situaties te kunnen inter-venieren. Eurocommissaris Leonard Orban (geen familie), portefeuillehouder meertaligheid, erkende in een plenair debat in het Europees Parlement over de Slowaakse taalwet dat de EU daarover in feite niets te vertellen heeft.<sup>9</sup> Dit klemt te meer daar beide partijen zelf niet geneigd lijken de arbitrage van anderen in te roepen. Van een signaal van Brussel zou een disciplinerende werking uitgaan – nu moeten we afwachten. De Europese Raad van regeringsleiders is de eerst aangewezen om dat te doen, maar – helaas – Orbán en Fico maken daarvan deel uit en zouden ongewenste bemoeienis ongetwijfeld met een veto treffen. Het kan – voor het moment – allemaal met een sissert aflopen dan wel verder escaleren tot een niveau waarop de EU wel moet ingrijpen.

De situatie in de regio roept de principiële vraag op waarom de EU zich niet de instrumenten heeft verschaft om naleving van de tijdens de onderhandelingen gemaakte afspraken over minderheden na toetreding te kunnen afdwingen. Alleen in het geval van Roemenië en Bulgarije – en daarbij ging het om bestrijding van de corruptie en de georganiseerde misdaad – is dit wel gebeurd. Het Verdrag van Lissabon bood de mogelijkheid van een dergelijke correctie, maar de lidstaten zijn blijkbaar bang dat het loslaten van het non-interventiebeginsel op alle landen kan terugslaan. Een gemiste kans. Wellicht zal ook hier de wal het schip keren, zoals bij de naleving van de begrotingsnormen.

Bovendien levert de kwestie over de dubbele nationaliteit voor de EU een direct probleem op. Burgers uit landen als Moldavië, Servië en Oekraïne, die niet tot de Unie behoren, krijgen met een Hongaars of Roemeens paspoort dezelfde rechten als EU-burgers, zonder dat Brussel daarbij betrokken is of ongewenste migratie tegen kan houden.

De Europese regeringsleiders zullen hun lessen moeten leren en bij toekomstige uitbreidingen het non-interventiebeginsel ter discussie durven te stellen waar het de behandeling van minderheden betreft. Daarnaast ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de twee grootste Europese partijen. De Partij van de Europese Socialisten (PES) zal er bij premier Fico op aan moeten dringen de fout van 2006 ongedaan te maken en bij de vorming van een nieuwe regering in Slowakije in ieder geval één van de Hongaarse politieke partijen in de coalitie op te nemen. De Europese Volkspartij (EVP) op haar beurt zal van *Fidesz* moeten eisen zich openlijk te distantiëren van de extreemrechtse opvattingen van Jobbik – iets wat Viktor Orbán tot op heden niet gedaan heeft.

In een vooruitblik biedt het wel enige troost dat zowel Hongarije als Slowakije lid is van de Europese Unie. Dit betekent namelijk dat zij niet onbepaald ruzie met elkaar kunnen maken. Maar hun acties en de bijbehorende retoriek zullen waarschijnlijk ook de komende jaren geen goed nieuws betekenen voor de minderheden.

---

**Jan Marinus Wiersma** is als research fellow verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting en voormalig rapporteur van het Europees Parlement voor de toetreding van Slowakije tot de Europese Unie.

## Noten

**1** Jakub Groszkowski & Mariusz Bocian, 'The Slovak-Hungarian dispute over Slovakia's language law', in: *OSW Commentary Centre for Eastern Studies*, jrg. 30, 2009.

**2** <http://esbalogh.typepad.com/hungarianspectrum/2010/05/the-day-of-national-belonging.html>

**3** Stefan Sutaj, 'History and National Identity', in: Hannes Swoboda & Jan Marinus Wiersma (red.), *Politics of the Past: The Use and Abuse of History*, 2009, blz. 193-204.

**4** Swoboda & Wiersma, a.w. noot 3, blz. 165-204.

**5** Zie voor een analyse van de kwestie van de dubbele nationaliteit: Constantin Iordachi, 'Dual Citizenship and Policies toward Kin-Minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania, and the Republic of Moldova', in: Zoltán Kántor, Balázs Majtényi, Osamu Ieda, Balázs Vizi & Ivan Halász (red.), *The Hungarian Status Law Syndrome: A Nation Building and/or Minority Protection*, Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2004, blz. 239-269.

**6** Zie voor een evaluatie van de ontwikkelingen in de nieuwe lidstaten na 2004: Jan Marinus Wiersma & Matthias Verhelst, 'In voor- en tegenspoed: de EU sinds de Big Bang', in: *Socialisme en Democratie*, 2009, no. 11, blz. 18-25.

**7** Paul Hockenos, 'Central Europe's Right-Wing Populism', in: *Agence Global*, 7 mei 2010.

**8** Ivan Krastev, 'Between elite and people: Europe's black hole', in: *Open Democracy*, 3 augustus 2006.

**9** Op dinsdag 24 mei jl. in Straatsburg.

**10** Kort voor het ter perse gaan van dit nummer werd de uitslag van de verkiezingen in Slowakije bekend. De oppositie scoorde beter dan verwacht – in de laatste fase van de verkiezingscampagne speelden economische thema's een grotere rol dan de betrekkingen tussen de twee buurlanden. De SMER-SD van premier Fico is veruit de grootste gebleven, maar de partij is waarschijnlijk veroordeeld tot de oppositie, omdat haar voormalige coalitiepartners slecht hebben gescoord en de overige partijen een coalitie met Fico uitsluiten. Een centrum-rechtse regering van vier partijen ligt nu het meest voor de hand. Daarvan zal ook de partij Most-Híd, een gematigde Hongaarse minderheidspartij, deel uitmaken. De meer radicale Hongaarse partij van Csáky, sterk gesteund door de Hongaarse regeringspartij *Fidesz*, heeft voor het eerst in haar bestaan de kiesdrempel van 5% niet gehaald. Veel Hongaarse Slowaken zijn blijkbaar niet gediend van de felle retoriek van Viktor Orbán. Een regering van andere samenstelling betekent echter niet automatisch het einde van alle spanningen. Verscheidene partijen uit de mogelijke nieuwe rechtse coalitie steunden van harte het verbod op de dubbele nationaliteit als reactie op de paspoortenwetgeving van Boedapest. Bovendien is ook het gevaar groot dat de sociaal-democraten, als grootste partij in de oppositie, een nationalistische koers blijven varen.

# Zoeken naar Alexander: waarom de knoop

Begin 2007 durfde de Indiase premier Manmohan Singh hardop te dromen: 'I dream of a day, while retaining our respective national identities, one can have breakfast in Amritsar, lunch in Lahore and dinner in Kabul. That is how my forefathers lived. That is how I want our grandchildren to live.'<sup>1</sup> In deze droom ligt de tragiek besloten van een schier onoplosbaar conflict dat sinds 1947 vrede en ontwikkeling in Zuid-Azië ondermijnd heeft: het conflict over Kasjmir. Singhs uitspraak kwam niet uit het niets, maar was, naar achteraf blijkt, een indicatie dat een radicale verandering in de betrekkingen tussen India en Pakistan in de lucht hing en geheime besprekingen in een vergevorderd stadium waren.

In 2008 ging het echter opnieuw mis. Na de verwoestende terroristische aanslagen in Mumbai werden alle officiële contacten weer verbroken. Pas eind februari 2010 begonnen India en Pakistan weer officiële gesprekken op hoog politiek niveau, met het bezoek van de Indiase minister van buitenlandse zaken, Nirupama Rao, aan haar Pakistaanse ambtsgeenoot Salman Bashir. Weliswaar leidden die gesprekken nog niet tot concrete afspraken, maar dit eerste begin van toenadering tussen de nucleaire erfvijanden wekte internationaal een zucht van verlichting. Deze opening in officiële gesprekken zou idealiter moeten leiden tot hervatting van de zogeheten 'composite dialogue', waarin alle belangrijke geschilpunten worden besproken. Gezien de kernwapenstatus van beide partijen en de verwevenheid van dit conflict met tal van internationale ontwikkelingen, valt het belang van deze gesprekken ook vanuit internationaal perspectief moeilijk te overschatten.

Kern van de problematische relatie tussen India en Pakistan is het conflict over Kasjmir. Met deze naam wordt het gehele territorium bedoeld van het voormalige koninkrijk Jammu & Kasjmir, dat na de onafhankelijkheid van India en Pakistan in 1947 betwist gebied werd en sindsdien voor het grootste deel wordt beheerst door India en voor een kleiner deel door Pakistan (met China als derde, meer beperkt belanghebbende, sinds de verovering van een deel van het gebied in 1962). Niet alleen vochten India en Pakistan verscheidene oorlogen uit over deze kwestie, ook is Kasjmir – vooral sinds de opstand vanaf eind jaren tachtig tegen het Indiase gezag – het dagelijks toneel van aanslagen, schermutselingen en onrust,

waarbij volgens officiële Indiase schattingen al ruim 47.000 doden zijn gevallen.

De vraag is waarom dit conflict al zo lang duurt en zo onoplosbaar lijkt. Het conflict over Kasjmir is een strijd tussen uiteenlopende vormen van nationalisme, een strijd die verweven is geraakt met dominante internationale ontwikkelingen. In dit artikel wordt de urgentie van een oplossing geduid en worden de contouren geschetst van een uitweg die de bestaande patstelling doorbreekt.

## De strijd om zelfbeschikking: drie vormen van nationalisme

Als 'princely state' was de staat Jammu & Kasjmir onder de Britse overheersing een autonoom koninkrijk, bestuurd door de Hindoeïstische Maharaja Singh. Die gaf daarmee de leiding aan een staat met een moslimmeerderheid, maar ook met belangrijke Hindoeïstische, Boeddhistische en Sikh-minderheden. In de 'Indian Independence Act' waren de politieke heersers van deze 'princely states' vrij om te kiezen voor aansluiting bij een van de twee nieuwe staten, India of Pakistan, of te besluiten de onafhankelijkheid te behouden die automatisch zou ontstaan met het vertrek van de Britten. Het besluit over deze keuze ziet er vanuit het perspectief van de uiteenlopende nationale ideologieën heel verschillend uit. Het nooit uitpuddend op te lossen vraagstuk hoe het ideaal van zelfbeschikking door een gemeenschap moet worden uitgeoefend, heeft bij de opheffing van Brits-Indië in 1947 geleid tot antwoorden die in het geval van Kasjmir op fatale wijze tot botsing zijn gekomen.

Het nieuwe India was in de ogen van de nationale onafhankelijkheidsbeweging onder leiding van Gandhi en Nehru de onafhankelijk geworden opvolger van Brits-Indië, gestoeld op een postkoloniaal, nationaal bewustzijn waarin plaats was voor alle Indiërs, ongeacht religie, etniciteit of klasse. De leidende Congrespartij had dan ook een seculiere, nationalistische ideologie, gericht op bevrijding uit koloniale onderdrukking en ontwikkeling van de nieuwe natie. Deze opvatting stond tegenover de ideeën van Hindoe-nationalistische partijen, die betoogden dat India het thuisland van de Hindoes was. De bestemming van Kasjmir is in deze tegenstelling een sluitsteen; zij dient als het symbolisch sluitstuk van seculiere nationalisten die menen dat India het

# van Kasjmir moet worden doorgehakt

thuisland is van alle veelkleurige inwoners van het subcontinent, inclusief een gebied dat een moslimmeerderheid heeft. Als het nieuwe India niet in staat zou zijn Kasjmir succesvol te integreren, zou het staansrecht worden ondergraven van een land dat aan elkaar hangt van de minderheden. Wat zou een dergelijke erkenning betekenen voor de miljoenen moslims die ook na de afscheiding van Pakistan in India achterbleven? De doos van Pandora zou hiermee worden geopend en de reeks van nationalistische claims van Sikhs, Tamils, of welke minderheidsgroep dan ook, zou nooit meer te stoppen zijn.

Het *seculiere, inclusieve nationalisme* van de Congrespartij kreeg al in de jaren dertig concurrentie van de Muslim League onder leiding van Mohammed Ali Jinnah, die meende dat de moslims van het subcontinent als aparte natie een eigen staat zouden moeten hebben, naast de staat voor de Hindoeïstische meerderheid. Volgens deze opvatting leefden er twee, religieus gedefinieerde naties in Brits-Indië en ondanks de ideologische weerstand tegen deze opvattingen van de zijde van Gandhi en Nehru besloot de Britse overheid bij de dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog uiteindelijk volgens deze logica; naast India werd de eis van de Muslim League gehonoreerd met een thuisland voor de Indiase moslims: de Islamitische Republiek Pakistan. Kasjmir heeft ook voor Pakistan heel grote symbolische waarde; als gebied met een duidelijke moslimmeerderheid hoort het in Pakistaanse visie ontegenzeggelijk bij Pakistan. Pakistan beschouwt het door India beheerste deel van Kasjmir als bezet gebied, waar de moslimbevolking met geweld wordt onderdrukt door de meerderheid. Daarbij is het lot van Kasjmir in de Pakistaanse politieke verhoudingen symbool geworden voor het gevaar van Indiase overheersing in het Zuid-Aziatische subcontinent; koste wat kost moet worden voorkomen dat Pakistan onder het juk van India zal moeten leven.

Deze redenering vormt de kern van het Pakistaanse veiligheidsbeleid en is zonder meer verweven geraakt met de dominante rol die het Pakistaanse leger heeft gespeeld en nog altijd speelt in het politieke bestuur. Sinds de onafhankelijkheid hebben generaals bij herhaling de macht overgenomen van civiele bestuurders, met een beroep op de nationale veiligheid en de dreiging van India in het bijzonder. Voor de gebrekkige democratische ontwikkeling van Pakistan heeft dit alles zonder meer verregaande consequenties gehad.

Naast het seculiere en religieuze nationalisme zien we een *derde vorm van nationalisme* opdoemen in de eisen van de Kasjmiri onafhankelijkheidsbeweging. De voormalige semi-autonome staat Jammu & Kasjmir kent in deze denkrichting een eigen culturele geschiedenis en politieke verbondenheid, die voor grote delen van de bevolking de basis vormt van hun aanspraken op onafhankelijk politiek bestuur. Ondanks de grote verscheidenheid in bevolkingsgroepen en religies binnen de bredere regio Kasjmir is er een complexe 'etnische' verbondenheid, een herkenbare Kasjmiri-identiteit, uitgedrukt in het begrip 'Kashmiriyat'. Vanuit deze identiteit is er noch reden voor aansluiting bij India, noch voor aansluiting bij Pakistan, en al helemaal niet voor opsplitsing van de regio. Uitingen van deze etnisch-nationalistische benadering zien we in het vroege succes van de 'National Conference', een partij die zich onder het leiderschap van 'de leeuw van Kasjmir', Sheikh Abdullah, al ten tijde van de Britse overheersing in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw richt op zelfbestuur voor de bevolking van Kasjmir.<sup>2</sup> Eind jaren tachtig wordt deze vorm van nationalisme in een nieuwe verschijning de drijvende kracht achter de opstand tegen het Indiase gezag in het door India gecontroleerde deel van Kasjmir, bijvoorbeeld in de activiteiten van het 'Jammu Kashmir Liberation Front' en de 'All Parties Hurriyat Conference', invloedrijke politieke organisaties die zich actief en soms gewelddadig verzetten tegen het Indiase gezag.

De Maharaja besloot in 1947 in eerste instantie niet te kiezen en daarmee feitelijk onafhankelijk te blijven. Zijn positie werd echter door de feiten ingehaald; opstandelingen drongen met hulp van Pakistaanse strijders op naar de hoofdstad van Kasjmir. Zodoende in het nauw gedreven riep de Maharaja in allerijl de hulp in van India om zich tegen deze aanvallen te verdedigen. India bood steun in ruil voor ondertekening door de Maharaja van een verklaring dat Kasjmir zich zou aansluiten bij India, en zo geschiedde. Pakistan weigerde deze verklaring als rechtmatig te erkennen; de eerste oorlog tussen India en Pakistan was daarmee een feit.

## De rol van de internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap, in de vorm van de VN-Veiligheidsraad, trad in de eerste jaren van het conflict actief op; zij dwong een staakt-het-vuren af, besloot dat een volksraadpleging duidelijkheid moest

brenge over de toekomst van Kasjmir en stelde een Commissie in om deze besluiten te implementeren. Het voormalige koninkrijk Jammu & Kasjmir werd *de facto* gesplitst in een door India beheerst deel en een kleiner door Pakistan beheerst deel. De beslissing een volksraadpleging te organiseren onder de hoede van de Verenigde Naties, werd in eerste instantie door beide strijdende partijen geaccepteerd. Interessant is hierbij dat de internationale gemeenschap zelfbeschikking op dubbele wijze invulling gaf: het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking van Kasjmir werd erkend in de keuze voor een volksraadpleging, maar de opties die daarin voorlagen, beperkten deze zelfbeschikking tegelijkertijd tot aansluiting bij India dan wel bij Pakistan. De zogenaamde ‘derde optie’, onafhankelijk bestuur, werd in de ontwerp tekst niet opgenomen. Door gebrek aan overeenstemming over de voorwaarden en uitvoering van de volksraadpleging heeft deze uiteindelijk nooit plaatsgevonden.

De rol van de VN leek nu uitgespeeld. Niet alleen hebben India en Pakistan in het akkoord van Simla afgesproken dat uiteindelijk een bilaterale oplossing gevonden zal moeten worden, ook hebben de permanente leden van de Veiligheidsraad, zoals China en

Tegelijkertijd is de *relatie met India* de afgelopen jaren getransformeerd. Het wantrouwen uit de Koude Oorlog heeft plaatsgemaakt voor nauwe samenwerking op diverse terreinen, met het sluiten van het nucleaire pact tussen beide landen in 2005 als bekroning. Hiermee wordt de uitzonderlijke nucleaire status van India in zekere zin erkend en is civiele nucleaire samenwerking mogelijk zonder Indiase aansluiting bij het Non-Proliferatie Verdrag (NPV). Het gewicht van BRIC-land India in de internationale arena is nadrukkelijk toegenomen, op verschillende dossiers zoals klimaat en handel is samenwerking met het land onontbeerlijk en bovendien fungeert India als democratische tegenhanger van Chinese macht in de Aziatische regio. Kort gezegd zijn de belangen van de Verenigde Staten om beide tegenspelers tot elkaar te brengen over Kasjmir ongelooflijk groot, maar zijn de mogelijkheden hiertoe buitengewoon klein.

*China* werd formeel belanghebbende in Kasjmir doordat het India in 1962 overrompelde en zich een deel van Kasjmir toeëigende, waarna Pakistan terstond als teken van vriendschap een deel van Kasjmir aan China ‘overdroeg’. Ook door het nauwe bondgenootschap met Pakistan is betrokkenheid van China

### *De situatie in Afghanistan is een pregnant voorbeeld van de negatieve invloed van het conflict over Kasjmir op de regionale veiligheid*

de Verenigde Staten, geen reden hun grote directe belangen via multilaterale weg te behartigen. India erkent sinds de jaren zeventig de rol van de VN-waarnemingsmissie (UNMOGIP) zelfs niet meer, waardoor deze ook weinig succesvol kan opereren.

De internationale betrokkenheid bij toenaderingspogingen zou vooral van de Verenigde Staten en China moeten komen. Beide grote mogendheden hebben directe eigen belangen en leggen gewicht in de schaal. Een eerste complicatie is uiteraard dat juist vanwege die belangen elke vorm van bemoeienis grote risico's in zich draagt. De *Verenigde Staten* proberen in hun vriendschappelijke betrekkingen met beide landen een evenwichtig beleid te voeren en Washington heeft de neiging zeker in het openbaar een actief beleid ten aanzien van Kasjmir te mijden. Het belang van de *relatie met Pakistan* is simpel: elke succesvolle strategie om Afghanistan te stabiliseren en op termijn te kunnen verlaten, is afhankelijk van medewerking van alle sectoren van de Pakistaanse staat en hetzelfde geldt in hoge mate voor de ambitieuze non-proliferatieagenda. De Pakistaanse machthebbers weten dit, koesteren de speciale relatie, maar wantrouwen de Amerikaanse invloed in het land ook en ze hebben daarbij te maken met een overweldigend sterk sentiment tegen de Verenigde Staten onder de Pakistaanse bevolking.

hoe dan ook van groot belang bij iedere vorm van uiteindelijke overeenstemming. De moeizame relatie tussen China en India is mede ingegeven door de brede steun van China voor Pakistan: China leverde het land wapens, hielp bij het kernwapenprogramma en gaf politieke dekking in de Veiligheidsraad als dit nodig was.<sup>3</sup> Toch zijn er ook voor China zwaarwegende strategische overwegingen om deze verhoudingen te herzien. China heeft belang bij het intomen van extremistische islamitische groeperingen, het heeft interne stabiliteit nodig in Pakistan en Beijing heeft niets te winnen bij een openlijk conflict dat ook een potentieel nucleair conflict is tussen India en Pakistan, noch bij onafhankelijkheid van Kasjmir.<sup>4</sup> Het door China beheerste deel van Kasjmir zou in een internationaal gesteunde overeenkomst over Kasjmir waarschijnlijk formeel bij China worden gevoegd, wat een element zou kunnen vormen van de oplossing van andere grensgeschillen met India. De relatie met India zou dan sterk kunnen verbeteren en een meer gezamenlijk optreden op het wereldtoneel mogelijk maken. De Chinese benadering dat het conflict in Kasjmir India belet als concurrerende Aziatische grote mogendheid verder te rijzen, kan in de huidige verhoudingen dan ook achterhaald zijn. Een gezamenlijke benadering van China en de Verenigde Staten is onontbeerlijk voor het scheppen van een positieve internationale

context voor een vredesakkoord. Gezamenlijk hebben ze forse invloed op de beslissingen die in Islamabad en New Delhi worden genomen en met hun betrokkenheid kan een eventueel akkoord verder reiken en daarmee succesvoller zijn dan afspraken tussen India en Pakistan alleen.

### Afghanistan

De situatie in Afghanistan is een pregnant voorbeeld van de negatieve invloed van het conflict over Kasjmir op de regionale veiligheid en ontwikkeling. Na de inval door de Sovjetunie van 1979 wisten de Pakistaanse veiligheidsdiensten met forse Amerikaanse steun hun contacten met *Mujahideen*-strijdgroepen succesvol in te zetten in Afghanistan. Dit succes vertaalde zich in de jaren erna in uitbreiding van de activiteiten van deze extremistische organisaties naar het 'front' in Kasjmir. Daar brak na de zoveelste vervalste verkiezing eind jaren tachtig een grootschalige opstand uit tegen het Indiase gezag. Over de aard van deze opstand is lang getwist; India beschuldigde Pakistan van het voeren van een 'proxy war' [indirecte oorlog via derden; eindred.], waarbij de ervaringen en contacten uit de strijd in Afghanistan nu werden toegepast in Kasjmir, terwijl Pakistan sprak van een legitieme opstand van de bevolking tegen Indiase onderdrukking. Zeker is dat het Kasjmiri-nationalisme opleefde en dat tegelijk extremistische islamitische groeperingen actief werden die als onderdeel van een wereldomvattende *jihad* voor aansluiting met Pakistan vochten.<sup>5</sup>

Met de aanslagen van 11 september 2001 wordt Afghanistan zelf een front in de confrontatie tussen India en Pakistan. De bondgenoten van Pakistan zijn nu de nieuwe vijanden van de Verenigde Staten. Hoewel president Musharraf zich actief bondgenoot verklaart van president Bush in de internationale strijd tegen het terrorisme, ziet vooral India zijn kans schoon de internationale aandacht voor het terrorisme te koppelen aan de ontwikkelingen in Kasjmir. De nieuwe Afghaanse regering van Karzai kan op de ruimhartige steun rekenen van India, wat door Pakistan met veel wantrouwen wordt gadeslagen. Voor Pakistan betekent een Indiaas-Afghaans bondgenootschap dat Pakistan omsingeld raakt, invloed in de regio verliest en daarmee op den duur in zijn voortbestaan bedreigd wordt. De Pakistaanse angst de greep op de ontwikkeling in Afghanistan te verliezen, heeft directe gevolgen voor de inspanningen van ISAF en andere coalitietroepen om de situatie te stabiliseren. In hoeverre Pakistaanse veiligheidsdiensten hun banden met Taliban-strijders en andere extremistische islamitische organisaties koesteren en beschermen, vormt een van de centrale vragen in het Amerikaanse 'Afpak'-beleid van president Obama en een belangrijke factor in het uiteindelijke succes

hiervan. Het is duidelijk dat de Verenigde Staten zich inspannen om de Pakistaanse regering ervan te overtuigen haar aandacht en middelen in te zetten in de strijd tegen de Taliban en verwante groeperingen in Pakistan en de gerichtheid op een mogelijke Indiase dreiging te verminderen. De steun voor dit beleid onder de Pakistaanse bevolking, het leger en de veiligheidsdiensten is op zijn zachtst gezegd onzeker.

### Oplossingen in de 'back channel'

In 1998 kreeg het conflict een nucleaire dimensie met het testen van kernwapens door beide landen. India en Pakistan hebben zich al sinds de onderhandelingen over het wereldomvattend non-proliferatiebeleid afzijdig gehouden en beide landen zijn geen partij bij het NPV, wat nog altijd tot grote zorgen leidt, zeker na het openbaar worden van het beruchte Khan-netwerk. De angst voor een nucleair conflict is meer dan denkbeeldig, want ook nadat ze zich officieel tot kernwapenmogendheden hadden uitgeroepen, raakten India en Pakistan in 1999 bij het plaatsje Kargil in openlijk conflict. Onder grote druk van de Verenigde Staten werd het conflict gesmoord.<sup>6</sup> Ook na een bloedige aanslag op het Indiase parlement in New Delhi eind 2001 door bekende terreurgroepen uit Pakistan trokken beide landen weer massaal troepen samen langs de grens bij Kasjmir.

Toch bleken deze ontwikkelingen de aanzet te geven tot een groeiend besef dat de *status quo* onhoudbaar is. Achteraf is gebleken dat er vanaf 2004 wel geheime onderhandelingen hebben plaatsgevonden tussen Indiase en Pakistaanse vertegenwoordigers, gesteund door de politieke machthebbers in beide landen, de zogenaamde 'back channel'-onderhandelingen. Op hotelkamers overal ter wereld werden geleidelijk de contouren van een gezamenlijke strategie voor Kasjmir geschetst. Begin 2007 resulteerden deze gesprekken in een vrij gedetailleerde *non-paper*. De belangrijkste elementen hierin waren het verzachten van de bestandslijn voor de bevolking, een grote mate van autonoom bestuur voor verscheidene regio's binnen Kasjmir en de oprichting van een 'gezamenlijk mechanisme', waarin politieke leiders uit de regio gezamenlijke problemen konden bespreken. India en Pakistan zouden hun veiligheidstroepen in belangrijke mate terugtrekken en zo zou er op termijn ruimte ontstaan voor een definitieve oplossing.<sup>7</sup>

Dit toenaderingsproces werd uiteindelijk voornamelijk door interne politieke ontwikkelingen in de kiem gesmoord. President Musharraf stond na omstreden beslissingen al enige tijd onder grote druk en hij moest in 2008 terugtreden. De verwevenheid van Kasjmir met de beginselen van het nationale bewustzijn maakt politieke leiders die een radicale verandering voorstaan in zowel India als Pakistan kwetsbaar.



Iedere mogelijke oplossing moet vergezeld gaan van een plan om deze oplossing in beide landen aan de bevolking te verkopen. Vooral in Pakistan geldt daarbij de extra eis ook het leger en de veiligheidsdiensten mee te krijgen in een voorgestelde oplossing. In India wordt de centrum-linkse premier Singh door de rechtse oppositie veelvuldig beschuldigd van een slappe houding tegenover Pakistan en van naïveteit als het gaat om mogelijke oplossingen voor Kasjmir.

Los van deze belangrijke vraag naar interne steun voor vredesvoorstellen is er de laatste jaren een zekere mate van convergentie zichtbaar in de noodzakelijke elementen van een dergelijk vredesplan voor Kasjmir. Een analyse van vredesvoorstellen door de jaren heen markeert enkele kernpunten die we ook terugzien in de *non-paper* van begin 2007.<sup>8</sup> Allereerst is in de meeste voorstellen een vorm van autonomie voor de bevolking prominent aanwezig. In de meeste gevallen gaat het dan om autonomie aan beide kanten van de bestandslijn, met mogelijke vormen van samenwerking tussen de verschillende gebieden. Daarbij is er ook meestal overeenstemming over de noodzaak de bestandslijn voor de bevolking van Kasjmir aan beide kanten van de lijn poreus te maken en zo economische en sociale ontwikkeling op gang te brengen. Ten slotte is verregaande demilitarisering van de regio een belangrijk ingrediënt. De oorspronkelijke oplossing van een volksraadpleging verdwijnt uit deze voorstellen, omdat een referendum tot voor zowel Pakistan als India onaanvaardbare uitkomsten kan leiden en zonder derde, onafhankelijkheidsoptie, toch ook niet tegemoet komt aan de hoop op zelfstandigheid van veel Kasjmiri-inwoners.

Kort gezegd vermijden deze voorstellen de harde tegenstelling tussen Pakistaans en Indiaas nationalisme en trachten ze, in de woorden van premier Singh, de harde grenzen langzaam irrelevant te maken. Na een fase van toenadering zou de huidige bestandslijn dan onder voorwaarden wellicht erkend kunnen worden als grens. Het belang van samenwerking met politieke bewegingen in Kasjmir wordt inmiddels ook breder erkend. Sinds 2003 hebben er verscheidene gespreksronden plaatsgevonden tussen regionale politieke organisaties en vertegenwoordigers van de Pakistaanse en Indiase overheid, overigens zonder dat dit tot veel concrete resultaten heeft geleid.

## Tot slot

Het besef dat bilaterale gesprekken kort geleden al in een vergevorderd stadium waren beland, biedt uitzicht op een meer vruchtbare relatie in de toekomst. Het samengaan van een gunstig binnenlands-politiek klimaat in zowel India als Pakistan zou samen moeten vallen met een zoveel mogelijk gecoördineerde internationale benadering door de Verenigde Staten en China om een echte doorbraak in Kasjmir te kunnen forceren. Onmogelijk is het niet, wel de hoogste tijd.

---

**Drs Bas Ebskamp** is politicoloog en was tot voor kort als opleidingscoördinator en onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSPP).

*Over de titel van dit artikel: Volgens het verhaal hakte de Griekse veroveraar Alexander de Grote de gordiaanse knoop door: een knoop aan de wagen van de Klein-Aziatische koning Gordias (eindred.)*

## Noten

- 1 'Breakfast in Amritsar, lunch in Lahore, hopes PM', in: *The Hindu*, 9 januari 2007.
- 2 Een inzichtelijk overzicht van de gebeurtenissen in Kasjmir in 1947 en de jaren erna door Sheikh Abdullah is te vinden in een artikel van zijn hand: Mohammed Abdullah, 'Kashmir, India and Pakistan', in: *Foreign Affairs*, jrg. 43, nr. 3, april 1965, blz. 528-535.
- 3 Zie voor een beschrijving van de driehoeksrelatie tussen de Verenigde Staten, China en Pakistan ten aanzien van het conflict in Kasjmir: Bruce Riedel & Pavneet Singh, *U.S. – China Relations: Seeking Strategic Convergence in Pakistan*, Policy Paper Nr. 18, Brookings Institute, januari 2010.
- 4 China deelt om vergelijkbare redenen de Indiase angst voor alle afscheidingsbewegingen; zie ook: Sumit Ganguly, 'Will Kashmir stop India's rise', in: *Foreign Affairs*, jrg. 85, nr. 4, juli/augustus 2006, blz. 45-56.
- 5 Zie voor een beschrijving van deze opstand in Kasjmir: Jonah Blank, 'Fundamentalism takes root', in: *Foreign Affairs*, jrg. 78, nr. 6, november-december 1999, blz. 36-53.
- 6 Zie voor een verslag van de Amerikaanse de-escalerende diplomatie ten tijde van het conflict bij Kargil in 1999: Bruce Riedel, *American Diplomacy and the 1999 Kargil Summit at Blair House*, Policy Paper, Center for the Advanced Study of India, 2002 ([http://www2.ssc.upenn.edu/research/papers/Riedel\\_2002.pdf](http://www2.ssc.upenn.edu/research/papers/Riedel_2002.pdf)).
- 7 Een uitgebreide en zeer informatieve beschrijving van dit proces is te vinden in: Steve Coll, 'The Black Channel', in: *The New Yorker*, maart 2009, blz. 38-51.
- 8 Moeed Yusuf & Adil Najam, 'Kashmir: ripe for resolution', in: *Third World Quarterly*, jrg. 30, no. 8, 2009, blz. 1503-1528.

# Onrust in China: over onbeminde en ontevreden minderheden

*Sinds de opstanden van de Oeigoeren in juli 2009 in China's noordwestelijke provincie Xinjiang worden de Oeigoeren in één adem genoemd met de Tibetanen als het gaat om minderheden waar de Chinese Communistische Partij mee in haar maag zit. De opstanden doen denken aan de onrust in Tibet, die zich in maart 2008 uitte in de aanloop naar de Olympische Spelen in Beijing. In beide gevallen was het geweld vooral gericht tegen de Han-Chinezen en hun bezittingen. Dit wijst op een grote ontevredenheid onder de etnische minderheden in de grensgebieden en werpt de vraag op in hoeverre de strategie van de Chinese regering ten aanzien van de gemengde bevolking in deze gebieden succesvol is gebleken.*

'Waarom hebben we eigenlijk etnische minderheden nodig?', was in de jaren '50 nog de retorische vraag van de vrouw van Mao, later lid van de beruchte 'Bende van Vier'. Net na de oprichting van de Volksrepubliek China in 1949 was de gedachtevorming ten aanzien van de etnische minderheden die het land rijk was, nogal dubbelzinnig.<sup>1</sup> Aan de ene kant predikte het socialisme gelijkheid tussen de uiteenlopende bevolkingsgroepen, maar aan de andere kant werd ten aanzien van de etnische minderheden een ontwikkelingsproces voorgesteld dat was gestoeld op het marxistisch-leninistisch gedachtegoed. Hierin werden de etnische minderheden onderaan de ladder geplaatst, als primitief en exotisch in verhouding tot de meerderheid van Han-Chinezen, die meer ontwikkeld en beschaafd werden geacht. De veronderstelde fasen in ontwikkeling betekenden dat de etnische minderheden in de loop der tijd vanzelf zouden opgaan in de meerderheid van Han-Chinezen en dat etniciteit overbodig zou worden. Tot die tijd was het echter wel de bedoeling dat de etnische minderheden een grote mate van zelfbeschikkingsrecht zouden genieten. Hierin volgde de Chinese Communistische Partij (CCP) de theorie van Lenin, die voor 'minderheidsnationaliteiten' (*minzu* in Mandarijn) een bepaalde mate van territoriale autonomie in gedachten had. In China betekende dit dat er vijf regio's recht hadden op een autonome status, te weten Tibet, Xinjiang, Binnen-Mongolië, Ningxia en Guangxi.

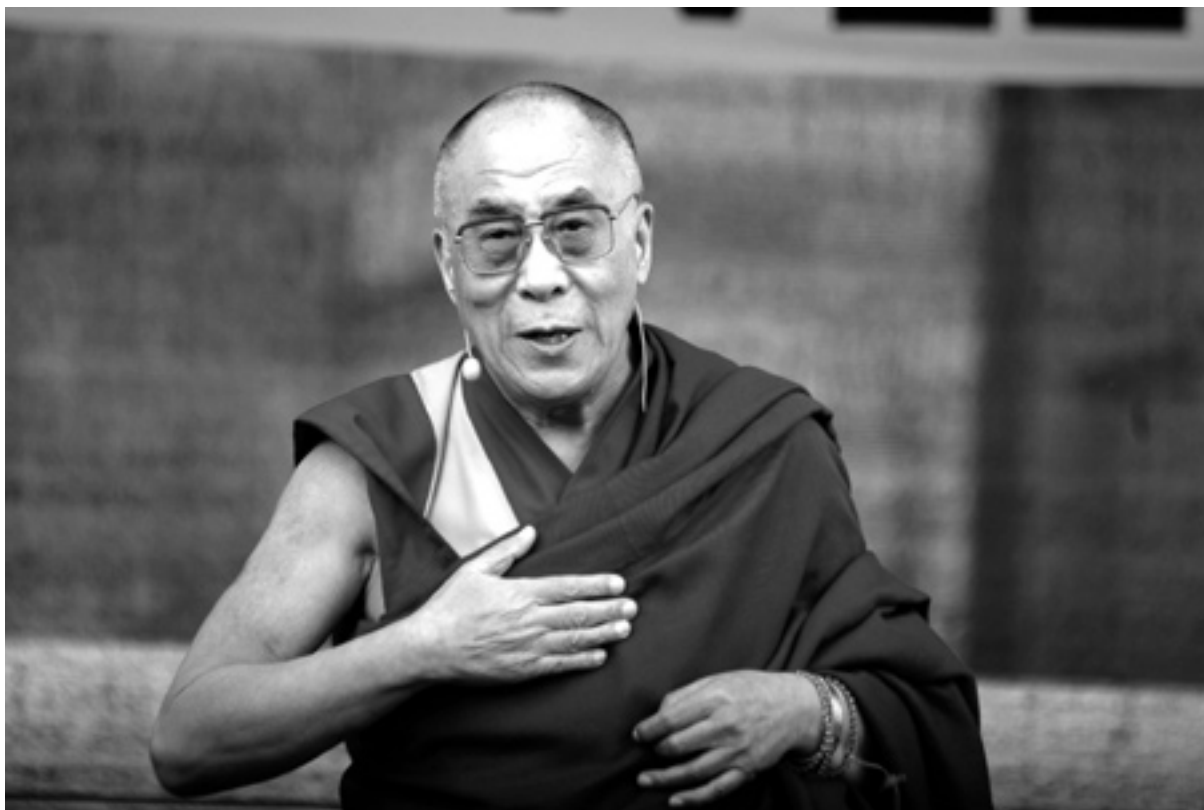
Het beleid van geleide ontwikkeling ten aanzien van de minderheden veronderstelde echter wel dat deze minderheden geregistreerd waren en door de overheid werden erkend. In het nieuwe China van Mao was dit

aanvankelijk letterlijk nog niet het geval. Om die reden werd vanaf begin jaren '50 een grootschalig 'identificerings- en classificeringsproject' ingesteld, dat tot eind jaren '70 zou duren.<sup>2</sup> Meer dan 400 groepen meldden zich om in aanmerking te komen voor de status van 'etnische minderheid' of 'minderheidsnationaliteit'. Uiteindelijk hebben groepen van wetenschapslieden en deskundigen, die het land ingingen om het onderzoek te leiden, 56 minderheden erkend, gebaseerd op vier criteria: een gemeenschappelijke taal, een gezamenlijk territorium, gezamenlijke economische activiteiten en een gezamenlijke cultuur.<sup>3</sup> Niet alle criteria bleken in de praktijk even goed te meten; dat betekende dat door het strikte classificeringsproject grote groepen buiten de boot vielen of samen werden gevoegd met andere minderheden in één etnische groep.

Begin jaren '80 – na de dramatisch verlopen Culturele Revolutie – werd het doel van geleidelijke assimilatie van de minderheidsgemeenschappen losgelaten en werd er gestreefd naar versnelde integratie van minderheden in het Chinese moederland.<sup>4</sup>

## Economische ontwikkeling

Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw heeft Deng Xiaoping economische ontwikkeling tot de belangrijkste pijler van het nationale minderhedenbeleid gemaakt. De gedachte is dat dit de beste remedie tegen sociale onrust vormt en dat het de eenheid en harmonie in het land ten goede komt. Ook zou het beleid de groeiende kloof tussen het welvarende, verstedelijkte, overwegend Han-gedomineerde oosten en het veel armere en vaak onherbergzame etnische westen van China moeten overbruggen.<sup>5</sup> Etnische minderheden kregen door dit beleid allerlei voordelen ten opzichte van de Han-bevolking, zoals extra financiële steun, prioriteit bij toelating tot scholen en universiteiten, training door lokale etnische leiders en vrijstelling van de één-kind-politiek. Ook werd ernaar gestreefd de westelijke provincies van China economisch te ontwikkelen door het aanleggen van infrastructuur, het stimuleren van buitenlandse investeringen, alsmede door overheidssubsidies die gekanaliseerd worden via lokale overheden en bedrijven. Door dit alles is de armoede in het westen van China gedaald, de levensstandaard gestegen, terwijl onderwijs en gezondheidszorg zijn verbeterd.<sup>6</sup>



Ook vanuit veiligheidsperspectief is in deze regio's geïnvesteerd, door het Volksbevrijdingsleger en de Bewapende Volkspolitie – feitelijk de gendarmerie – in grote aantallen in het bijzonder in Tibet en Xinjiang op te stellen.<sup>7</sup> De angst voor sociale onrust is groot in China. Het hardhandig en repressief karakter van het optreden in Xinjiang (2009) en Tibet (2008) zijn hier duidelijke illustraties van. De stabiliteit van en harmonie in de Chinese samenleving gaan elk ander belang te boven, en economische ontwikkeling wordt als sleutel gezien om dit te bereiken. Zodra de overwegend arme etnische groepen economisch meer ontwikkeld zijn en eenmaal een bepaalde levensstandaard hebben bereikt, zal dit (potentiële) etnische spanningen en etnisch nationalisme ondermijnen, zo is de overtuiging in Beijing. Moderniteit en welvaart worden synoniem geacht met stabiliteit, vooral ook onder de etnische groepen.

Deze gedachtegang heeft de etnische minderheden geen windeieren gelegd, maar de economische vooruitgang heeft de sociale onrust in Tibet (2008) en Xinjiang (2009) niet voorkomen. Er is dus meer aan de hand dan alleen een situatie van armoede en onderontwikkeling in de westelijke provincies en onder de minderheden in China. Tibet en Xinjiang zijn hierin uitzonderingen, door de specifieke kenmerken van Chinees bestuur in deze regio's.<sup>8</sup>

### **Marginalisering en discriminatie**

Naast de economische ontwikkeling die in deze regio's plaatsvindt, is er in zowel Tibet als Xinjiang namelijk sprake van toenemende marginalisering en discriminatie van de etnische bevolking. Er is weliswaar sprake van een stijgende levensstandaard onder de autochtone groeperingen, maar dit is vooral een gevolg van de trek van het platteland naar de steden – waar de levensstandaard hoger is – in de zoektocht naar werk. Tegelijkertijd krijgen de etnische minderheden in de steden steeds meer te maken met etnische discriminatie en uitsluiting op de arbeidsmarkt, omdat stedelijke economische activiteit gedomineerd wordt door de Han-Chinezen. In zekere mate geldt dit voor geheel China, maar in Tibet en Xinjiang spelen er nog twee factoren een rol: toenemende immigratie van Han-Chinezen in de steden van Tibet en Xinjiang en, hiermee samenhangend: groeiende toeëigening van lokaal eigendom door deze 'buitenstaanders'.

Van de 56 minderheden die China rijk is, zijn de Tibetanen en Oeigoeren het minst 'gesinificeerd', en dus het minst aangepast om te participeren in de stedelijke economische bedrijvigheid die door de Han bepaald wordt.<sup>9</sup> Bovendien heeft de Han-immigratie ertoe geleid dat, ondanks de trek van minderheden van het platteland naar de steden, de Tibetanen en Oeigoeren een minderheid zijn geworden in hun economisch en strategisch meest belangrijkste steden en dorpen en dat



ze geconfronteerd worden met economische uitsluiting in de stedelijke arbeidsmarkt en bedrijfsnetwerken.<sup>10</sup> Het Xinjiang Productie en Constructie Corps (XPCC), dat met 2,5 miljoen werknemers goed is voor 15% van de economische activiteit in de regio, is hiervan een duidelijk voorbeeld.<sup>11</sup> Het XPCC is opgezet door het Volksbevrijdingsleger om 'het land van Xinjiang te claimen voor Chinese productie en te beschermen tegen vijandelijke politieke krachten'<sup>12</sup> en wordt geheel geleid door (tijdelijk) geïmmigreerde Han-Chinezen, vaak met een militaire achtergrond.

De veiligheidsbelangen die in beide provincies spelen, leiden ertoe dat prioriteit wordt gegeven aan het (externe) eigendom en de controle door Han-Chinezen. Dit is een groot verschil met de meeste andere regio's in China (zoals Sichuan of Yunnan), waar lokale overheden veel beter in staat zijn de lokale economie richting te geven. Dit laat meer ruimte voor lokale prioriteiten, waaronder het verbeteren van de sociaal-economische positie en integratie van etnische minderheden. De ontwikkelingsstrategie ten aanzien van Tibet en Xinjiang wordt ook wel 'boemranghulp' genoemd, omdat de subsidies en economische opbrengsten vaak de regio's verlaten na een korte circulatie onder de Han-Chinezen, of in ieder geval vaak niet ten goede komen aan de etnische minderheden in deze regio's.<sup>13</sup> Ook de productiviteit en inclusiviteit van de lokale economie zijn er niet bij gebaat.

### Conflictpotentieel

De moderniseringsgedachte van de Chinese overheid ten aanzien van de etnische minderheden en de beperkte effecten van de (economische) ontwikkelingsstrategie in Tibet en Xinjiang hebben zich vermengd met de al bestaande ontevredenheid onder deze minderheden over de ontkenning van hun culturele en religieuze identiteit en rechten.<sup>14</sup> Dit heeft een nieuw conflictpotentieel gecreëerd, dat zich duidelijk heeft gemanifesteerd bij de rellen in Xinjiang in 2009, waarbij bijna 200 doden en honderden gewonden vielen. Ook in Tibet bleek deze mix van gelaagde ontevredenheid explosief in de aanloop naar de Olympische Spelen in 2008. Zoals een China-deskundige treffend analyseerde: 'China is vastgebonden binnen zijn grenzen. Het land moet het hoofd bieden aan veiligheidsuitdagingen van territoriale integriteit en politieke eenheid. De nationale minderheden voelen zich niet geïnteresseerd aan het nationale project van de Volksrepubliek China, en voelen zich niet comfortabel bij het burgerschap dat hun door de regering wordt aangeboden.'<sup>15</sup>

Hoewel de strategie van economische ontwikkeling en modernisering niet lijkt te werken, houdt de Chinese regering hier toch aan vast. Het is niet waarschijnlijk dat Beijing de controle verliest over deze strategisch belangrijke gebieden, maar dit kost de regering wel grote inspanningen op politiek en mi-

litair gebied. Ook internationaal zijn de problemen in Tibet en Xinjiang een test voor China.<sup>16</sup> President Hu Jintao moest vorig jaar de belangrijke G-8 top in Italië vroegtijdig verlaten om de crisis in Xinjiang in te tomen. Beijing blijft volhouden dat de etnische spanningen in Tibet en Xinjiang aangejaagd worden door politieke inmenging en manipulatie door etnische gemeenschappen en leiders in ballingschap, zoals Rabiya Kadeer en de Dalai Lama. De internationale gemeenschap denkt hier over het algemeen heel anders over en houdt de reactie van China op binnenlandse onrust onder een vergrootglas.

Tibet en Xinjiang zijn in dit kader lastig te vergelijken. Tibet is politiek en religieus verenigd in doel en middelen, met de Dalai Lama als leider van de gehanteerde strategie van meer autonomie binnen de grenzen van China ('de weg van het midden'). Xinjiang is politiek en cultureel veel minder homogeen; de Oeigoeren hebben zich verenigd in diverse organisaties met uiteenlopende ideeën over de toekomst van het gebied (onafhankelijkheid of meer autonomie binnen China's grenzen) en de middelen om dit doel te bereiken (vreedzaam of met gewapend verzet). Rabiya Kadeer is een bekende activist ('de moeder van de Oeigoeren'), maar zij is geen politiek of religieus leider van een verenigd volk. De Chinese regering scheert deze voor haar problematische gebieden over één kam, terwijl de situatie in deze grensregio's weliswaar vergelijkbaar, maar in hun politieke uiting niet hetzelfde is.

In de ogen van de Chinese regering werkt het huidige beleid, en is een hardhandige aanpak gelegitimeerd om stabiliteit en rust te behouden. De aanzet tot hantering van geweld kwam in 2008 en 2009 vanuit de gemeenschappen zelf, en de overheid herstelde slechts de orde. De Chinese regering probeert wel degelijk – met de gewelddadig neergeslagen demonstraties op het Plein van de Hemelse Vrede in 1989 in het achterhoofd – matig geweld toe te passen. In de ogen van zowel de etnische minderheden zelf als de internationale gemeenschap is de aanpak echter te hardhandig en worden de mensenrechten te weinig gerespecteerd. Het is bovendien de vraag of deze aanpak op de langere termijn het gewenste effect sorteert. Het is waarschijnlijker dat het repressief beleid etnische groepen tegen de regering en lokale Han-Chinezen opzet dan dat het de geleidelijke integratie van de minderheden in deze grensgebieden ten goede komt. Dit betekent dus ook dat uitbarstingen zoals in Tibet en Xinjiang zich in de nabije toekomst waarschijnlijk zullen blijven voordoen.

---

**Drs. Susanne Kamerling** is werkzaam bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en *Clingendael Asia Studies* (CAS).

## Noten

- 1 Het beleid in het laatste Chinese Keizerrijk, dat vanaf 1911 werd voortgezet onder de Nationalisten, was een stuk duidelijker: de dominante Han-cultuur werd gezien als de kern van de Chinese identiteit en daardoor als de *Leitkultur*. Dit betekende dat de minderheidsculturen inferieur waren aan dit ideaal. Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van het beleid door de jaren heen: Colin Mackerras, *China's ethnic minorities and globalization*, Routledge, 2003.
- 2 *Ibid.*
- 3 Charles F. McKhann in: Stevan Harrell, *Cultural encounters on China's ethnic frontiers*, University of Washington Press, 1995, blz. 47; en Mackerras, *a.w. noot 1*, blz. 2.
- 4 Stevan Harrell, *Ways of being ethnic in southwest China*, University of Washington Press, 2001.
- 5 Susanne Kamerling, 'Etniciteit als handelswaar', in: *China Nu*, jrg. 33, 2008, nr. 4, december 2008.
- 6 Andrew Fischer, 'Why economic boom failed to prevent unrest in Xinjiang', in: *Financial Times*, 23 juli 2009.
- 7 *Ethnic strife in Xinjiang; cracks exposed in China's minority policy*, IISS Strategic Comments, vol. 15, issue 6, augustus 2009.
- 8 Andrew Fischer, *Resolving the Theoretical Ambiguities of Social Exclusion with reference to Polarization and Conflict*, Social Exclusion DESTIN Working Paper, januari 2008.
- 9 Andrew Fischer, *a.w. noot 6*.
- 10 Andrew Fischer, 'Population Invasion versus Urban Exclusion in the Tibetan Areas of Western China', in: *Population and Development Review*, vol. 34, nr. 4, 2008, blz. 631-662.
- 11 *Ethnic strife*, *a.w. noot 7*.
- 12 *Ibid.*
- 13 Andrew Fischer, *a.w. noot 6*.
- 14 Gudrun Wacker, *Unruhen in China: ethnische Konflikte und ihr sozialer Kontext*, SWP-Aktuel 39, juli 2009.
- 15 Andrew Nathan, *Will China redefine power relations in the 21st century*, BICCS Conference, Brussel, 17 mei 2010.
- 16 Willy Lam, 'The Xinjiang Crisis: A Test for Beijing's Carrot-and-Stick Strategy', in: *China Brief*, vol. 9, nr. 15, 23 juli 2009.

# De macht van Kagame, een zegen of vloek voor Rwanda?

*Rwanda is gebrandmerkt door de genocide van 1994, waarbij naar schatting 800.000 Tutsi's en gematigde Hutu's zijn vermoord. Het Rwandan Patriotic Front (RPF) kwam onder leiding van Paul Kagame na de genocide aan de macht; het werd met een enorme uitdaging geconfronteerd: de samenleving was totaal ontwricht, economische activiteiten waren tot stilstand gekomen en instituties moesten worden opgebouwd. Waar staat Rwanda 16 jaar na het nationale trauma van de genocide? In dit debat domineren de uitgesproken voor- en tegenstanders van het regime van Kagame. Het lijkt alsof er over de toekomst van het land twee 'waarheden' ontstaan: een optimistische en een uiterst pessimistische visie, een strijd tussen aanhangers en tegenstanders van het regime. Beide groepen hebben hun eigen interpretatie van de geschiedenis; dat heeft een uitwerking op de manier van kijken naar de huidige situatie. Dit artikel belicht standpunten van voorstanders en critici van Paul Kagame, met het oog op de presidentsverkiezingen op 8 augustus a.s. Ook komt de vraag aan de orde hoe de Nederlandse overheid zich dient op te stellen tegenover het regime.*

Als men aankomt in Kigali, de hoofdstad van Rwanda, zullen maar weinig mensen niet onder de indruk zijn; de straten zijn schoon, plastic tasjes zijn verboden en het verkeer is relatief rustig. Ook wordt er druk gebouwd en zwerven er betrekkelijk weinig mensen over straat. Achter de grens met Burundi en Oost-Congo is de situatie totaal anders; in vergelijking met deze landen is Rwanda een voorbeeld voor de regio. Maar zegt dit beeld van Rwanda werkelijk iets over de ontwikkeling van het land?

## Orde en ontwikkeling

Volgens de aanhangers van Kagame klopt dit beeld van Rwanda; het land heeft een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt wat betreft economische groei, onderwijs en gezondheidszorg. Kagame is een visionair leider, die werkelijk zijn plannen ten behoeve van de samenleving weet uit te voeren. Zo heeft Rwanda grootschalige hervormingen doorgevoerd om de particuliere sector en investeringen te stimuleren, waarmee het zelfs de titel 'number one reformer' van de Wereldbank verkreeg.<sup>1</sup>

Kagame streeft ernaar de particuliere sector in Rwanda verder te ontwikkelen en om op langere termijn onafhankelijk te worden van ontwikkelingshulp.

Hij komt herhaardelijk in het nieuws met ferme kritiek op ontwikkelingshulp, omdat die hulp door veel Afrikaanse leiders niet goed wordt ingezet, zo vindt hij. Rwanda lijkt een uitzondering in de regio; het corruptieniveau is een van de laagste in Afrika.<sup>2</sup> Een voorbeeld van het anticorruptiebeleid is dat Kagame de verkeerspolitie de taak gaf elke dure auto op straat aan te houden en als bleek dat de eigenaar voor de regering werkte, moest de bestuurder de auto inleveren – een groot verschil met bijvoorbeeld de Keniaanse overheid, waar corruptie hoogtij viert en de witte glimmende SUV's in de buurt van overheidsgebouwen niet meer weg te denken zijn. Vele donoren en regeringsleiders, zoals Bill Gates en Tony Blair, investeerden daarom ook graag in Rwanda; de regering van Kagame wordt als een betrouwbare partner gezien om mee samen te werken. Begin 2009 is de officiële taal veranderd van het Frans in het Engels; eind 2009 trad Rwanda toe tot het Britse Gemenebest. Deze toetreding is opmerkelijk; Rwanda is immers géén Britse kolonie geweest. Blijkbaar voldoet Rwanda aan de criteria van democratie, goed bestuur en mensenrechten, die het Britse Gemenebest aan nieuwe leden stelt, aldus de aanhangers van Kagame.

## Economische ongelijkheid

Critici menen dat men zich niet moet laten verblinden door de economische groei die Rwanda doormaakt. De keerzijde van deze groei is namelijk de toegenomen *economische* ongelijkheid, terwijl het verschil tussen de omstandigheden op het platteland en in de steden groot is. Nog steeds leeft 60% van de bevolking onder de armoedegrens. Tevens is er sprake van *sociale* ongelijkheid. Officieel is etniciteit als indelingscriterium afgeschaft: er zijn geen Hutu's en Tutsi's meer, maar er zit wel degelijk een discrepantie tussen het beleid en de werkelijkheid. Etniciteit is nog steeds van invloed op iemands sociale positie in de samenleving. Dit is onwenselijk, want echte verzoening is alleen mogelijk als er gelijkheid bestaat in sociale klasse, werkgelegenheid, wat betreft eigendomsrechten en opleidingsmogelijkheden. Dit is in Rwanda bepaald niet het geval.<sup>3</sup> De economische en politieke machtsbasis ligt voornamelijk bij een kleine groep Tutsi's die na de genocide uit Oeganda zijn teruggekeerd.

Bij belangrijke instituties van zowel de regering als de *civil society* is sprake van een onevenredig gro-

te vertegenwoordiging van deze Oegandese Tutsi's.<sup>4</sup> Een andere duidelijke illustratie van de sterke invloed van deze groep is het plotselinge besluit van de regering om over te schakelen op het Engels als officiële taal. Van de ene op de andere dag moesten docenten in het Engels gaan lesgeven; een taal die ze zelf vaak niet eens machtig zijn. Verder bevoorrecht het economisch beleid deze groep door hoofdzakelijk te investeren in de IT-sector, universiteiten en andere bedrijvigheid in stedelijke gebieden, waar veel Tutsi's wonen en werken. Er is minder aandacht voor de agrarische sector, waarin juist het overgrote deel van de Hutu-bevolking werkzaam is.

De critici zijn van mening dat het vanwege de economische, politieke en sociale marginalisatie van de Hutu's naïef is te denken dat het beleid van de RPF-regering tot meer eenheid tussen de etnische groepen zou kunnen leiden. Het tegengestelde is waar; het versterkt slechts de frustraties onder de Hutu's dat zij niets aan hun ondergeschikte positie kunnen doen. Door deze frustratie en de politieke marginalisatie van Hutu's zou het goed mogelijk kunnen zijn dat politici in de toekomst weer mensen langs etnische scheidslijnen gaan mobiliseren, met alle gevolgen van dien.<sup>5</sup> Volgens de critici is dit reden genoeg te pleiten voor democratisering van het politieke bestel, waaronder meer vrijheid van meningsuiting. Optimistisch is men daarom ook niet over de verkiezingen van 8 augustus a.s. 'Ik heb meer vertrouwen in de toekomst van Burundi dan van Rwanda. De verkiezingen zullen in Burundi gewelddadiger en heftiger zijn dan in Rwanda, maar in Rwanda wordt alles zo onderdrukt, dat het nog een keer helemaal gaat ontploffen. Nee, de toekomst van buurland Burundi ziet er beter uit,'<sup>6</sup> aldus een mensenrechtenactivist.

### Rwanda niet klaar voor democratie

Het vraagstuk van de democratisering vormt het tweede thema van debat tussen critici en aanhangers van Kagame. Op 8 augustus 2010 worden er, voor de tweede keer sinds de genocide, presidentsverkiezingen gehouden, waarbij de president voor de komende zeven jaar gekozen wordt. Oppositieleidster Victoire Ingabire Umuhoza is begin dit jaar in Rwanda teruggekeerd na 16 jaar in Nederland te hebben gewoond; zij doet nu een gooi naar het presidentschap. Sinds haar terugkomst wordt ze geïntimideerd en in haar politieke activiteiten beperkt, net zoals de overige oppositie.<sup>7</sup> Umuhoza werd kort gevangen gezet en haar paspoort werd afgenomen. Kagame houdt stelselmatig de politieke ruimte in Rwanda gesloten voor critici van zijn regime. Volgens zijn aanhangers is het beperkte democratische gehalte van zijn bewind geen groot probleem; economische ontwikkeling en veiligheid hebben nu prioriteit en het is niet aan de inter-

ationale gemeenschap te beslissen dat Rwanda moet democratiseren.

Kagame wil voorkomen dat oppositiepartijen zich organiseren op etnische gronden en dat mensen dan ook weer etnisch gaan stemmen. Het democratiseringsproces dat vóór 1994 op gang werd gebracht, heeft immers ook de weg vrij gemaakt voor een Hutu-extremistische partij in het parlementaire stelsel; later bleek deze partij de motor achter de genocide.

Een van de elementen van een werkende democratie is vertrouwen, omdat in een democratie mensen dienen samen te werken, waarbij ze wederzijds afhankelijk zijn.<sup>8</sup> In Rwanda is het sociale weefsel van de samenleving door de genocide volledig verstoord. Een enquête onder de Rwandese bevolking toont aan dat het onderling vertrouwen laag is en het wantrouwen groot.<sup>9</sup> Huwelijken tussen mensen uit verschillende etnische groeperingen kwamen in de periode vóór de genocide vaker voor dan nu. Iedereen is bang voor terugkeer van etnisch geweld. Als je in Rwanda de vraag 'Wat gebeurt er als Kagame morgen wegvault?' stelt, krijg je antwoorden als: 'Daar wil ik niet eens over nadenken, over wat er dan gebeurt' of 'Je ziet de roofvogels toch nog rondvliegen? Ze wachten totdat ze weer kunnen toeslaan.'<sup>10</sup>

Als bijkomend argument noemen de voorstanders van Kagame dat men geen ervaring heeft met democratie. Het volk moet eerst heropgevoed worden, na jarenlang onderworpen te zijn geweest aan autoritaire regimes, toen politieke loyaliteit gekocht kon worden. Het RPF wil dit systeem veranderen in een aanpak waarbij overheid en samenleving samen het land hervormen. De staat moet eerst loskomen van de traditie van slecht bestuur, corruptie en cliëntelisme van de periode vóór 1994. Kagame's voorstanders geloven in de maakbare samenleving; door van bovenaf etniciteit af te schaffen en het volk langzaam op te voeden, denkt men op langere termijn een veilige samenleving te kunnen creëren.

### Onderdrukking

Volgens de critici zijn democratisering en vrijheid van meningsuiting wel degelijk van belang. Zij achten de afwezigheid van oppositiepartijen en andere podia waar kritiek op de overheid geuit kan worden, onwenselijk. Dat de 'internationale gemeenschap' hier geen probleem van maakt, komt vanwege het zg. 'genocidekrediet'. De internationale gemeenschap voelt zich schuldig vanwege haar passieve rol tijdens de genocide. Zij meent geen kritiek te kunnen uiten naar het RPF, dat internationaal veelal gezien wordt als de partij die de genocide wél heeft weten te stoppen. Hierdoor heeft Kagame's regime een vorm van morele legitimatie verkregen en geniet het 'genocidekrediet'. Het kwam de internationale gemeenschap goed

uit het RPF als ‘de goede kant’ te bestempelen, zodat donorlanden, deels vanuit schuldgevoel, snel de ontwikkelingshulp weer op gang konden brengen; dit geldt ook voor Nederland. Mede hierdoor krijgt Rwanda opmerkelijk veel ontwikkelingshulp en blijft kritiek langer uit dan bij andere Afrikaanse landen waar ook mensenrechten worden geschonden, zoals Zimbabwe. Dit is echter onterecht, omdat Kagame het politieke speelveld gesloten houdt door persvrijheid te beperken en de oppositie ervan te beschuldigen de ‘etnische kaart’ te spelen.

### De etnische kaart

Rwanda kent de zg. ‘genocidewet’, die het strafbaar stelt verdeeldheid onder de bevolking te zaaien, de genocide te ontkennen of te bagatelliseren. Critici en mensenrechtenorganisaties menen dat deze wet te vaag is geformuleerd en dat de gevestigde macht haar gebruikt om in het zadel te blijven.<sup>11</sup>

Etniciteit is nog steeds een gevoelig punt in Rwanda. Toch pleitte oppositieleidster Victoire in haar eerste toespraak ervoor naast de genocide op de Tutsi’s ook het leed van de Hutu’s te erkennen. Zij doelt daarbij op de misdaden tegen de mensheid door de *Rwanda Patriotic Army* (RPA), de militaire tak van de door Tutsi’s gedomineerde regeringspartij RPF. In

kritisch tegenover het regime van Kagame. Aan de andere kant dient de krant *New Times* als spreekbuis voor de overheid, die geen kans voorbij laat gaan om oppositieleidster Victoire zwart te maken. Volgens het Comité ter Bescherming van Journalisten (CJP) is er een patroon te zien in de vervolging van journalisten: de regering legt kritische journalistiek het zwijgen op.<sup>13</sup>

Volgens Kagame’s aanhangers is Rwanda weliswaar klaar voor democratie, maar is er geen ruimte voor. Daarbij moet worden opgemerkt dat het moeilijk is een inschatting te maken van het draagvlak onder de bevolking voor de oppositiepartijen. Paul Rusesabagina, bekend van *Hotel Rwanda*, meent dat als alle Rwandezes in augustus zouden stemmen op basis van hun etniciteit, Victoire zou winnen.<sup>14</sup> Anderen zijn van mening dat de bevolking juist blij is met de stabiliteit en veiligheid in het land en dat ze hun stem op Kagame, de enige in hun ogen die deze toestand kan handhaven, zullen uitbrengen.

### Het veiligheidsvraagstuk

Naast het economisch en democratiseringsdebat vormen stabiliteit en veiligheid het derde debat tussen critici en aanhangers van Kagame. Volgens de aanhangers is, gezien de interne en externe veiligheids-

*Kagame onderdrukt niet zozeer de ‘Hutu-oppositie’, maar alle oppositie*

de nadagen van de genocide zijn er door de RPA ook massamoorden op de Hutu-bevolking gepleegd. Ook zijn gematigde Hutu’s het slachtoffer geworden van de genocide. Het eerste feit wordt ontkend en voor het tweede lijkt weinig aandacht te bestaan bij de Rwandese regering. Vorig jaar veranderde zij de teksten bij de gedenkplaatsen van de genocide: van ‘Wij herdenken hier de genocide tegen de Tutsi’s en de gematigde Hutu’s’ in ‘Wij herdenken hier de genocide tegen de Tutsi’s’. Het is een taboe deze zaken aan te kaarten; zodra een oppositieleider praat over etniciteit, wordt deze ervan beschuldigd de etnische kaart te spelen.

### Persvrijheid

Als het oppositieleiden lukt hun partij te laten registreren, is er nog een hinderpaal; er is weinig ruimte voor oppositiepartijen hun standpunten over te brengen op de bevolking. Dit komt door de zeer geringe persvrijheid in Rwanda, beperkter dan in menig ander Afrikaans land.<sup>12</sup> Februari jl. zijn er weer drie journalisten van de onafhankelijke Rwandese krant *Umuseso* veroordeeld, vanwege een reportage over een buitenechtelijke affaire tussen een minister en de burgemeester van Kigali. *Umuseso* staat bekend als

dreigingen, een sterke staat voor Rwanda gewenst. Zo’n sterke staat kan de veiligheid van zijn burgers waarborgen, en daar slaagt het regime ook in. Na een lange geschiedenis van geweld is het nu opmerkelijk veilig, iets waar de regering in belangrijke mate aan heeft bijgedragen, aldus Kagame’s voorstanders.

Het is nu stabiel en deze stabiliteit dient gewaarborgd te blijven; er zijn immers nog steeds dreigingen van buitenaf. Na de genocide zijn veel daders de grens met Oost-Congo overgestoken; sommigen hebben zich aaneengesloten in de rebellenbeweging FDLR (*Forces Démocratiques de Libération du Rwanda*), die uit extremistische Hutu’s bestaat. Zij hebben als doel naar Rwanda terug te keren. Hoewel ze de meeste onrust veroorzaken in Oost-Congo, schuilt er in de FDLR dus ook een veiligheidsbedreiging voor Rwanda.<sup>15</sup>

### Conflict in Oost-Congo

Volgens de critici is deze *externe* veiligheidsbedreiging maar betrekkelijk en gebruikt de regering deze dreiging voornamelijk voor economisch gewin. Op het eerste gezicht lijkt Rwanda inderdaad een stabiel land, dat met een inhaalslag op het gebied van infrastructuur, economie en voorzieningen bezig



is. Dit kon echter alleen bereikt worden, doordat de Rwandese overheid zich verrijkt met grondstoffen uit Oost-Congo, die illegaal verkregen worden. In 2008 rapporteerden de Verenigde Naties dat de regering in Kigali steun verleende aan de Tutsirebellengroepering CNDP (*Congrès National pour la Défense du Peuple*) in Oost-Congo. Zij menen de in het gebied woonachtige Tutsi's te moeten beschermen tegen de Hutu-extremisten van de FDLR, maar intussen veroorzaakt deze rebellengroepering onrust in de Congolese samenleving en verrijkt men zich met allerlei natuurlijke grondstoffen waarover de regio beschikt. Deze bodemschatten worden de grens met Rwanda over gesmokkeld en vervolgens weer vanuit Kigali doorverkocht.<sup>16</sup>

Naar aanleiding van dit rapport van de VN hebben Zweden en Nederland hun begrotingssteun aan de Rwandese regering stopgezet. Vanwege deze toegenomen internationale druk heeft Kagame vervolgens rebellenleider Laurent Nkunda van het CNDP in Oost-Congo gearresteerd. Nkunda is echter nog niet berecht en Rwanda weigert hem uit te leveren aan Congo of het Internationaal Strafhof in Den Haag. Hij heeft huisarrest in een villa net buiten Kigali.

### Interne veiligheid

Ook de critici van Kagame geven toe dat stabiliteit en orde zijn teruggekeerd, maar zij zijn pessimistischer over de duurzaamheid van deze veiligheid. Er zijn signalen in de samenleving waar we alert op moeten blijven. Zo zijn er begin januari 2010 overlevenden van de genocide vermoord, omdat ze als getuigen hadden opgetreden tijdens de *Gacaca*-tribunalen tegen daders van de genocide. Dit is een traditionele vorm van rechtspreken in Rwanda, die speciaal weer werd ingesteld voor de berechting van genocideverdachten. Verder is er een rapport verschenen dat aantoonde dat de genocide-ideologie dat Tutsi's niet thuis horen in Rwanda, op basisscholen nog steeds wordt gepropageerd.<sup>17</sup> Een overlevende van de genocide in het dorp Nyamata maakte duidelijk met welke problemen een postgenocidale samenleving kampt. Hij was met zijn familie een kerk in gevlucht en in zijn aanwezigheid werden zo'n duizend mensen, waaronder zijn hele familie, vermoord. Hij herkende de daders, die een paar straten achter hem woonden, en getuigde tegen hen op de *Gacaca*-tribunalen. Ze bekenden en kwamen daardoor weer vrij. Nu leven ze weer in hetzelfde dorp. Geregeld ontvangt hij briefjes met de boodschap: 'We weten je te vinden want onze taak is nog niet volbracht.' Hij heeft achteraf spijt dat hij ooit tegen ze heeft getuigd. Elk jaar in april, de herdenkingsmaand, vlucht hij om veiligheidsredenen naar een oom in Kigali, omdat de kerk waar het drama zich voltrok, met stenen en soms ook granaten

wordt belaagd. De kerk is nu een herdenkingsplek, waar hij ook werkzaam is.<sup>18</sup>

### Wat is de 'waarheid'?

Voór- en tegenstanders spiegelen elkaar voortdurend in hun argumenten. Dit maakt het moeilijk een goed beeld te schetsen. Valt het Rwandese leger Oost-Congo binnen vanwege de dreiging van Hutu-extremisten of is Rwanda daar aanwezig vanwege de grondstoffen? Is iedereen in Rwanda gelijk? Kagame heeft immers etniciteit 'afgeschaft', of is er sprake van exclusief burgerschap en uitsluiting van een groot deel van de bevolking? Moet men snel democratie nastreven met meer respect voor de mensenrechten of staat de stabiliteit, die nodig is voor economische ontwikkeling, voorop?

Het is niet gemakkelijk een bepaald etiket te plakken op het regime: zijn ze nou de 'goede Rwandezers' of de 'slechteriken'? Vaak ziet men ook in de berichtgeving over Rwanda dat er een nadruk ligt op etnische tegenstellingen: 'de Tutsi-dictatuur', 'de Hutu's worden onderdrukt'. Twee groepen staan tegenover elkaar, Hutu's en Tutsi's, de slachtoffers en de daders, de overheersers en de onderdrukten. In elk van deze tegenstellingen zit een kern van waarheid. De realiteit is echter diffuser. De Tutsi's zijn géén homogene groep; er is een strijd gaande tussen de Anglofone en Francofone Tutsi's; de laatsten voelen zich gemarginaliseerd. Dat er dus niet meer zozeer sprake is van een dominante etnische scheidslijn, legitimeert natuurlijk niet meteen de macht van Kagame. Hij onderdrukt niet zozeer 'Hutu-oppositie', maar alle oppositie. Veel mensen treden uit het RPF na meningsverschillen met Kagame en gaan de oppositie in. Onlangs hebben er granaataanvallen in Kigali plaatsgevonden, waarbij enkele doden en vele gewonden vielen. Deze aanvallen waren hoogstwaarschijnlijk het werk van voormalige leden van het RPF, en dus waarschijnlijk van Tutsi's. Hier zit wellicht een grotere dreiging voor instabiliteit in Rwanda dan vanuit 'de onderdrukte Hutu-meerderheid'.<sup>19</sup> Deze granaataanvallen tasten het imago van Rwanda als een stabiel en veilig land aan.

### Rol van de 'internationale gemeenschap' en Nederland

Nu de situatie in Rwanda dus op tal van verschillende manieren geïnterpreteerd wordt, komt de vraag op: Hoe dient Nederland zich tegenover het regime van Kagame op te stellen? Nederland is een van de grootste donoren van Rwanda en stelt zich niet erg kritisch op tegenover Kagame's regering. Den Haag heeft dan wel de begrotingssteun stopgezet na de inval in Oost-Congo, maar het bleef Rwanda via andere wegen steunen. Zo financiert Nederland wel de natio-

nale kiescommissie in Rwanda, die totaal afhankelijk is van en gevormd wordt door de Rwandese regering. Indirect steunt Den Haag dus nog steeds de regering in Kigali. Na de kabinetsformatie zal Den Haag moeten besluiten of de begrotingssteun wordt hervat. De uitkomst zal natuurlijk afhankelijk zijn van wie de nieuwe minister van buitenlandse zaken wordt, maar de verwachting van het ministerie van Buitenlandse Zaken is dat de begrotingssteun hervat zal worden.

Het is voor Nederland niet zozeer van belang te bedenken of 'we' nu 'voor' of 'tegen' Kagame zijn, maar wel dat we de simplificatie van de regio achter ons laten en in openheid alle feiten en invalshoeken bekijken. Uiteindelijk zal het ook niet werken als we voorwaarden verbinden aan de begrotingssteun. Kagame is hier duidelijk in; het is westerse arrogantie zodra we democratisering eisen in ruil voor geld. Hij zal er geen moeite mee hebben om dan meer zaken te gaan doen met, bijvoorbeeld, de Chinese overheid.

Thans is het ook niet duidelijk in welke richting Rwanda zich zal bewegen. De verkiezingen in 2017 zullen interessanter worden dan de verkiezingen in augustus dit jaar, aangezien Kagame over zeven jaar dan officieel de macht moet overdragen. Er valt slechts te speculeren over hoe een machtsovername zou verlopen en of Kagame de constitutie zal veranderen om langer aan de macht te blijven. Wel baren de huidige ontwikkelingen in Rwanda zorg: granaat-aanvallen, de intimidatie van de oppositie en de toegenomen economische ongelijkheid. Nederland zou zijn diplomatie en ontwikkelingsgeld meer direct moeten inzetten om deze verontrustende ontwikkelingen aan te kaarten, respectievelijk aan te pakken, zoals het ondersteunen van projecten die meer economische en sociale gelijkheid creëren, en ervoor moeten zorgen dat de Nederlandse ontwikkelingsgelden meer terechtkomen in rurale gebieden en niet uitsluitend in de steden.<sup>20</sup>

Het valt te verkiezen dat de Nederlandse overheid geen begrotingssteun meer aan de regering in Kigali geeft, maar het geld besteedt aan projecten die metterdaad de problemen in Rwanda proberen aan te pakken.

Hoewel het een van de grootste donoren is, is de invloed van Nederland natuurlijk relatief. Daarom zou Den Haag deze aanpak ook op EU-niveau moeten aankaarten. Ook kunnen andere landen Nederland volgen; toen ons land vorig jaar de begrotingssteun stoppte, volgde Zweden en later ook Canada. Deze ervaring leert dat zo'n stap niet als een steek naar de Rwandese regering gezien hoeft te worden; Kagame geeft immers ook zelf aan op den duur onafhankelijk van begrotingssteun te willen worden. Nederland zou in ieder geval de Rwandese regering niet moeten willen steunen vanuit het 'genocidekrediet', dat zij in

eerste instantie als startkapitaal en blijk van vertrouwen heeft verkregen. Dat krediet is nu wel zo'n beetje gespenseerd. Hoe verschrikkelijk de genocide verder ook was; Rwanda is méér dan de genocide en we dienen nu naar de toekomst te kijken.

---

**Esther Marijnen** is als stagiaire verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Zij studeert Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en heeft vier maanden in Rwanda gewoond, waarbij zij onderzoek deed voor haar scriptie en stage heeft gelopen bij een Rwandese organisatie, *the private sector federation* en bij een onderzoeksproject van SNV en CARE.

## Noten

- 1 The Worldbank, *Doing Business Report*, 2010 (beschikbaar via [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)).
- 2 *Ibid.*
- 3 Gerard Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide, and the making of a Continental Catastrophe*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
- 4 An Ansoms, 'Re-engineering rural society: the Visions and the Ambition of the Rwandan elite', in: *African Affairs*, 3 februari 2009.
- 5 Helen Hintjens, 'Post-genocide identity politics in Rwanda', in: *Ethnicities*, vol. 8, nr. 1, 2008, blz. 31.
- 6 Interview door de auteur, 20 september 2009, Kigali.
- 7 Amnesty International, *Intimidation of Rwandan Opposition Parties Must End*, 18 februari 2010.
- 8 Mark E. Warren, *Democracy and trust*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 9 National Unity and Reconciliation Commission, *Social Cohesion in Rwanda, An opinion survey, 2005-2007*.
- 10 Interviews afgenomen door de auteur, 1 november 2009, Kigali.
- 11 Amnesty International, *a.w. noot 7*; en Human Rights Watch, *End Attacks on Opposition Parties*.
- 12 Rwanda stond 157<sup>ste</sup> op een lijst van 175 landen in de *Reporters Without Borders*, press freedom index uit 2009.
- 13 'Drie journalisten in Rwanda veroordeeld', in: *de Volkskrant*, 24 februari 2010.
- 14 Interview door de auteur, 22 april 2010, Brussel.
- 15 International Crisis Group, *End of transition in Rwanda: A necessary Political Liberalization*, 2002, blz. 6.
- 16 UN report: s/2008/773, 10 december 2008.
- 17 *The New Times*, 'CNLG releases report on Genocide Ideology in Schools,' Edwin Musoni, Rwanda: 4 december 2009.
- 18 Interview door de auteur, 3 december 2009, Kigali.
- 19 BBC, 'Rwanda - Kigali hit by twin grenade attacks', 5 maart 2010.
- 20 Zie ook de analyse van Urvin, die stelt dat de ideeën over verzoening en gerechtigheid van de Rwandese overheid verschillen met die van de experts. De donorgemeenschap hecht echter veel waarde aan harmonie en *budget support*. Volgens Urvin worden hierdoor conflict gevoelige factoren in de samenleving niet aangepakt. Hij stelt dat het succes van de Rwandese regering steun te ontvangen in de vorm van *budget support*, de ontwikkeling niet ten goede komt. Peter Urvin, 'Structural causes, development co-operation and conflict prevention in Burundi and Rwanda', in: *Conflict, Security and Development*, vol. 10, nr. 1, 2010, blz. 171.

# Olie op de golven: het nieuwe geschil over de Falklandeilanden

Een nieuw maritiem emiraat onder de ijsskoude golven van het zuiden van de Atlantische Oceaan zou op zich zelf al voldoende zijn om de aandacht en de begeerte te wekken van machtshongerige landen en op winst beluste bedrijven. Dat zestig miljard vaten aardolie opdoemen in de kring in de Oceaan waarin Argentinië en Groot-Britannië om de soevereiniteit hebben gevochten en nog voortdurend verwickeld zijn in diplomatieke schermutselingen, lijkt gegarandeerd een bitterscherp entree van de Falklands/Malvinas op te leveren in de wereldeconomische energieverhoudingen.

Het nieuws in februari 2010 dat een kleine olie-exploratie-onderneming, het Britse *Desire Petroleum*, begonnen was met een verkenning van de zeebodem zo'n honderd kilometer ten noorden van de Falklandeilanden, die in Argentinië bekend staan onder de naam Malvinas,<sup>1</sup> lokte de voor de hand liggende effecten uit. Al dagen te voren had de regering in Buenos Aires afgekondigd dat alle schepen die tussen de in Brits bezit zijnde eilanden en Argentinië voeren, een speciale vergunning zouden moeten aanvragen. Klachten van verongelijkheid had de regering van president Cristina Fernández Kirchner overgebracht aan de Britse ambassade te Buenos Aires, de secretaris-generaal van de Verenigde Naties en de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken. Ze kregen een panregionale weerklank door een verklaring ten gunste van de Argentijnse aanspraak op soevereiniteit op een top van Latijns-Amerikaanse en Caribische landen in Mexico. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, Hillary Clinton, leek zelfs afstand te nemen van de vroegere steun aan de Britse aanspraak met haar oproep tot een vreedzame oplossing van het geschil.

Anders dan in 1982, toen een impopulaire dictatuur onder leiding van generaal Leopoldo Galtieri haar neergang probeerde te keren door een greep te doen naar de eilanden, was er deze keer geen sprake van militaire agressie. In weerwil van de instinctieve verwachtingen van de Britse pers dat de strijd zou losbranden,<sup>2</sup> en de eis van de (toenmalige) schaduwminister van buitenlandse zaken van de Conservatieve Partij dat er onmiddellijk een extra oorlogsschip gestuurd moest worden, bleef het Argentijnse antwoord zuiver verbaal. Wat voor de waarnemers elders in de wereld nog het meest in de buurt kwam van wapengekletter, waren kreterige geluiden die niet uit

Buenos Aires kwamen, maar door bevriende Latijns-Amerikaanse leiders geuit werden. De heersende regionale stemming, anti-imperialistisch en links georiënteerd, verzekerde Argentinië van de anti-Britse schimpscheuten van de Venezolaanse president Hugo Chávez in zijn zondagse televisietoespraak ('Koningin van Engeland, ik zeg U: de tijd van imperia is voorbij'), evenals van de sympathie van de Braziliaanse president Lula, die een argument vond voor zijn pleidooi voor hervorming van de Verenigde Naties in het gedateerde permanente lidmaatschap van Groot-Britannië van de Veiligheidsraad.

Met wat goede of kwade wil vallen wat parallellen te bespeuren tussen de huidige situatie en de aanloop naar de Falklands-oorlog in de talrijke binnenlandse problemen waarmee president Fernández zich geconfronteerd ziet:<sup>3</sup> een krachtiger wordende oppositie die nu beide huizen van het Congres in handen heeft, evenals het vice-presidentschap, terwijl de populariteit van de president rond de twintig procent zweeft; een nog onbeslist gevecht om zich meester te maken van de reserves van de Centrale Bank ter besteding aan de sociale sector; en een niet succesvolle poging de inflatie te bedwingen. Deze politieke perikelen zouden de president ertoe kunnen hebben aangezet te besluiten de kwestie hoog op de agenda van haar buitenlands beleid te zetten. Wie in deze uiting van irredentistisch populisme een schuiver ziet in de richting van Galtieri's oorlogshitserij, zou echter voorbijgaan aan de meest diepgaande veranderingen in de Argentijnse politiek.

Zelf stellen zij dat ze door de militaire dictatuur zijn vervolgd en president Fernández en haar voorganger (en echtgenoot) Néstor Kirchner hebben consequent geprobeerd tot herstel te komen voor slachtoffers van de junta (1976-1983), die in haar campagne tegen 'subversieve' activiteiten naar schatting 30.000 mensen heeft gedood. De houding van het echtpaar in legerzaken is recht-door-zee. Ten tijde van de staatsgreep in maart 1976 was de huidige minister van defensie Nilda Garré een radicaal peronistische parlementariër; met grote moed smokkelde ze haar toenmalige geliefde, een prominente peronistische activist, de Mexicaanse ambassade binnen.<sup>4</sup> In de regering in het algemeen bekleden bittere vijanden van Argentijns rechts en van de dictatuur belangrijke posten. Overigens is sinds het aantreden van Néstor Kirchner in 2003 de defensiebegroting meer omlaag-

gegaan dan in enig ander Latijns-Amerikaans land.<sup>5</sup> Na een scheepsbrand in 2007 is de enige overgebleven Argentijnse ijsbreker, de *Alurizante Irizar*, die in 2004 het ‘verboden terrein’ van de Exclusieve Economische Zone rond de eilanden was ingevaren om de identiteit vast te stellen van de schepen die daar aangetroffen werden, uit de vaart genomen. Vanuit een gevoel van eigenwaarde wees Buenos Aires na de scheepsramp het Britse aanbod van de hand om de Argentijnse bases in de poolzee te bevoorraden.

### Een populaire nederlaag

Voordat we de verwickelingen van de zoektocht naar aardolie in het zuidelijk deel van de Atlantische Oceaan en de betekenis van nieuwe regionale bondgenootschappen voor het geschil inzake de soevereiniteit over de eilanden onder de loep nemen, is het de moeite waard nog eens te kijken naar de aanspraken die Groot-Britannië en Argentinië op de archipel maken en naar de bijzondere plaats van de aanspraak op de Malvinas in het Argentijnse publiek en politiek bewustzijn.

Aan Britse zijde leek er weinig twijfel over te bestaan dat anno 1982 de bezuinigingsmanie van de beginperiode van het thatcherisme de eilanden rijp had gemaakt voor postimperiale terugtrekking. Ze lagen op grote afstand van de kern van het koninkrijk, met nauwelijks noemenswaardige economische bedrijvigheid anders dan het boerenbedrijf en kleine visserij, zodat het belang van Londen bij handhaving van de soevereiniteit miniem was.<sup>6</sup> Binnen een paar maanden na haar aantreden begon de Conservatieve regering bij monde van minister van buitenlandse zaken Nicholas Ridley, een doorgewinterde thatcherist, een campagne om de Britse verplichtingen in het zuiden van de Atlantische Oceaan terug te schroeven. Ondanks stevige oppositie op de eilanden en in het parlement omvatten zijn voorstellen een overdracht van de soevereiniteit aan Argentinië onder een *lease-back* (pacht- of verkoop-en-huur)-systeem, dat de bewoners bepaalde beperkte rechten op Britse nationaliteit zou bieden.<sup>7</sup> Een soortgelijke overeenkomst verzekerde Groot-Britannië 99 jaar lang, tot 1997, de controle over Hongkong, terwijl de Verenigde Staten thans het eiland Diego García in de Indische Oceaan besturen dankzij een door Groot-Britannië voor vijftig jaar verstrekte pacht.

Het is nogal paradoxaal dit koppig economisch realisme te vergelijken met de felle verdediging van de Britse territoriale aanspraken die Thatcher en haar ministers ten beste gaven in de dagen die volgden op de Argentijnse invasie van 2 april 1982. Geconfronteerd met Zuid-Amerikaanse troepen die patrouilleerden door de straten van een eilandhoofdstad met een nieuwe naam, Puerto Argentino, voorheen Port

Stanley, kwam de harde kern van compromisloos Conservatief nationalisme tevoorschijn – toegejuicht door een populaire pers die haar jingoïstische roeping had hervonden. Er werd een speciaal eskader van de marine uitgezonden, omdat, zoals Thatcher beklemtoonde, er levens zouden moeten worden opgeofferd ‘om Brits soeverein grondgebied en de Britse volksaard te verdedigen’.<sup>8</sup>

Vanaf het moment dat de oorlog – die drie maanden zou duren en het leven zou kosten aan 255 Britten en 649 Argentijnen – begon, was terugkeer tot de bezuinigingskoers van dekolonisatie ondenkbaar. Sinds die tijd is een aanzienlijke militaire verplichting jegens de eilanden voor Londen een onvermijdelijke begrotingspost: er zijn nu duizend man Britse troepen gestationeerd, samen met vier gevechtsvliegtuigen en vier marineschepen. Net als bij andere relictten van het Britse Rijk wekken suggesties van terugtrekking verwijten van zwakheid en verraad.<sup>9</sup> Langdurige besprekingen over een vreedzame oplossing voor het geschil tussen Groot-Britannië en Spanje inzake de soevereiniteit over Gibraltar leken uit te lopen op een bi-nationale regeling in 2002, toen de populaire pers en de conservatieve oppositie de plannen de grond in boorden. Het akkoord werd vervolgens op sterk water gezet.

De militaire verankering van het verre Britse bewind staat in scherpe tegenstelling tot het proces van gebiedsaanspraak en -verlies zoals dat in Argentinië werd ervaren. In een tijdsbestek van enkele maanden ervoer het land heftige emotionele schommelingen, een verschuiving van een volksopstand tegen de dictatuur vanwege het economische beleid – die uitliep op de gewelddadige, door vakbonden geleide protesten rond de *Plaza de Mayo* op 30 maart 1982 – via vaderlandslievende koorst tot walging van eigen land. Zestien maanden na de Argentijnse overgave stond het land in het teken van de eerste democratische verkiezingen sinds 1973. De verkiezingen in dat jaar hadden een rampzalige reeks gebeurtenissen op gang gebracht, met de terugkeer naar Argentinië van de aftandse ex-president Juan Domingo Perón en zijn vrouw Isabel. Nu, in 1983, maakte het te schande gemaakt militaire *establishment* zich op voor de rechtszittingen over grootschalige schendingen van mensenrechten; die rechtszittingen zouden in 1985 beginnen.

De manier waarop Argentinië omging en nog steeds omgaat met de nederlaag op de Malvinas, getuigt van talloze ongerijmdheden. Op het eerste gezicht zou men kunnen verwachten dat het land dankbaar zou zijn voor het ‘demonstratie-effect’ van een dergelijke krijgsramp. President Galtieri, een whiskeyzuiper en bullebak, zei de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken en afgezant Alexander Haig, dat de laaiend enthousiaste menigte bij het regeringspa-

leis hem zou vierendelen, als hij niet zou oppassen.<sup>10</sup> De generaal trad af in juni 1982, enkele dagen na de Argentijnse overgave. De marinekapitein Alfredo Astiz, die in 1977 de *Madres de la Plaza de Mayo*, een organisatie voor steun aan slachtoffers van de dictatuur, had geïnfiltrerd en zo twaalf vrouwen van middelbare leeftijd en nonnen de dood had ingedreven door verdrinking in de Atlantische Oceaan, was ook verantwoordelijk voor de overgave van de afgelegen post Zuid-Georgië op de Falklands, zonder een schot te lossen.

Niet door verkiezingen aan de macht gebracht, vermoed na haar jarenlange moordfurie, wist de Junta na haar ervaring met de wereldkampioenschappen voetbal in 1978 dat de enige vormen van legitimering die haar nog openstonden, spektakel waren en een cultuur van sentimenteel nationalisme dat al een eeuw bewust gecultiveerd was: 'Het kind ziet in de soldaat de vleeswording van het vaderland. [...] De geluiden die een militaire kapel ten gehore brengt, bereiken het gehoor van het kind als een fantastische en fascinerende taal,' aldus de Argentijnse hervormingswet inzake 'patriottische opvoeding'<sup>11</sup> van 1908.

De Kirchners hebben deze militaire cultuur ten diepste verworpen. Tegelijkertijd hoeft er niet aan getwijfeld te worden dat beiden een schrille nationalistische toon hebben gehandhaafd in hun eisen van Argentijnse soevereiniteit, van de wapenfeiten van de

stellen zij zich te bekommeren om de materiële basisbehoefte van hun burgers.

Wat betreft de Malvinas wordt de dood van Argentijnse soldaten in politiek en volkscultuur behandeld als krachtbron van nationale identiteit. De logica van moderne Latijns-Amerikaanse populistten – het slaan van een brug tussen leider en volk, een permanent wantrouwen tegen het rijke Noorden – is afhankelijk van dit soort symbolen. Maar het politiek gebruik van de eilanden loopt over van de uitglidders en inconsequenties. Veteranen van de strijd om de Malvinas zijn en worden armoedig behandeld door de overheid, terwijl 500 van hen sinds de oorlog zelfmoord hebben gepleegd. Diplomaten hanteren agressief taalgebruik, terwijl het leger in verval verkeert. En terwijl de Britten hun militaire roeping en elan in de Falklands opnieuw hebben ontdekt, waarbij ze de weg naar Irak plaveiden, blijken de in de propaganda-oorlog van de generaals gemanipuleerde Argentijnen de kwestie-Malvinas tot een zaak van volksbelang te hebben gemaakt.

### Olie en de regio

In de nabije toekomst zal er in het zuiden van de Atlantische Oceaan beslist niet opnieuw sprake zijn van een gewapend conflict. Dit moet ons echter niet blind maken voor de spanningen en regionale reperussies die wellicht voortvloeien uit de potentiële ont-

*Bij ontdekking van een redelijk volume olie, zullen de eilanden, net als Venezuela, Mexico en Brazilië, een middelpunt van bodemschatten worden*

ijsbreker *Irizar* tot het besluit, in 2007, een akkoord te verscheuren dat de vroegere president Carlos Menem had ondertekend met het oog op gezamenlijke olie-exploratie (met de Britten).

De verschillen met Menems benadering van de kwestie-Malvinas zijn inderdaad markant. Ze kunnen worden herleid tot de recente binnenlandse zigzagbewegingen van politiek en economisch beleid in Argentinië. Terwijl Menem streefde naar 'normalisering' van de betrekkingen met Groot-Britannië, in 1990 de diplomatieke banden herstelde en een charmeoffensief tegenover de eilandbewoners op touw zette, hebben de Kirchners elke poging tot hoffelijkheid gestaakt. De economische crisis van 2001, het referentiepunt voor de hedendaagse Argentijnse samenleving, belichaamde in hun ogen de negatieve bijwerking van Menems inspanningen om zijn land opnieuw deel te laten uitmaken van een rijk, consumptiegericht, gedollariseerd Westen. Kirchner heeft een einde aan dat avontuur gemaakt: de gedevalueerde *peso* vormde de kern van het economisch beleid van het echtpaar. Maar anders dan Menem

dekkingen van substantiële oliereserves. Terwijl de oorlog in 1982 een conflict tussen twee landen was over de riten en symbolen van bezit, zou de nieuwe kloof de regio wel eens kunnen laten touwtrekken over een economische *bonanza*. Hoe zou dit de dimensies van het geschil over de soevereiniteit kunnen veranderen?

Allereerst dient een groot vraagteken te worden gezet bij de schatting van de vermoede reserves. Hoewel exploratie in 1998 het voorkomen van enige aardolie bewees en vaststelde dat de geologische voorwaarden in het gebied zonder meer geschikt waren voor voortbrenging van koolwaterstoffen, is er geen noemenswaardige aardolievoorraad ontdekt; zodoende konden evenmin de kansen op commerciële exploitatie worden aangegeven. Een wetenschappelijke analyse stelde dat de schatting van 60 miljard vaten is gebaseerd op een 'gebrek aan stevige waarnemingsgegevens' en een 'grote dosis goed geluk'.<sup>12</sup> Zouden de intussen vier Britse exploratiefirma's er vóór het eind van dit jaar niet in slagen iets te vinden, dan lijkt de weddenschap van de baan. Vanuit het perspectief van

de recente BP-olieramp in de Golf van Mexico zou dit het mooiste resultaat zijn voor het zeemilieu ter plekke.

Als echter toch een redelijk volume olie wordt ontdekt, zullen de eilanden, net als Venezuela, Mexico en Brazilië, een middelpunt van bodemschatten worden. Venezuela, met een geschatte 235 miljard vaten zware olie in de Orinoco-gordel, waardoor het in principe een van de grootste lange-termijnreserves ter wereld herbergt, zal aan de top blijven, met Brazilië, na de gigantische vondst diep onder zoutlagen in de oceaانبodem, als goede tweede. Argentinië zou zich graag bij dit tweetal voegen en niet erg gelukkig zijn met winstgevendende vondsten die zo'n 500 kilometer van zijn kust geëxploiteerd zouden worden. De voormalige Argentijnse staatiemaatschappij *Repsol YPF* kondigde een aantal dagen na de start van de exploratie bij de eilanden door *Desire Petroleum* aan dat het eveneens de zeebodem zou gaan exploreren, en wel halverwege het Argentijnse vasteland en de Malvinas.<sup>13</sup>

In dit opzicht zal Argentinië waarschijnlijk nog meer op volledige steun van zijn regionale bondgenoten kunnen rekenen. Anders dan in 1982, toen Chili de zijde van Groot-Britannië koos en Uruguay neutraal bleef, weerspiegelt de recente steun voor de Argentijnse aanspraak op soevereiniteit een intensieve zorg over energiebronnen en de geostrategische betekenis van de regio. Het afgelopen decennium hebben stroomstoringen het openbare leven in Brazilië, Venezuela en Argentinië vergald, terwijl het in het leven roepen van een regionale energie-infrastructuur een permanent punt van toenadering in de regionale onderlinge betrekkingen heeft gevormd, dat de links-rechts-scheidslijnen hielp overbruggen. Van Amerikaanse zijde suggereren de uitlatingen van Hillary Clinton de wens Latijns-Amerika niet van Washington te vervreemden. Die ambitie zou op haar beurt Argentinië in de kaart kunnen spelen.

Van zijn kant zou Groot-Britannië kunnen rekenen op zijn militaire presentie dank zij het garnizoen op de Falklands, de loyaliteit van de eilandbewoners, de formele erkenning door de Europese Unie van de Falklands als geassocieerd gebied, evenals de vriendschappelijke betrekkingen die het in Latijns-Amerika geniet, allereerst die met Chili. De nieuwe Chileense regering lijkt geïnteresseerd in samenwerking wat betreft exploitatie van welke olievondst dan ook. Londen lijkt dus over de middelen te beschikken om zich te verdedigen en om zich desnoods op te maken voor een langdurige juridische strijd in Den Haag of elders. De *United Nations Commission on the Limits of the Continent*, waaraan in 2009 tegengestelde claims op de Zuid-Atlantische Zee zijn voorgelegd, zou heel goed een van de fora kunnen vormen waar het geschil kan worden uitgevochten.

De intrinsieke zuiverheid van de Britse territoriale aanspraak zou echter ook ernstig ondergraven worden in het geval van een grote olievondst. De Falkland-eilanden hebben hun Britse identiteit bewaard dankzij het moreel gewicht dat de oorlog uitoefende, een zekere mate van autarkie (mede dankzij de verkoop van visvergunningen) en het vrijwel afbreken van de banden met het Argentijnse vasteland, hoe kostbaar deze veronachtzaming van het naaste buurland ook is. Een invasie van het personeel en het toebehoren van de oliesector zou het nodig maken in voedingsmiddelen en andere goederen te voorzien en de toegang tot gezondheidszorg te verbeteren; goedbetaalde technici willen er een weekendje tussen uit, geen lange afstandsvluchten via het eiland Ascension. Zo'n situatie zou Argentinië ook de nodige kansen bieden om economische druk op de eilandbevolking uit te oefenen.

De integratie in de olie-economie zou zeer waarschijnlijk de absurditeiten van de Britse aanspraak op soevereiniteit blootleggen en de bevolkingssamenstelling van de archipel definitief veranderen. Op een gegeven moment zou het weleens nodig kunnen zijn te praten over verandering van de aard van de soevereiniteit over de eilanden, misschien op basis van een gemengd beheer, zoals dat als oplossing is voorgesteld door de in Cambridge docerende Argentijnse politoloog Guillermo Makin.<sup>14</sup> Diverse commentatoren die dichtbij het Britse establishment staan – onder wie Simon Jenkins en Max Hastings, vooraanstaande schrijvers van een belangrijk boek over de Falklands-oorlog<sup>15</sup> – hebben de mogelijkheid geopperd van een nieuwe formule die Argentijnse rechten zou erkennen en verankeren.

Uiteindelijk getuigt het simplistisch tweegevecht om de archipel, dat overloopt van collectieve emoties en de verplichtingen die voortvloeien uit vergoten bloed, niet noodzakelijkerwijs van veel respect voor de subtiliteit van de historische feiten: de geografische aanduiding Malvinas valt te herleiden tot de echte wortels van de vestiging, namelijk tot een schip dat in 1764 de Franse haven Saint-Malo verliet en de eerste *Malouines* vervoerde.

---

**Ivan Briscoe** is stafid en senior onderzoeker van de Conflict Research Unit (CRU) van het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Voorheen was hij onder meer verbonden als journalist aan de *Buenos Aires Herald* en de *UNESCO Courier*, als redacteur aan de Engelstalige editie van *El País* en als senior onderzoeker aan FRIDE (Madrid). Vertaling van dit oorspronkelijk voor de *Internationale Spectator* geschreven opstel uit het Engels door Gerard J. Telkamp.

## Noten

- 1 Ik hanteer beide benamingen in dit artikel, afhankelijk van de context.
- 2 'Royal Navy warships on standby over Falklands oil dispute', in: *Daily Telegraph* [UK], 18 februari 2010.
- 3 Een aantal commentatoren verwees naar de problematische binnenlandse achtergrond als factor voor de nadruk van president Cristina Fernández op de kwestie. Zie bijv. 'Malvinas y petróleo', in: *El País*, 24 februari 2010.
- 4 Zie de weergave van Nilda Garré's heldendaad in de Mexicaanse ambassade in: Miguel Bonasso, *El presidente que no fue*, Planeta, 1997.
- 5 Rosendo Fraga, 'Malvinas: crisis sin militares', in: *La Nación*, 22 februari 2010.
- 6 Volgens André Graham-Yooll, correspondent van *The Guardian* (UK) in Buenos Aires tijdens de oorlog en een in Argentinië geboren burger van Schotse komaf, 'waren de Malvinas in 1982 bankroet, van verwaarloosbaar politiek belang in de oude hoofdstad van het Britse Rijk en stonden ze op het punt op de een of andere wijze te worden overgedragen aan de republiek Argentinië'.
- 7 Een gedetailleerd verslag van deze poging valt aan te treffen in Lowell S. Gustafson, *The Sovereignty Dispute Over the Falkland*

(*Malvinas*) Islands, Oxford: Oxford University Press, 1988, blz. 109-112. Een dergelijke beschrijving ook bij Max Hastings & Simon Jenkins, *The Battle for the Falklands*, Londen: Joseph, 1983.

- 8 Gustafson, a.w. noot 7, blz. 121.
- 9 'We offerden geen 255 mensen op om het enkele jaren later gewoon op te geven en weg te lopen', citaat van Sir Peter de la Billiere, in: 'Hillary Clinton steps into Falklands row', in: *Daily Mail*, 26 februari 2010.
- 10 Zie het vraaggesprek met Haig (die stierf in februari 2010), in: 'Alexander Haig: "Dejé en claro que si había guerra, EE UU sestaría con Gran Bretaña"', in: *Clarín* (Argentinië), 5 april 2007.
- 11 Van bijzonder belang is het werk van de Argentijnse politicoloog Carlos Escudé over deze onderwijshervorming.
- 12 Geciteerd op basis van mededelingen van dr Phil Richards van de Britse geologische dienst.
- 13 'YPF buscará petróleo en la cuenca de Malvinas', in: *La Nación*, 25 februari 2010.
- 14 Makin verwijst naar Andorra en het eiland Man als mogelijke voorbeelden van territoria met een 'meer moderne, gesegmenteerde' soevereiniteit. Zie: 'Hay que dificultarle la exploración petrolera', in: *La Nación*, 28 februari 2010.
- 15 Zie noot 7.

# Nucleaire ontwapening of nucleaire wapenbeheersing

*In het publieke discours over nucleaire ontwapening is van een merkwaardige verwarring sprake. De afgelopen jaren zijn er meermalen ferme uitspraken over nucleaire ontwapening gedaan en niet alleen door gepensioneerde staatslieden. Naast de bekende artikelen in de Wall Street Journal van Kissinger, Schultz, Perry en Nunn sprak ook president Obama zich in zijn indrukwekkende toespraak in Praag (april 2009) uit voor een kernwapenvrije wereld, gevolgd in Europese hoofdsteden door onder andere ministers Westerwelle van Duitsland en Verhagen van Nederland. De berichtgeving over het nucleaire beleid van de Verenigde Staten, zoals vastgelegd in de april jl. verschenen Nuclear Posture Review, leek deze tendens te bevestigen. In het zicht van de toetsingsconferentie van het Non-Proliferatie Verdrag, mei jl. in New York, pleitten vervolgens verscheidene NAVO-lidstaten, waaronder Nederland, voor concrete stappen naar nucleaire ontwapening. Bestudering van het beleid van de kernwapenstaten en hun bondgenoten dwingt toch tot andere conclusies. Die ontwapening loopt niet zo'n vaart als vaak wordt voorgesteld. Integendeel – de feiten wijzen op behoud van de nucleaire slagkracht van de kernwapenstaten voor de lange termijn.*

## (Non-)Proliferatie en nucleaire ontwapening

Het belangrijkste verdrag in het nucleaire dossier is het Non-Proliferatie Verdrag (NPV) uit 1968, waarin afspraken tussen de officieel erkende kernwapenstaten en de niet-kernwapenstaten werden vastgelegd. In ruil voor de voorlopige erkenning van de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad als kernwapenstaten legden de ondertekenaars vast dat ze geen nucleaire technologie voor militaire doeleinden zouden ontvangen of exporteren. Wel werd hun recht op toegang tot nucleaire technologie voor vreedzame doeleinden gegarandeerd. Sinds de inwerkingtreding in 1970 heeft de hele wereld, behalve Israël, Pakistan en India, het NPV ondertekend. De status van Noord-Korea na zijn terugtrekking in januari 2003 is onduidelijk. Nadat het verdrag in 1995 voor onbepaalde tijd was verlengd, volgden om de vijf jaar toetsingsconferenties.

Deze onbepaalde verlenging was alleen mogelijk omdat er naast de in het NPV vastgelegde toegang tot nucleaire technologie ook toezeggingen werden gedaan op andere terreinen, geformuleerd in de zogenaamde *Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament*, deels ondersteund door

een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Behalve de belofte van een nucleair teststopverdrag werden aan de niet-kernwapenstaten ook garanties gegeven dat ze niet bedreigd zouden worden door de nucleair bewapende staten – de 'negatieve veiligheids garanties'.<sup>1</sup> Op de toetsingsconferentie van 2000 werden in de slotverklaring al bestaande en nieuwe concrete stappen (de *13 steps*)<sup>2</sup> naar nucleaire ontwapening afgesproken. In 2005 mislukte de toetsingsconferentie, vooral omdat de kernwapenstaten, geleid door de Verenigde Staten en hun bondgenoten, weigerden de eerder gemaakte afspraken te bevestigen. Overeenstemming over een slotverklaring bleek niet mogelijk.<sup>3</sup> Daarmee werd de spanning tussen de twee polen van het verdrag geïllustreerd: non-proliferatie, benadrukt door de kernwapenstaten, *versus* nucleaire ontwapening plus toegang tot nucleaire technologie, vooral van belang voor de niet-kernwapenstaten.

## Actuele kwesties

Deze confrontatie herhaalde zich bij de toetsingsconferentie van 2010. Twee zaken stonden daar centraal: de wens van de kernwapenstaten en hun bondgenoten om via nadere afspraken de verspreiding van nucleaire technologie zo streng mogelijk te controleren, tegenover de eis tot nucleaire ontwapening, die door de Organisatie van Niet-gebonden landen (met 118 lidstaten) op de agenda werd gezet. Daarbij speelde een belangrijke rol de stilstand in de uitvoering van eerder gemaakte afspraken uit het lijstje van de *13 steps*, zoals de ratificatie van het nucleair teststopverdrag en een verdrag voor stopzetting van de productie van splijtstoffen.

Maar het waren actuele en controversiële kwesties die de toetsingsconferentie beheersten. Eén daarvan was de kwestie van een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten, door Egypte op tafel gelegd. Dat was deels een reactie op het optreden van de Verenigde Staten en hun bondgenoten, waaronder Nederland, die ervan uitgingen dat NPV-ondertekenaar Iran een kernbom aan het ontwerpen was. Dat land zou dus – vooral volgens de westerse staten – zijn afspraken als NPV-lidstaat schenden. Rapporten van het Internationaal Atoom Energie Agentschap (IAEA) hadden inderdaad twijfels opgeworpen over de aard van het Iraanse verrijgingsprogramma. De meeste landen deelden de westerse conclusies niet. De tussenpositie van Brazilië en Turkije – die in mei een po-



ging deden tot bemiddeling tussen de VN en Iran – vond meer weerklank onder de aanwezige diplomaten dan de afwijzing van de Iraanse positie door de kernwapenstaten en hun bondgenoten. De niet-gebonden landen beschouwen de nucleaire status van Israël als veel belangrijker – een punt dat indirect steeds terugkwam door de herhaalde eis van een groot aantal NPV-lidstaten van een conferentie over een kernwapenvrije zone in het Midden-Oosten.

In dat dossier heeft de consistente bescherming die steeds aan *Israël* is geboden door de Amerikanen en hun bondgenoten, ook sporen achtergelaten. Een in september 2009 door de algemene vergadering van het IAEA aangenomen resolutie die toetreding van Israël tot het NPV verzocht en dat land opriep zijn nucleaire installaties open te stellen voor de inspecteurs van de IAEA,<sup>4</sup> werd genegeerd. De eind mei gepubliceerde Zuid-Afrikaanse documenten die bewijzen dat Israël inderdaad een kernwapenstaat is,<sup>5</sup> plus een eerder onthuld Amerikaans document aangaande de smokkel van hoogverrijkt uranium naar Israël in de jaren zestig,<sup>6</sup> hebben de argwaan over de westerse bedoelingen verder versterkt. Op de conferentie herhaalde de Egyptische ambassadeur Hisham Badr namens de Nieuwe Agenda Coalitie (een al jaren bestaand verbond dat op NPV-conferenties gezamenlijk optreedt en waaraan zowel EU-lidstaten Zweden en Ierland als Brazilië, Mexico, Zuid-Afrika, Nieuw-Zeeland en Egypte deelnemen) de oproep aan Israël om lid te worden van de IAEA als niet-kernwapenstaat.<sup>7</sup>

Een eerdere gebeurtenis die een schaduw op de toetsingsconferentie wierp, was het verdrag tussen de Verenigde Staten en *India* voor de levering van nucleair materieel, waarmee indirect het kernwapenarsenaal van niet-NPV-lid India werd ondersteund.<sup>8</sup> Kennelijk interpreteerde China dit als groen licht voor zijn eigen nucleaire exportmogelijkheden. Aan de vooravond van de toetsingsconferentie ondertekende Beijing een contract met het derde niet-NPV-lid *Pakistan* voor de levering van twee kernreactoren.<sup>9</sup>

Ten slotte illustreerde de bijzonder gevaarlijke situatie op het Koreaanse schiereiland het belang van scherpere afspraken over toetreding en toetreding- en uittredingsvoorwaarden van het NPV. In 2003 verklaarde *Noord-Korea* dat het uit het verdrag stapte, hoewel dit besluit niet formeel erkend werd door de andere lidstaten. Desalniettemin volgde de bouw van een kernbom en een kernproef. Die ontwikkeling raakte de kern van het verdrag als barrière tegen kernwapenproliferatie.

### De arsenalen van de kernwapenstaten

Ondanks de formele steun aan artikel VI van het NPV, waarin ze worden opgeroepen serieuze onder-

handelingen aan te gaan over nucleaire ontwapening, gaat geen van de kernwapenstaten zijn nucleaire arsenaal afschaffen. Integendeel, zowel het door het NPV erkende vijftal (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Rusland en China) als de 'niet-erkende vier' (India, Pakistan, Israël en Noord-Korea) gaan hun nucleaire slagkracht verbeteren. Hoewel de aantallen kernkoppen worden gereduceerd, worden tegelijk bestaande systemen, zoals onderzeeërs en intercontinentale raketten, gemoderniseerd.<sup>10</sup>

Het Amerikaanse beleid is spraakmakend. President Obama verklaarde in Praag in april 2009 immers: 'So today, I state clearly and with conviction America's commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons.' Maar in de laatste versie van het om de vijf jaar verschijnende Amerikaanse nucleaire beleidsdocument, de *Nuclear Posture Review*,<sup>11</sup> werd deze visie aanzienlijk gerelativeerd:

- a Elementaire draagsystemen voor kernwapens worden in de toekomst (vanaf 2020) door nieuwe vervangen. Deze worden al ontworpen of ontwikkeld (onderzeeërs en raketten, kruisvluchtwapens).
- b Er komt geen verandering in de toewijzing van Amerikaanse kernwapens aan de NAVO. Terugtrekking van de NAVO-kernbommen is een zaak van de NAVO zelf, door consensus-besluitvorming. De kernbommen zoals die op vliegbasis Volkel liggen (B61-Mod11), worden gemoderniseerd. De *Joint Strike Fighter* (eventuele vervanger van de F-16 van de Koninklijke Luchtmacht) wordt geschikt gemaakt om de kernwapentaak over te nemen.
- c De Verenigde Staten behouden de mogelijkheid om als eerste kernwapens in te zetten. Dat gebeurt niet langer als antwoord op of vooruitlopend op een biochemische aanval, maar alleen tegen staten die buiten het NPV vallen dan wel de regels van het NPV niet naleven. Iran wordt door minister van buitenlandse zaken Clinton beschreven als behorende tot de laatste categorie. Dat betekent dat Washington bereid is kernwapens tegen Iran te gebruiken.
- d De *alert status* van de intercontinentale nucleair bewapende raketten (ICBM's) wordt niet veranderd. Deze raketten blijven gereed staan om binnen minuten gelanceerd te worden.
- e Volgens een ander project, *Prompt Global Strike* genoemd, wordt de nucleaire lading van sommige ICBM's vervangen door conventionele koppen. Dat betekent dat het verschil tussen nucleair en conventioneel wegvalt – een levensgevaarlijke stap, waartegen Rusland terecht protesteert. Desalniettemin wordt voor dit programma meer geld vrijgemaakt.<sup>12</sup>

Dit beleidsdocument heeft duidelijk gemaakt dat de vage beloften over nucleaire ontwapening weinig voorstelden. Er is geen nucleaire ontwapening op komst.<sup>13</sup> Dat bleek eigenlijk al uit de begin dit jaar verschenen Amerikaanse defensiebegroting, waarin alle aan de kernwapeninfrastructuur gerelateerde uitgaven worden opgesomd. Vergeleken met het bedrag van vorig jaar zijn de uitgaven aan de nucleaire infrastructuur met 9,8% gestegen, en wel naar \$ 7,009 miljard. Dat bedrag is hoger dan ooit tevoren. Het wordt vooral gebruikt om de voorraad kernwapens inzetbaar te houden door ze te verbeteren, op zo'n manier, dat onderdelen en componenten worden vervangen of vernieuwd, maar niet het wapen als geheel. De voorgestelde uitgaven voor het ontmantelen van kernwapens zijn daarentegen gedaald, met 39,6% naar \$ 58 miljoen.<sup>14</sup>

Inderdaad: zoals hij in Praag verklaarde, zou president Obama in zijn leven geen kernwapenvrije wereld meemaken. Maar het in de begroting vastgelegde beleid ging veel verder: het legt de basis voor een zwaar bewapende nucleaire Verenigde Staten, tot ver na het midden van deze eeuw.

### **Nucleaire beheersing en nucleaire ontwapening**

Ook over de wapenbeheersingsverdragen, zoals de *Strategic Arms Limitation Talks* (START), bestaat veel verwarring. De positieve boodschap – de substantiële vermindering van het aantal kernwapens – wordt gelijkgesteld met een beleid van nucleaire ontwapening. Maar START gaat over reducties, niet over afschaffing. Het komt in feite neer op afspraken tussen de kernwapenstaten om elkaar op een wat lager niveau te bedreigen. De in het START-verdrag aangekondigde vermindering van het aantal kernwapens – voor de Verenigde Staten en Rusland naar 1550 strategische kernkoppen – reduceert het aantal keren dat de wereld kan worden vernietigd. Omdat het verdrag toestaat dat de wapensystemen gereed worden gehouden voor lancering binnen enkele minuten, verandert er ook niets aan de gevaren die daaruit voortvloeien – bijvoorbeeld een kernoorlog die per ongeluk uitbreekt, zoals in 1995 bijna gebeurde.<sup>15</sup>

Het in april door Rusland en Amerika ondertekende START-verdrag is dan ook geen *ontwapeningsverdrag*, maar een *beheersingsverdrag*: de aantallen kernwapens worden omlaag gebracht, maar de nucleaire slagkracht blijft in stand. Op dat feit werd ook gewezen door de Ierse vertegenwoordiger bij de NPV-toetsingsconferentie, die verklaarde dat 'reductions in nuclear weapons, in and of themselves, do not necessarily equate to a commitment to the complete elimination of nuclear weapons'.<sup>16</sup>

In feite worden door alle kernwapenstaten nieuwe draagsystemen (vooral raketten en onderzeeërs) ontwikkeld om de bestaande over een periode van 20-30 jaar te vervangen. De bestaande afspraken voor nucleaire ontwapening, zoals in artikel VI van het NPV, volstaan niet om een reëel ontwapeningsproces op gang te brengen. Alleen een verdragmatig vastgelegde reeks verifieerbare stappen kan dat bewerkstelligen.

Dat is niet alleen een droom van de nucleaire ontwapeningsbeweging. Verscheidene landen, waaronder Mexico, Brazilië, Oostenrijk, Nieuw-Zeeland, Zwitserland en Egypte, wezen in de verklaringen en *working papers* die op de conferentie werden gepresenteerd op de noodzaak van een juridisch raamwerk waarbinnen nucleaire ontwapening kon worden geregeld. In een *Plan of Action* pleitte de Organisatie van Niet-gebonden landen zelfs voor een *nuclear weapons convention*. In de voorgestelde slottekst van de NPV-conferentie<sup>17</sup> wordt vrijblijvend naar zulke afspraken verwezen, maar pogingen ze om te zetten in verplichtingen, gekoppeld aan een tijdlijn, stuitten telkens op veto's van de kernwapenstaten en hun bondgenoten. Het meest praktische voorstel was de afspraak in 2012 een conferentie over massavernietigingswapens in het Midden-Oosten te houden. Omdat Israël als enige kernwapenstaat in de regio genoemd werd in de slotverklaring van de voorzitter, was een veto van de kant van de kernwapenstaten – in het bijzonder de Verenigde Staten – tot op het laatst nog mogelijk. Uiteindelijk gingen ook de Amerikanen akkoord, maar ze relativeerden hun steun onmiddellijk na afloop van de conferentie.

### **De dubbele standaard van de NAVO**

De verklaring voor de remmende opstelling van de westerse landen schuilt vermoedelijk in de nauwe koppeling die er, in hun perceptie, bestaat tussen hun veiligheid en de Amerikaanse nucleaire paraplu waaronder ze schuilen. Door een reeks speciale afspraken binnen de NAVO en op bilaterale grondslag tussen Washington en de lidstaten is in de loop van een halve eeuw kernwapeninzet ten behoeve van en door die bondgenoten mogelijk gemaakt.

Zo is een situatie ontstaan waarin de NAVO-lidstaten, die zichzelf afficheren als niet-kernwapenstaten en het NPV hebben ondertekend, tegelijk het recht eisen een nucleaire afschrikkingsmacht te handhaven als onderdeel van hun militaire strategie. In de *Nuclear Planning Group* – een NAVO-orgaan waaraan alle lidstaten deelnemen – worden plannen gemaakt voor de inzet van kernwapens. Op het grondgebied van vijf lidstaten, inclusief Nederland, liggen Amerikaanse kernwapens en vier van die landen (Duitsland, België, Italië en Nederland) leiden

piloten op en stellen vliegtuigen beschikbaar om atoomaanvallen uit te voeren.<sup>18</sup>

In vredetijd wordt daarmee de letterlijke tekst van het NPV niet overtreden. De nucleaire doctrine maakt deel uit van de strategie van de NAVO, en die is geen ondertekenaar van het verdrag. De kernbommen voor de NAVO-aanvalsvliegtuigen zijn Amerikaans – de Verenigde Staten zijn een door het NPV erkende kernwapenstaat – en worden in vredetijd door Amerikaanse militairen bewaakt. Maar in tijd van oorlog worden ze overgedragen aan de piloten van het gastland. *Nederland wordt op dat ogenblik een kernwapenstaat.*

Op 17 mei jl. ontving NAVO-secretaris-generaal Rasmussen een rapport waarin de basis voor een nieuw 'strategisch concept' van het bondgenootschap uiteen wordt gezet. Een belangrijk onderdeel van dat document handelt over deze nucleaire doctrine van de NAVO: de atomaire afschrikking. In essentie moest die in stand blijven: 'As long as nuclear weapons remain a reality in international relations', aldus de commissie.<sup>19</sup> Daarmee bevestigde ze eerdere verklaringen van Rasmussen dat de nucleaire afschrikking blijft en dat daaraan moet worden deelgenomen door zoveel mogelijk lidstaten.<sup>20</sup>

Hij deed dit in weerwil van de voorzichtige pogingen van Nederland, Duitsland, Noorwegen, België en Luxemburg om de aanwezigheid van de Amerikaanse kernwapens op Europees grondgebied ter discussie te stellen. Daarin was minister Verhagen aangemoedigd door een aangenomen motie van SP-Kamerlid Van Velzen,<sup>21</sup> waarin hij werd opgeroepen aan de Amerikaanse eigenaars duidelijk te maken dat de kernwapens niet nodig zijn voor de bescherming van Europa.

Maar ondanks vaak herhaalde verklaringen ten gunste van nucleaire ontwapening lijkt het erop alsof de Nederlandse regering zich heeft neergelegd bij zowel de nucleaire doctrine van de NAVO als het voor onbepaalde tijd vasthouden aan de atoomtaak van de Nederlandse luchtmacht. Dat bleek begin mei in New York tijdens de NPV-conferentie, toen minister Verhagen de terugtrekking van de substrategische kernwapens in Europa koppelde aan de Russisch-Amerikaanse nucleaire onderhandelingen.<sup>22</sup>

Deze onwrikbaarheid van de NAVO is niet onopgemerkt gebleven in New York. De Indonesische minister van buitenlandse zaken Natalegawa, die sprak namens de 118 lidstaten van de Organisatie van Niet-gebonden landen, verklaarde in zijn toespraak dat volgens het NPV kernwapenstaten hun kennis van nucleair-militaire technologie niet mogen delen met niet-kernwapenstaten.<sup>23</sup> Daarmee doelde hij op het meest 'zichtbare' deel van de nucleaire slagkracht van de NAVO: de door vliegtuigen afgeworpen kernbom-

men. Hoewel de verzamelde vernietigingskracht van die bommen immens is – op vliegbasis Volkel alleen al genoeg om heel Europa en een deel van Rusland in de as te leggen – zijn deze wapensystemen achterhaald. De werkelijke nucleaire slagkracht van de NAVO ligt in de strategische kernwapensystemen van de drie kernwapenlidstaten: de nucleair bewapende onderzeeërs van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, die zeker niet worden afgeschaft.

### Onzekere toekomst

Op het doorslaggevende punt, een tijdgebonden raamwerk voor nucleaire ontwapening, bleef de uiteindelijk overeengekomen slotverklaring van de toetsingsconferentie van het NPV in gebreke. Het was een pijnlijke herinnering aan de fundamentele tegenstellingen tussen de kernwapenstaten en alle landen die door hun nucleaire strijdkrachten beschermd worden aan de ene kant, tegenover de rest van de wereld aan de andere. Aangezien de nucleaire kwestie niet kan worden gescheiden van de internationale veiligheidsstructuur, staat of valt het proces naar nucleaire ontwapening met de oplossing van andere internationale machtsproblemen. Daar kan zelfs de meest ingenieuze diplomatie niet omheen.

---

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

### Noten

- 1 Zie: Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament (<http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/1995dec.html>).
- 2 <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/13point.html>
- 3 Rebecca Johnson, 'Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed', in: *Disarmament Diplomacy*, no. 80, herfst 2005.
- 4 Israeli nuclear capabilities. Resolution adopted on 18 September 2009 during the tenth plenary meeting, IAEA General Conference GC(53)/RES/17, september 2009.
- 5 Documents Said to Offer Proof of Israeli Nukes, 24 mei 2010 (via <http://gsn.nti.org/>).
- 6 Nuclear Diversion In The U.S.? 13 Years Of Contradiction And Confusion, General Accounting Office EMD-79-8, 18 december 1978 (via: THE 1965 NUMEC AFFAIR DECLASSIFIED, 13 mei 2010); Steven Aftergood / Secrecy News / FAS / Washington / [www.fas.org](http://www.fas.org)
- 7 Statement by Ambassador Hisham Badr on behalf of the New Agenda Coalition, General debate Nuclear Non Proliferation Treaty 2010 Review Conference, 4 mei 2010.
- 8 <http://www.stimson.org/southasia/pdf/US-India-FinalTextof123Agreement.pdf> (3 augustus 2007).
- 9 'China in Pakistan nuclear deal', by Geoff Dyer in Beijing, Farhan Bokhari in Islamabad and James Lamont in New Delhi, in: *Financial Times*, 29 april 2010.
- 10 Zie de website van de Nuclear Threat Initiative ([www.nti.org/e\\_research/profiles/index.html](http://www.nti.org/e_research/profiles/index.html)).
- 11 Nuclear Posture Review 2010, US Department of Defense, 3 mei 2010 (<http://www.defense.gov/npr/>).
- 12 'U.S. looks to nonnuclear weapons to use as deterrent', in: *Washington Post*, 8 april 2010.

- 13** Voor een kritisch commentaar, zie bijv. Rob de Wijk, 'Bedenk, Obama, het gaat nog altijd om macht', in: *Trouw*, 9 april 2010.
- 14** Enhancing Nuclear Weapons Research and Production to Support Disarmament?: An Analysis of the U.S. Department of Energy's National Nuclear Security Administration Fiscal Year 2011 Budget Request for Nuclear Weapons Activities., Prepared by dr. Robert Civiak, physicist, former Program Examiner for DOE nuclear security activities at the White House Office of Management and Budget; Prepared for: Tri-Valley CAREs (Communities Against a Radioactive Environment), Livermore, CA; Prepared on: February 22, november 2010.
- 15** Bruce Blair, Harold Feiveson & Frank N. von Hippel, 'Taking Nuclear Weapons Off Hair-Trigger Alert', in: *Scientific American*, november 1997.
- 16** <http://acronyminstitute.wordpress.com/page/2/>
- 17** <http://www.reachingcriticalwill.org/legal/npt/revcon2010/DraftFinalDocument.pdf>
- 18** Voor een recent overzicht zie: Malcolm Chalmers & Simon Lunn,

'NATO's Tactical Nuclear Dilemma', *RUSI Occasional Paper*, maart 2010.

**19** NATO 2020: assured security; dynamic engagement analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO, 17 mei 2010.

**20** Closing press conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Informal meeting of NATO Foreign Ministers, Tallinn, Estland, 23 april 2010.

**21** Stemming 22.04.2010 32 123-V, nr. 86: de motie-Van Velzen/Azough over de wenselijkheid van terugtrekking van Amerikaanse kernwapens uit Europa.

**22** Statement by H.E. Mr. Maxime Verhagen, General debate Nuclear Non Proliferation Treaty 2010 Review Conference, 3 mei 2010.

**23** Statement by Ambassador Hisham Badr on behalf of the New Agenda Coalition, General debate Nuclear Non Proliferation Treaty 2010 Review Conference, 4 mei 2010.

# Repliek Isabelle Duyvesteyn, Stijn van Hooff & Bart Schuurman

N.a.v.: Jaïr van der Lijn, 'Zijn vredesoperaties en 'staatsopbouw' voor dummy's?': was het maar simpel en gemakkelijk', in: *Internationale Spectator*, mei 2010, blz. 263-267.

## Discutabele vredesoperaties en hun definities

Het is de laatste jaren inderdaad in de mode, zoals Jaïr van der Lijn in zijn artikel stelt, om vredesoperaties te bekritisieren. Zijn verdediging van het concept en de praktische uitwerking ervan schiet echter te kort om dit tijt te keren. De problemen liggen op een viertal terreinen: zijn definitie en afbakening van het concept; de minimumeis van het staken van vijandelijkheden als indicator van succes van dit soort operaties; het genoegen nemen met halve democratieën; en het uitsluiten van non-interventie als beleidsoptie.

### Definitiekwesties: onpartijdige vredesoperaties?

Van der Lijn is stellig in zijn bijdrage dat er conceptuele verwarring is over vredesoperaties. Dit soort interventies, zo meent hij, moet strikt gescheiden worden van *counter-insurgencies*. Vredesoperaties kenmerken zich doorslaggevend vanwege hun onpartijdigheid, die in *counter-insurgencies* volledig ontbreekt. De voorbeelden die hij bij beide categorieën noemt, zijn aan de ene kant Somalië, Liberia en de Democratische Republiek Congo (DRC) en aan de andere kant Irak en Afghanistan. Ten eerste is dit feitelijk onjuist. *Operation Enduring Freedom*, die voornamelijk door de Verenigde Staten worden uitgevoerd, laat zich inderdaad kenmerken als een *counter-insurgency*. Tegelijkertijd zijn er echter wel degelijk vredesmissies ontplooid in Afghanistan, enerzijds in de vorm van de *International Security Assistance Force* (ISAF) van de NAVO, anderzijds door UNAMA van de VN. Toen

Nederland voor het eerst deelnam aan ISAF, werd juist uitdrukkelijk gesteld: 'De veiligheidsmacht rekent het niet tot zijn taak om [...] de operatie Enduring Freedom tegen de Taliban en Al-Qaeda te ondersteunen', hetgeen bij deelname aan ISAF-Stage III nog eens werd bestendigd.<sup>1</sup> Dit mandaat spreekt ook uit de diverse Resoluties van de VN-Veilighedsraad voor ISAF en UNAMA.<sup>2</sup>

Het grootste probleem met deze conceptuele afbakening is echter dat die onpartijdigheid als kenmerkende factor in de praktijk helemaal niet geldt. De VN-operatie UNOSOM II in Somalië vanaf het voorjaar van 1993 was bijna uitsluitend gericht tegen krijgsheer Aidid, die verantwoordelijk werd gehouden voor de dood van Pakistaanse blauwhelmen. De ECOWAS-missie in Liberia vanaf 1992 was gericht tegen krijgsheer Charles Taylor, die koste wat kost uit het presidentiële paleis in Monrovia gehouden moest worden. De MONUC-missie in de DRC vecht vandaag de dag aan de kant van het regeringsleger van Joseph Kabila en tegen de diverse gewapende partijen die het oosten van Congo onveilig maken.

Dit fenomeen, de partijdigheid van interventieoperaties en hun opstelling aan de kant van de regering, is ook kwantitatief aangetoond.<sup>3</sup> Vredesoperaties die volledig onpartijdig waren, volgens het ideaal van Van der Lijn, kwamen alleen voor tijdens de voorbije periode van de Koude Oorlog. Voorbeelden zijn Kasjmir, Cyprus en Libanon, waar blauwhelmen bestandslijnen tussen strijdende partijen bewaakten en waar tot vandaag de dag wordt gewacht op een oplossing van de onderliggende problemen. De onpartijdigheid die Van der Lijn centraal stelt, is een illusie in de meeste

zogenaamde vredesoperaties sinds de jaren '90.

Daarnaast heeft onderzoek van Andrew Kydd aangetoond dat *partijdigheid* juist een *voordeel* kan zijn bij conflictbemiddeling door derden. Wanneer er onder de deelnemers aan een conflict onzekerheid bestaat over elkaars bereidheid een onderhandelingsproces af te breken of dreigingen waar te maken, kan een bevooroordeelde bemiddelaar een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van hernieuwde vijandigheden. Om in een dergelijke situatie effectief tot kalmte te kunnen manen, moet de bemiddelaar op de eerste plaats geloofwaardig zijn. Juist een bemiddelaar die duidelijk een kant heeft gekozen, kan deze rol het beste vervullen, omdat het advies van bondgenoten eerder zal worden opgevolgd dan dat van een neutrale partij, die naar verwachting in iedere situatie op concessies zal aandringen, zelfs wanneer er geen echte dreiging voor escalatie bestaat. Zo gezien is onpartijdigheid niet alleen een illusie, maar in sommige situaties zelfs een nadeel.<sup>4</sup>

### Definitiekwesties: strategie en asymmetrische conflicten

'Niet alle strategieën zijn over een kam te scheren', schrijft Van der Lijn over het volgens hem simplistische gebruik van de term 'asymmetrische conflicten' om oorlogen zoals die in Irak en Somalië te classificeren. Deze kritiek raakt echter kant noch wal. Strategie is de inzet van (militaire) middelen om de doelstellingen waarvoor wordt gevochten, te verwezenlijken. Dat de wijze waarop beide wereldoorlogen werden uitgevochten grote onderlinge verschillen kende, neemt nog niet weg dat het nuttig is deze twee conflicten onder de noemer van *conventionele*

*interstatelijke oorlog* samen te voegen. Net zo goed werden er in *Rwanda* door de interveniërende mogendheden andere strategieën gevolgd dan nu in *Afghanistan* aan de orde zijn. Desondanks zijn beide gevallen als asymmetrische conflicten aan te duiden. Deze typologie heeft namelijk in beginsel alleen maar betrekking op de relatieve machtsverhouding tussen de combattanten en zegt niets over de doelen die door de deelnemers worden nagestreefd of over de wijze waarop zij dit trachten te doen.

Door aan dit belangrijke onderscheid voorbij te gaan, maakt Van der Lijn zich schuldig aan de simplificatie waarvan hij de auteurs van dit stuk beticht. In 'Onmacht der sterken' toont Schuurman de grote verscheidenheid aan van problemen waarmee Westerse staten te kampen hebben wanneer zij zich aan buitenlandse militaire interventies committeren. Er bestaat géén strategische blauwdruk waarmee zowel *counterinsurgency*-operaties als vredesmissies succesvol kunnen worden uitgevoerd. Er bestaan echter wél wederkerende obstakels die een nauw verband kennen met conflicten van asymmetrische aard. Het duiden van deze onderliggende problemen en het zoeken naar mogelijke oplossingen hebben echter weinig van doen met het simplificeren van de verschillen tussen specifieke conflicten.<sup>5</sup>

### Het staken van vijandelikheden

Van der Lijn beargumenteert dat we bij het meten van succes van vredesoperaties niet moeten kijken naar de veelal ambitieuze mandaten die de VN-Veiligheidsraad voor dit soort activiteiten heeft geformuleerd. In die mandaten worden staatsopbouw en democratisering in belangrijke mate gepropageerd. We zouden veeleer moeten kijken in hoeverre vredesoperaties geweld stoppen en daarmee zouden we ook [al] tevreden moeten zijn. De zelf aangelegde maatstaf van de VN mogen we dus niet hanteren, zo stelt hij. Deze redenatie bevreedmt, aangezien het redelijkerwijs logisch is

een Nederlands kabinet, dan wel internationale organisaties, te beoordelen op de vooraf gestelde doelen.

Met deze zienswijze is echter een belangrijker probleem. Wanneer gewelddadigheden stoppen, zo nemen we aan, dan kan het praten beginnen. Het is inderdaad zo dat sinds de jaren '90, en tegen een historische trend in, onderhandelde vrede de dominante manier is waarop conflicten worden beëindigd. Aan dit ideale beeld van de humanitaire-interventie-ideologen prijkt echter wel een duur prijskaartje. Meer dan de helft van deze onderhandelde vredes blijkt na verloop van tijd namelijk instabiel.<sup>6</sup> Er breekt wéér gewapend conflict uit. Waarom? In het patrimoniale politieke systeem is macht absoluut en niet gebaseerd op een compromis. Wanneer de voormalige kemphanen weer bekomen zijn van de strijd, hun financiën weer op orde hebben en gehegroepeerd zijn, is een nieuwe kans, gewapender hand, op de absolute macht zeer aantrekkelijk.

De crux is dat onderhandeling leidt tot instabiliteit. Bovendien, zo heeft Monica Duffy Toft onlangs aange-toond, zijn argumenten dat onderhandelde vrede mensenlevens spaart en meer kansen voor democratie oplevert, niet steekhoudend. Het zijn militaire overwinningen van rebellengroeperingen die vaak tot kortere oorlogen leiden, minder kans op recidive kennen en de grootste en meest succesvolle democratisering bewerkstelligen.<sup>7</sup>

### Halve democratieën

Ook zouden we volgens Van der Lijn tevreden moeten zijn met het eindresultaat van vredesoperaties waar de staat de weg van democratisering is ingeslagen. We moeten onze ambities naar beneden bijschaven en genoeg nemen met 'Bulgarije' in plaats van met 'Zwitserland'. Behalve het feit dat Bulgarije lid is van de Europese Unie en volgens het gezaghebbende *Freedom House* een functionerende democratie is, vormt ook deze redenering een probleem.<sup>8</sup>

Onderzoek wijst keer op keer uit dat het niet de democratische staten, noch

de autoritaire staten zijn die verantwoordelijk zijn voor geweld binnen en buiten hun grenzen.<sup>9</sup> Het zijn juist de *halve democratieën* waar geweld bovengemiddeld voorkomt. Dit is nu juist een van onze belangrijkste bezwaren tegen het dominante interventieparadigma. Het bereikt niet waar het op uit is, nee, erger, het bewerkstelligt het tegenovergestelde.

### Non-interventie

Niet interveniëren in conflicthaarden is geen optie, volgens Van der Lijn. Eveneens stelt hij dat er 'rustig binnen het bestaande paradigma verder kan worden gesleuteld aan verbetering van vredesoperaties en staatsopbouw'. Er is echter al vaak geconcludeerd dat een blauwdruk onhaalbaar is, onder andere gezien de specifieke omstandigheden van ieder conflict.<sup>10</sup> Daar komt bij dat in de bijdrage van Stijn van Hooff erop werd gewezen dat er thans fundamenteel conflicterende interpretaties bestaan over prioriteiten bij vredesoperaties.<sup>11</sup> Gezien alle bovenstaande tegenwerpingen wekt 'rustig verder sleutelen' dan ook weinig vertrouwen.

Er zijn dan ook goede argumenten om juist de *mogelijkheid van non-interventie* nog eens serieus te doordenken. In een interessante studie van een paar jaar geleden beargumenteerde Jeremy Weinstein dat juist in door geweld getroffen staten waar géén interventie heeft plaatsgevonden, stabiliteit de uitkomst is.<sup>12</sup> Voorbeelden zijn Oeganda en Ethiopië. Het beoogde resultaat is een stabiele staat die de benodigde functies kan uitoefenen om legitiem te zijn in de ogen van zijn burgers.

Er zijn, voor zover bekend, geen voorbeelden van succesvolle staatsvorming door buitenstaanders. In antwoord op de Respons van Karel Koster<sup>13</sup> zijn de bovengenoemde argumenten ook de belangrijkste redenen, wat ons betreft, om kritisch te zijn over interventieoperaties, zo niet ze volledig af te wijzen. Bescheidenheid, daar zijn we het eens met Van der Lijn, zou in ieder geval het belangrijkste

kenmerk van interveniënten dienen te zijn.

**Dr Isabelle Duyvesteyn** is universitair hoofddocent aan de Afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van de Universiteit Utrecht. **Stijn van Hooff** behaalde aldaar zijn MA in de Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen, waar hij ook zijn Onderzoeksmaster doet. **Bart Schuurman** is er als onderzoeker verbonden aan het project 'A history of counterterrorism 1945-2005'.

### Noten

**1** Tweede Kamer der Staten Generaal (TK), vergaderjaar 2001-2002, 27 925, nr. 35, 21 december 2010, blz. 10; TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 925, nr. 193, 22 december 2005, blz. 14: 'ISAF en de operatie Enduring

Freedom zullen ook in het zuiden volledig gescheiden van elkaar blijven opereren.'

**2** <http://www.isaf.nato.int/isaf-mandate.html>, ISAF NATO Mandate (laatst bezocht op 19 mei 2010); <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1742>, UNAMA Mandate (laatst bezocht op 19 mei 2010).

**3** S.E. Gent, 'Going in when it counts: military intervention and the outcome of civil wars', in: *International Studies Quarterly*, jrg. 52, nr 4, blz. 713-735.

**4** Andrew Kydd, 'Which side are you on? Bias, credibility, and mediation', in: *American Journal of Political Science*, jrg. 47, nr 4, blz. 597-611.

**5** Bart Schuurman, 'Onmacht der sterken: Westerse staten in asymmetrische conflicten', in: *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr 4, april 2010, blz. 211-215.

**6** Paul Collier, Anke Hoeffler & Mans Soderbom, *Post Conflict Risks*, Paper Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford, 2006, blz. 5. (<http://www.exlegi.ox.ac.uk/anke%20hoeffler.pdf>)

**7** Monica Duffy Toft, 'Ending Civil Wars: A Case for Rebel Victory?', in: *International Security*, jrg. 34, no. 4, 2010, blz. 7-36.

**8** Freedom House, 'Map of Freedom in the World 2009' (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009>; bezocht op 17 mei 2010).

**9** Arthur A. Goldsmith, 'Making the World Safe for Partial Democracy? Questioning the Premises of Democracy Promotion', in: *International Security*, jrg. 33, no. 2, 2008, blz. 120-147; Edward Mansfield & Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.

**10** Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Defensie, *Notitie: Wederopbouw na gewapend conflict*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005, blz. 6, 15; Jeroen de Zeeuw, 'Waarom democratiseringshulp vaak niet werkt', in: *Internationale Spectator*, jrg. 58, no. 1, januari 2004, blz. 34-38.

**11** Stijn van Hooff, 'Militaire interventies en staatsvorming: lessen en scepsis', in: *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr 4, april 2010, blz. 225-228.

**12** Jeremy Weinstein, 'Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective', Working Paper Number 57, Stanford, Calif.: Stanford University, Center for Global Development, 2005.

**12** Zie *Internationale Spectator*, juni 2010, blz. 349-350

## Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion

A. Gerrits (ed.)

*Clingendael European Paper No. 5, The Hague, Clingendael Institute, December 2009: ISBN 978-90-5031-148-9, Price: 15,= euro, 91 pp.*

A series of adjectives have been introduced to characterize Europe's distinct global role and relevance, among which Ian Manners' notion of normative power has drawn most attention. From its inception in the early 2000s, the notion of normative power has raised substantial interest and debate among scholars and policy-makers. The discussion on 'Normative Power Europe' feeds into wider debates on the 'nature' of the EU as an international actor and on the relevance of norms, perceptions and 'roles' in international relations.

This *Clingendael Paper* discusses the relevance of 'Normative Power Europe' in the context of changing world politics. Does normative power answer the specific challenges that the current shifts in global power present to Europe? How do 'others', beyond

the European Union, perceive Europe's normative power? Will normative power deliver the transformative outcomes its academic and political protagonists expect it to deliver?

Contributors: Lisbeth Aggestam, André Gerrits, Ian Manners, Tatiana Romanova, Asle Toje and Yiwei Wang.

A free downloadable version of this paper is available on the CESP website: <http://www.clingendael.nl/cesp/publications>. For more information please contact the secretariat of the Clingendael European Studies Programme tel.: 070-3245384, e-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)

# Reactie Jaïr van der Lijn

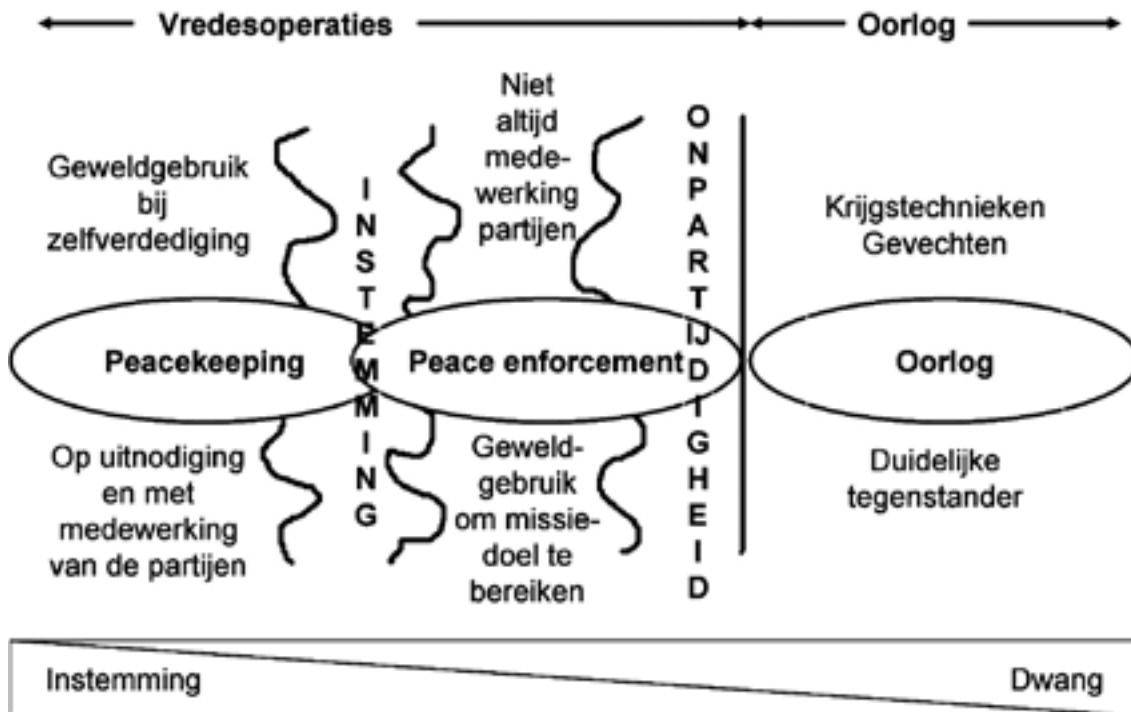
## Definitiekwesties: vredesoperaties en asymmetrische conflicten

Het is even schrikken om te zien dat Duyvesteyn, Van Hooff en Schuurman durven te stellen dat onpartijdigheid van VN-vredesoperaties sinds de jaren '90 een illusie is. Slechts weinigen durven dat te beweren, zeker wanneer de mandaten en de verrichtingen van die operaties nader worden bekeken. Het is waar dat in een beperkt aantal gevallen, sinds 1995 alleen MONUC, de Verenigde Naties de wapens metterdaad hebben opgenomen. Daarbij bleef de volkerenorganisatie echter altijd onpartijdig en zocht zij hoogstens de grenzen op. Bovendien is er een verschil tussen enerzijds het onpartijdig gebruik van geweld om wapengekletter tussen partijen te stoppen en anderzijds

een kant te kiezen om een tegenstander te verslaan. Het eerste geval is *peace enforcement*, het tweede geval heet oorlog. Wellicht werkt het verhelderend dit begrippenkader in een figuur weer te geven, zoals dat ooit door het Britse leger in zijn doctrine is gedaan (zie hieronder).

Hoe verder een operatie in de figuur naar rechts beweegt, des te groter is de weerstand van (een) lokale partij(en) en daarmee de moeilijkheid te slagen. Uit de figuur wordt ook direct duidelijk dat er inderdaad *grijze gebieden* zijn op de grens tussen *peacekeeping* en *peace enforcement* en die tussen *peace enforcement* en *oorlog*. Het zijn deze grijze gebieden waarin operaties zoals MONUC, alsmede een aantal

operaties uit de eerste helft van de jaren '90, terecht kwamen. De afgelopen jaren zijn echter alle VN-, EU- en veel NAVO-operaties *onpartijdig* en met de medewerking van de conflictpartijen ontplooid. Meestal met een hoofdstuk VII-mandaat, zodat ze, indien nodig, geweld mogen gebruiken. Juist deze *dreiging* maakt dit vrijwel nooit nodig. De meest recente VN-vredesmissies, in Sierra Leone, Oost-Timor, Ethiopië-Eritrea, Haïti, Liberia, Ivoorkust, Burundi, Soedan, Darfur, Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek zijn onmogelijk partijdig te noemen. Vredesoperaties zijn dan ook springlevend en geen achterhaalde term, zoals Koster (zie juninummer 2010, blz. 349-350) stelt. Sterker, thans is alleen



Het begrippenkader inzake interventies<sup>1</sup>



in het kader van de VN al meer dan honderdduizend geüniformeerd personeel ontplooid. Dit aantal is nog nooit zo hoog geweest.

Bovengenoemde operaties tappen uit een heel ander vaatje dan de oorlogen in Irak en Afghanistan. Ook al noemt de politiek oorlogen tegenwoordig liever anders, met een helder begrippenkader wordt al snel duidelijk dat ze dat wel zijn. Theoretisch en in het veld zijn dit echter heel andersoortige operaties. Om ze allemaal onder de noemer interventie op één hoop te vegen, vertroebelt de analyse en het oordeel.

Op eenzelfde wijze is het te eenvoudig alle asymmetrische conflicten op een hoop te gooien. Bovendien is het ook niet zo dat over de hele wereld (dezelfde) patrimoniale systemen de staatsvorming in de weg staan. De opbouw en het functioneren van de samenleving in Afghanistan zijn wezenlijk anders dan in Soedan of Bosnië-Herzegovina. Het is onverstandig en het biedt geen betere inzichten de verschillende gevallen over één kam te scheren om daarmee tot algemene uitspraken te komen.

### **Resultaten: het staken van vijandelijkheden en halve democratieën**

Er lijkt brede overeenstemming over te bestaan dat als de meetlat bij interventies democratisering is, het succes van operaties inderdaad beperkter is. Na het vertrek van vredesoperaties laten zij meestal wel meer democratische landen achter, maar dat zijn geen volmaakte democratieën. Het resultaat moet dan worden gezien in het kader van kleine stapjes in een veel breder lange-termijnproces. Een halfvol of halfleeg glas, daar valt over te twisten. Zoals Duyvesteyn, Van Hooff en Schuurman opmerken, zijn halve democratieën inderdaad vatbaarder voor conflict dan autocratieën of volwaardige democratieën. Het is daarom zeker goed dat zij de zin van democratisering als doel van

interventies aan de orde stellen. Tegelijkertijd moet in het achterhoofd worden gehouden dat als een land na een uitgewoende oorlog *zonder* interventie van buitenaf de overgang van autocratie naar democratie maakt, het ook door een gevaarlijke transitieperiode gaat. Sterker, met hulp van buitenaf kunnen de negatieve effecten wellicht juist worden gedempt.

Volgens de VN is het hoofddoel van vredesoperaties het bijdragen aan de internationale vrede en veiligheid, terwijl democratisering een middel daartoe is. Indien, evenals bij Duyvesteyn, Van Hooff en Schuurman, dit als hoofddoel wordt aangehouden, blijken vredesoperaties duidelijk succesvol. Zelfs als vijftig procent van de operaties niet in eerste instantie zou slagen, slaagt vijftig procent dus wel. Dat dit meer dan een theoretische stelling is, blijkt wel uit het feit dat sinds de jaren '90 de wereld minder gewapende conflicten kent. Het lijkt erop dat, zoals in het *Human Security Report* wordt gesuggereerd en uit *case studies* blijkt, er wel degelijk een verband bestaat tussen deze ontwikkeling en de gelijktijdige versterkte activiteit van de internationale gemeenschap bij conflictbeheersing.<sup>2</sup> Het zou daarom ongelukkig zijn als de resultaten van de oorlogen in Irak en Afghanistan worden gebruikt om een oordeel te vellen over het nut van vredesoperaties. Dan wordt de baby met het badwater weggegooid. Bovendien wordt de term democratisering bij interventies veelal voor de *Bühne* gebruikt, zoals Koster ook voor Irak en Afghanistan constateert.

### **Non-interventie**

Non-interventie moet inderdaad een optie zijn. En gelukkig is dat zo. Als de conflictpartijen om hulp vragen en het conflict rijp is om te worden opgelost, *dan* werkt interventie. Daarbuiten zijn de kansen op succes beduidend lager. Wanneer de conflictpartijen *niet* om de aanwezigheid van internationale

steun vragen, moet heel goed worden nagedacht of optreden verstandig is. De oorlogen in Irak en Afghanistan onderstrepen dat als het doel daar democratisering en minder bloedvergieten zou zijn, dergelijke interventies weinig succes hebben. In beide landen is de veiligheidssituatie na de invasie juist verslechterd, terwijl een volwaardig democratisch bestel er nog lang niet is bereikt. Als we eerlijk zijn, worden beide oorlogen echter niet gevochten voor dergelijke idealistische doelen, maar voornamelijk uit andere (eigen)belangen.

Als de vraag interventie of non-interventie is, dan is het antwoord niet: of het één of het ander. Was het maar zo simpel. Soms kan worden geholpen, soms moet in ieder geval worden gezorgd dat het conflict niet naar elders overslaat en soms lost het conflict zichzelf op. Bovenal, en daar heeft Koster volledig gelijk in, moeten conflicten worden voorkomen. Dat doe je onder meer door, zoals hij suggereert, de structurele oorzaken aan te pakken. Het mooie van preventie is bovendien dat dat veel kosteneffectiever is. Zoals men in het Engels zegt, 'An apple a day keeps the doctor away', maar laten we wel heel blij zijn dat we ook doktoren hebben en dat hun operaties meestal slagen. Dat slachters ook in vlees snijden en vaak niet ten goede van de gezondheid van hun subject, moet ons niet doen besluiten dat zieke patiënten niet meer naar de dokter mogen gaan.

---

**Jaïr van der Lijn** is als Senior Research Fellow verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

### **Noten**

**1** Zoals in: Institute for Security Studies, *Peace Support Operations: A Working Draft Manual for African Military Practitioners*, Pretoria-Harare, 2000.

**2** Human Security Report Project at the Human Security Centre, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, New York/Oxford: Oxford University Press, 2005.

# Respons Simon Polinder

n.a.v. Menno R. Kamminga, 'Eindtijd van de godsdienstvrijheid?: bedreiging in praktijk en theorie', in: *Internationale Spectator*, mei 2010, blz. 280-284.

## De liberale mythe en de noodzaak van transcendentie voor de politiek

Het artikel van Kamminga bevat een leerzame uiteenzetting over het recht op godsdienstvrijheid. De auteur eindigt zijn stuk met de stelling dat, als de analyse van rechtsgeleerde Steven Smith klopt en revitalisatie van de traditiebronnen onrealistisch is, econoom Paul de Beer het enige houdbare zuivere antwoord geeft. Dat laatste betekent dat het *recht op godsdienstvrijheid* afgeschaft zou moeten worden. Naar mijn mening is de analyse van Smith niet volledig, omdat zijn betoog uitgaat van een liberale mythe. Daarnaast is er een politiek-filosofische reden om op te komen voor het recht op de vrijheid van godsdienst.

Op basis van Smith's analyse komt Kamminga tot het standpunt dat de liberale opvatting, zoals verdedigd door econoom Paul de Beer en filosoof Rob Wijnberg het enige zuivere houdbare antwoord is. Mijn bezwaar tegen deze stellingname is dus dat zij berust op een liberale mythe. Ik baseer mij voor dit standpunt op het boek *The Global Resurgence of Religion and the Transformation of International Relations* van Scott Thomas.<sup>1</sup>

De liberale mythe gaat ervan uit dat de invloed van religie op de politiek onherroepelijk leidt tot oorlog, intolerantie en politieke onrust. De moderne seculiere staat is de aangewezen redder om dit te voorkomen. Voor dit standpunt beroept men zich op de rol van de staat ten tijde van de godsdienstoorlogen in de 16de en de 17de eeuw, waarbij de staat religie terugdrong tot het privé domein en de loyaliteit

van de onderdanen ten opzichte van religie werd overgeheveld naar de staat. Volgens Thomas is het echter niet terecht zich hierop te beroepen. De meeste onderzoekers van vroegmodern Europa zijn het erover eens dat dit een projectie is van onze huidige moderne opvatting over religie als zou godsdienst bestaan uit een set van privé overtuigingen of dogma's. Deze opvatting over religie vertroebelt de interpretatie van de godsdienstoorlogen en zij leidt er nu toe dat de huidige wereldomspannende 'wederopstanding van religie' niet goed wordt begrepen. Volgens Thomas moet religie in vroegmodern Europa worden opgevat als een gemeenschap van gelovigen die niet zozeer een set dogma's verdedigden, maar een religieus opgevat idee over hun sociale gemeenschap.

Het feit dat de liberale mythe de ogen sluit voor de rol van religie in de wereld blijkt wel uit het feit dat religie in veel plaatsen in de wereld helemaal niet geprivatiseerd is of nog steeds in een proces zit om het heilige ten opzichte van het profane te definiëren. Hetzelfde zien we in Nederland. Het is wezensvreemd aan de islamitische cultuur om van islamieten te eisen hun geloofsovertuiging terug te brengen tot een aantal privé opvattingen. Ook orthodoxe christenen, zoals onlangs bleek rondom de uitspraak van de Hoge Raad met betrekking tot de SGP, verdedigen niet zozeer de religieuze opvatting dat vrouwen geen politiek ambt mogen bekleden, maar veeleer het recht om hun gemeenschap vanuit een religieuze overtuiging vorm te geven. Kortom, godsdienstvrijheid in haar niet-liberale opvatting zoals hierboven beschreven, is actueler en meer welkom dan ooit om religi-

euze bewegingen en groeperingen bescherming te bieden.

Dan blijft echter de vraag waarom de samenleving en de politiek religie zouden moeten bevoordelen boven andere overtuigingen? Dat brengt mij tot de twee pijlers van mijn betoog. Religie biedt toegang tot het transcendente en is als zodanig een goede bescherming tegenover totalitaire aanspraken van de staat. Hans Morgenthau, de bekende theoreticus van de internationale betrekkingen, heeft hier waardevolle opmerkingen over gemaakt. Volgens Morgenthau, die zelf Duitsland ontvluchtte omdat hij als jood op allerlei manieren met discriminatie te maken kreeg, is het politiek noodzakelijk dat transcendente claims de ruimte krijgen. In zijn bespreking van Edward Hallett Carr's werk benadrukt hij dat macht nooit het laatste woord mag hebben en beschuldigt hij Carr ervan een 'utopian of power' te zijn.<sup>2</sup> Macht moet altijd vanuit een transcendent referentiepunt bekritiseerd kunnen worden. Morgenthau komt daarbij niet specifiek op voor één religieuze traditie, maar voor religiositeit in het algemeen. Het gaat hem daarbij om 'de religieuze houding die de ontoereikendheid van de mens als eindig wezen erkent en zich door transcendente leiding oriënteert, waardoor de mens in een goede verstandhouding kan komen met zichzelf, zijn medemensen en de wereld' [mijn vert.].<sup>3</sup>

Hoewel hij deze benadering beschouwt als een universele menselijke houding, die ook door atheïsten en agnosten wordt gedeeld, blijkt uit andere uitingen dat hij aan religie een bijzondere rol toekent in relatie tot het transcendente. Een duidelijk voorbeeld daarvan is zijn pleidooi voor democratie, waarin ruimte is

om de politieke macht te bekritisseren als deze zichzelf beschouwt als de hoogste macht en waarheid. Totalitaire systemen verdragen een dergelijke democratie niet en dat leidt veelal tot vervolging van religieuze minderheden. Volgens Morgenthau was dat de reden dat de vroege christenen werden vervolgd. Zij werden gezien als revolutionairen, omdat zij de godheid van de Romeinse keizer betwistten en stelden dat zijn macht onderworpen was aan een hogere macht. Vanuit die zelfde overtuiging werden ook de joodse minderheden in de Sovjetunie en in andere plaatsen vervolgd.<sup>4</sup>

De huidige rol van religie in Nederland en daarbuiten vergt dat

overheden godsdienstvrijheid beschermen, zonder godsdienst daarmee tot een privé aangelegenheid terug te dringen. De religie creëert hiermee tevens een gezonde ruimte om haar eigen machtsaspiraties te balanceren en onder voortdurende kritiek te stellen.

---

**Simon Polinder** is als promovendus verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij doet onderzoek naar de rol van religie in theorieën van de internationale betrekkingen

#### Noten

**1** Paul de Beer, 'Waarom vrijheid van godsdienst uit de Grondwet kan', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 64, 2007,

nr. 10, blz. 18-24; en Rob Wijnberg, *In dubio: vrijheid van meningsuiting en het recht om te twifelen*, Amsterdam: Prometheus, 2008; Scott Thomas, *The global resurgence of religion and the transformation of international relations. The struggle for the soul of the twenty-first century*, New York: Palgrave MacMillan, 2005).

**2** Hans Joachim Morgenthau, 'The surrender to the immanence of power: E. H. Carr', in: Hans Joachim Morgenthau, *Politics in the twentieth century, Vol. III: The restoration of American politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1962, blz. 43.

**3** Kenneth W. Thompson, David Hein & Hans Joachim Morgenthau, *Essays on Lincoln's faith and politics*, New York/Londen: Lanham/University Press of America, 1983, blz. 6.

**4** Anthony F. Lang (red.), *Political theory and international Affairs. Hans J. Morgenthau on Aristotle's The Politics*, Westport (Conn.)/Londen: Praeger Publishers, 2004, blz. 18.

---

## Repliek Menno R. Kamminga

### Aparte bescherming geen dogma in seculiere staat

In zijn respons op mijn godsdienstvrijheid-artikel bekritiseert Simon Polinder het beroep dat ik doe op de intellectueelhistorische analyse van Steven Smith en mijn conclusie dat de theoretische bedreiging voor godsdienstvrijheid (De Beer, Wijnberg) serieus is. Polinder geeft twee tegenargumenten. Ten eerste, zo stelt hij, berust Smiths analyse onterecht op de 'liberale mythe' die vanuit angst voor religieus conflict godsdienst louter tot een privézaak verklaart en aldus de collectieve dimensie van godsdienst miskent. Ten tweede ziet Polinder een politiek-filosofische grondslag voor godsdienstvrijheid: de toegang tot het transcendente die de religieuze houding biedt, vormt een noodzakelijk tegenwicht tegen totalitaire staataanspraken. Beide argumenten doen mijns inziens niets af aan de theoretische bedreiging die ik heb geconstateerd.

Wat het eerste argument betreft: Smith baseert zich geenszins op een dergelijke 'liberale mythe'. Hij benadrukt de historische ontwikkeling van de specifiek westerse

godsdienstvrijheidstraditie en projecteert geen individualistische visies op godsdienst op het verleden. Het gaat hem om intellectuele consistentie. Acceptatie van het seculiere staats- en gelijkheidsdiscours impliceert aanvaarding van de onmogelijkheid van een adequate rechtvaardiging voor toekenning van aparte wettelijke voorrechten aan godsdienst. Een consequentie hiervan is dat van een seculiere, op rechtvaardigheid gerichte staat niet mag worden geëist dat die aparte bescherming biedt aan orthodox-religieuze overtuigingen van bijvoorbeeld christenen of moslims die haaks staan op de norm van gelijke behandeling (bijv. van vrouwen of homoseksuelen). Wie deze uitkomst als een 'liberale mythe' afkeurt en godsdienstvrijheid consistent wil verdedigen, resteert op basis van Smiths analyse slechts afwijzing van het discours van de seculiere staat en verdediging van godsdienstvrijheid in een bijgewerkt traditioneel-theologisch discours – een zuiver maar onrealistisch alternatief.

Het speculatieve 'politieke transcendentie'-argument is instabiel en aldus niet overtuigend. Ten eerste: Polinder geeft geen empirisch bewijs voor de stelling dat (juist) transcendente claims

bescherming bieden tegen totalitarisme. Ten tweede: als de zo essentiële religieuze houding universeel menselijk is en ook door niet-gelovigen wordt ingenomen, ook al speelt religie een bijzondere (overigens door Polinder vaag omschreven) rol in relatie tot het transcendente, dan ligt hierin geen of onvoldoende reden godsdienst apart te beschermen. Ten derde: als godsdienstvrijheid moet worden beschermd vanwege de waarde ervan voor de democratie, dan zouden antidemocratische religieuze overtuigingen moeten worden uitgezonderd van overheidsbescherming en zou aldus godsdienstvrijheid moeten worden ingeperkt. Ten vierde: met dit argument verdedigt Polinder godsdienstvrijheid als instrument dat zeer nuttig is voor seculiere regeringen in hun strijd tegen totalitarisme, niet als basisrecht.

Polinders kritiek behelst geen weerlegging van Smiths analyse, maar veeleer een bevestiging daarvan.

---

**Menno R. Kamminga** is universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie van de Rijksuniversiteit Groningen.

# Filmrecensie Rosan Smits

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: [skamerling@clingendael.nl](mailto:skamerling@clingendael.nl)

## Een filmische *wake-up call* uit het hart der duisternis

Film: *Weapon of War*  
Directors: Ilse & Femke van Velzen  
Producer: IF Productions  
Jaar: 2009  
Info: Winnaar van de Amnesty International Award en de Dick Scherpenzeel Award.  
Beschikbaarheid: Voor informatie over verkoop en de filmfestival-agenda waar *Weapon of War* wordt getoond, zie: [www.weaponofwar.nl](http://www.weaponofwar.nl).

Begin vorige eeuw nam het Europese publiek voor het eerst kennis van de misstanden van het economische schrikbewind van de Belgische koning Leopold II in de huidige Democratische Republiek Congo (DR Congo). Sindsdien zijn de getuigenissen uit 'het hart der duisternis' doordrenkt van grove mensenrechtenschendingen, slavernij en politiek wanbestuur. Recentelijk waren het de nauwelijks te bevatten rapporten over het massale en gruwelijke seksueel geweld tegen vrouwen die een stroom van internationale verontwaardiging teweegbrachten.

De miljoenen dollars hulp gelden die volgden voor slachtofferhulp en bestrijding van straffeloosheid van daders riepen het beeld op van de DR Congo als 'het verkrachtingscentrum van de wereld'.<sup>1</sup> Hiermee heeft het Centraal-Afrikaanse land de dubieuze eer het zoveelste bewijs te leveren van de stelling dat *sex sells*. Het biedt ons een handvat om het complexe geweld in DR Congo te begrijpen in een simpel dader-



slachtoffer-schema, met mannelijke verkrachters en vrouwelijke slachtoffers.

Dit eenvoudige discours is riskant. Hierdoor is seksueel geweld nauwelijks te plaatsen in een bredere context van grof geweld en ernstige mensenrechtenschendingen *tegen* en aangericht *door* zowel mannen als vrouwen. Want verkrachting staat niet op zich zelf. Het is een van de vele gevolgen van de problematische stereotypering van gender-verhoudingen in de regio. Dit negeren heeft op zijn beurt grote gevolgen voor de effectiviteit van de internationale betrokkenheid bij het bestrijden van seksueel geweld in DR Congo.

De documentaire *Weapon of War* van Ilse en Femke van Velzen maakt aan de hand van getuigenissen van (ex-)rebellens over hun aandeel in

de massale verkrachtingen pijnlijk duidelijk dat onze benadering van seksueel geweld in DR Congo te kort schiet. In hun tweede productie over dit thema verkennen de zussen Van Velzen de vage grenzen tussen daderschap en slachtofferschap. Daarmee geven ze inzicht in de wijze waarop rebellenlegers seksueel geweld strategisch inzetten, maar laten ze ook zien dat dit een gevolg is van militarisering van de mannelijke identiteit. Daarmee slagen ze erin het fenomeen in verband te brengen met het bredere culturele systeem dat ten grondslag ligt aan het gewapende conflict in het oosten van het land.

Zo is er Alain Kasharu, die lijdt aan het post-traumatisch stresssyndroom. In zijn nachtmerries herbeleefde hij zijn misdaden, die hij *comme un bête* beging aan het front



van de Mai-Mai-rebellen. We zien hem een psycholoog smeken om medicijnen om zijn 'ziekte' te genezen. Overdag vreest hij confrontaties met vrouwen die hij verkrachtte. Want hij heeft geen bezittingen om hen te compenseren voor het feit dat hij hun een toekomst als volwaardige getrouwde vrouw ontnam. Met eenzelfde angst treedt hij zijn eigen toekomst tegemoet; hij leeft immers in te grote armoede om te kunnen voldoen aan de vaak onhaalbare eisen die de Congolese samenleving stelt aan een volwaardige man: een potente heteroseksueel, die zowel fysiek als financieel zijn gezin onderhoudt en beschermt.

In feite waren het vergelijkbare omstandigheden die Kasharu er destijds toe brachten zich te laten rekruteren. Als lid van de Mai-Mai kon hij wél, met geweld, uitdrukking geven aan zijn mannelijke taak als beschermer van zijn gemeenschap. Verkrachting was volgens hem – en volgens veel soldaten met hem – een bijproduct van de omstandigheid dat hij als rebel geen middelen had om een echtgenote te onderhouden: 'Als je behoefte hebt aan een vrouw, kun je jezelf niet meer beheersen, dan grijp je haar.' Zo'n verklaring moet begrepen worden vanuit het bestaande *idee* van militante mannelijke seksualiteit dat heerst in DR Congo.

Het zijn dezelfde sociale constructen van mannelijkheid, waardoor verkrachting zo'n effectief oorlogswapen blijkt in DR Congo. De gemaskeerde Commandant Taylor, van de Tutsi-beweging *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP), beschrijft hoe de hoogste rangen spraken over de inzet van seksueel geweld om gemeenschappen te demoraliseren. En dan ging het niet om de vrouwen, als ze de verkrachting al overleefden. Het grootschalig seksueel geweld dat de CNDP in Oost-Congo toepaste, had als doel mannelijke tegenstanders, die de vrouwen behoorden te beschermen, tot het diepst te vernederen en daarmee uiteindelijk de regering te provoceren tot onderhandelen.

Twee scènes uit *Weapon of War* tonen al hoezeer (seksueel) geweld samenhangt met de compensatiedrang van mannen die volgens de geldende norm falen. Dit geweld bekrachtigt het maatschappelijke ideaal van militante mannelijkheid waarin vrouwen machteloos in een bijrol figureren. Hiermee is de documentaire een subtiele, maar indringende *wake-up call* voor de internationale gemeenschap. De Congolese realiteit versmallen tot een daderslachtoffer-discours bevestigt de stereotype gender-verhoudingen in het land. Daarmee sluiten we de

ogen voor de traumatische ervaringen van ook jongens en mannen als gevolg van (het plegen van) geweld, en dragen we onbedoeld bij aan een perpetuum van de gewelddadige ellende.

Maar er is hoop. Kapitein Basima, ex-rebel met zeker zes verkrachtelingen op zijn kerfstok, is nu pastoor bij de 10de militaire divisie in Oost-Congo. Als rode draad wandelt hij onvermoeibaar door het Congolese decor van *Weapon of War* om met geüniformeerde mannen te praten over hun trauma's en de gevolgen van (seksueel) geweld. Basima's motivatie: 'Het is mijn wens om mijn land Congo tot rust te brengen. In vrede.'

---

**Rosan Smits** is als Research Fellow verbonden aan de **Conflict Research Unit** (CRU) van Instituut Clingendael.

#### Noot

**1** Uitspraak van UN Special Representative on Sexual Violence Margot Wallstrom, in: 'UN official calls DR Congo "rape capital of the world"' - *BBC News Online*, 28 april 2010.

Voor het hierboven behandeld thema, zie ook Siskia Rademaker, 'Sexueel geweld in Oost-Congo: het wilde westen in het oosten', in: *Internationale Spectator*, juni 2009, blz. 314-318

# Boekbesprekingen

## Inhaalrace op energiegebied

Mehdi Parvizi Amineh & Yang Guang (red.)

**The globalization of energy. China and the European Union.**

Leiden etc: Brill, 2010; xiii + 362 blz.; 99,= euro (hardback); ISBN: 978-90-04-18112-0

Deze publikatie is het eerste deel van een door de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW) en de Chinese Academie van Wetenschappen gefinancierd Europees-Chinees onderzoeksprogramma van de energiesector in de wereldeconomie en het energiebeleid in Europa en de Volksrepubliek China. Het programma staat onder leiding van M.P. Amineh (Nederland) en Yang Guang (China); het tweede deel wordt in 2011 verwacht.

Onderzoekers uit onder meer Nederland (Amineh, Rakel, Scholten en Vermeer), Duitsland (Umbach), Canada (Cutler) en de Volksrepubliek China (Yang Guang, Chen Mo en Shi Dan) hebben aan deze bundel bijgedragen. Voor zover mij bekend, is dit de eerste keer dat academici uit Nederland en China betrokken zijn bij een Chinees-Europese coproductie over energie en energieveiligheid.

Over de samenstellers van deze bundel het volgende. Yang Guang is *Director-General* van het *Institute of West Asian and African Studies* van de Chinese Academie van Wetenschappen en president van de *Chinese Association of Middle East Studies*. Hij is een van de opstellers van het *2007 Summary Report* van het mede door de *Council on Foreign Relations* (Verenigde Staten) opgezette forum *Africa-China-U.S. Trilateral Dialogue*. Voorts is hij hoofdredacteur van het tijdschrift *West Asia and Africa* en veelvuldig publicist over energievraagstukken en over het Midden-Oosten. Mehdi Amineh is onder meer verbonden aan het *International Institute for Asian Studies* en Program Director

van *Energy Programme Asia* (Universiteit van Leiden) en aan het *Amsterdam Institute for Social Science Research* van de Universiteit van Amsterdam. Amineh is auteur/samensteller van elf werken over onder meer Centraal-Eurazië, de Kaspische regio, Iran en energiebeleid. Internationale netwerken van academici en beleidsmedewerkers vormen een schakel tussen regering en burgerlijke maatschappij in de deelnemende landen. In deze netwerken worden ideeën gecreëerd en uitgewisseld over beleidsterreinen die externe effecten hebben en daarom op nationaal niveau niet kunnen worden beheerst.

De samenstellers beogen aan een belangstellend publiek een 'more balanced account' te bieden van 'EU-Chinese energy relations' en van de energieproblematiek in beide regio's. Na de inleiding van de samenstellers volgen in *Part One* hoofdstukken over invoerafhankelijkheid van Europa en China op het gebied van energie en andere grondstoffen (Umbach), over de positie van Rusland in het Euraziatisch energiesysteem (Cutler), over het energiebeleid van Iran (Rakel), over India en China in het energieveld (Sen), en van Chen Mo over de relaties van China met Saoedi-Arabië en Soedan. Na deze op bilaterale betrekkingen gerichte hoofdstukken volgen in *Part Two* vier hoofdstukken over alternatieve energie in China, Japan en Nederland.

Umbach meent dat China een *price-setter* van grondstoffen is geworden. Dit laatste geldt zeer in het bijzonder voor zeldzame mineralen,

waarvan China het overgrote deel van de bekende wereldvoorraad binnen de eigen grenzen heeft. China verkeert in de metaal-intensieve fase van zijn industrialisatieproces. Het is in vergelijking met de landen van westelijk Europa en Amerika een laatkomer op het gebied van energieverbruik en mobilisatie van energiebronnen buiten het staatsgebied. Wanneer de stabiliteit van de binnenlandse orde afhankelijk wordt van ononderbroken buitenlandse aanvoer in een sequentieel industrialisatieproces, ontstaat dwang tot externe machtsprojectie en concurrentie om toegang tot energiebronnen, kapitaal en afzetmarkten. In dit sequentiële [ononderbroken, samenhangende; eindred.] proces hadden de westelijke landen al een machtspositie opgebouwd voordat China en India zich in de rij van landen aansloten die overgaan tot industrialisatie en hernieuwde integratie in de wereldeconomie, dit keer voor eigen baat, en toegang zoeken tot energiebronnen en markten buitengaats. De landen die als eerste arriveerden in de ecologische nis van de door fossiele brandstof aangedreven industriële productie werden rijk en machtig. In de 19de eeuw liepen zij de rest onder de voet. Het leiderschap in deze laat-industrialiserende landen wordt zodoende uit lijfsbehoud gedwongen een inhaalrace op gang te brengen.

Het fossiele brandstoftijdperk loopt nu ten einde. Ongeveer 40% van de wereldbevolking valt echter in dit opzicht grotendeels buiten de boot. Door gewinning aan hun bevoorrechte positie zijn de

eerst-aangekomen landen geneigd energiebronnen buiten het eigen staatsgebied als privéjachtterrein te beschouwen. China (en India) zijn in dit perspectief indringers. In Europa hebben we een rijke, en vooral bloedige, ervaring met het uit de hand lopen van conflicten die deels voortkwamen uit energieconcurrentie tussen elites van eerder- industrialiserend Engeland en later-industrialiserend Duitsland. Niet voor niets ging het eerste gemilitariseerde conflict tussen de Verenigde Staten en Rusland om energie (in Iran). In vergelijking met de Europese Unie heeft China het voordeel van meer eenheid van beleid. De EU-lidstaten verkeren daarentegen nog immer in de schemertoestand van de overgang van een 'Westfaalse' naar een 'post-Wesfaalse' orde, waar het de beleidscompetentie inzake energie en energieveiligheid betreft. Umbach constateert terecht dat sommige lidstaten, waaronder Duitsland, energie-aanvoerveiligheid lange tijd hebben verwaarloosd. Het gasconflict tussen Rusland en Oekraïne heeft, naast de opkomst van China en India, als *eye-opener* gewerkt. Vertaald naar het heden, verlegt Duitsland de destijds mislukte Berlijn-Bagdad-spoorlijn nu naar Rusland, en wel in de vorm van pijpleidingen.

In twee boeiende hoofdstukken behandelen achtereenvolgens Cutler en Rakel de positie van Rusland en Iran in het Euraziatisch energiecomplex. Cutler ziet overeenkomsten tussen de spoorwegaanleg in de 19de eeuw en de constructie van pijpleidingen in de 21ste eeuw, waar het het optreden van concerns als expressie van machtsprojectie door staten betreft. In de diplomatieke constellatie die sinds de afloop van de Koude Oorlog is ontstaan, vindt in Centraal-Azië en het gebied van de Kaspische Zee een proces van regiovorming plaats. Daar ontmoeten de Centraal-Aziatische regimes de buurlanden Rusland, China, India en de EU. Die wedijveren met elkaar, en met de externe macht

Amerika, om toegang. Zij trachten het proces van regiovorming naar hun hand te zetten. In de regio worden de Amerikanen echter geconfronteerd met wat een 'opstand van de periferie' kan worden genoemd: NAVO-bondgenoot Turkije kijkt naar Amerika-vijand Iran. Cutler ontleent zijn begripsvorming over regionalisering aan de theorie over ontstaan en evolutie van complexe systemen. Hij past die vervolgens toe op de Zuid-Kaukasus, Centraal-Azië en het Kaspische-Zeegebied.

Rakel publiceerde in 2009 het werk *Power, Islam, and Political Elite from Khomeini to Ahmadinejad* (Leiden: Brill). Uit haar verhandeling wordt duidelijk dat noch de EU noch China in hun beleid ten aanzien van Iran in de pas loopt met Amerika. De periode tussen de Britse terugtocht uit het Golfgebied en de afkondiging van de Carter Doctrine wordt gekenmerkt door een diplomatieke constellatie die Iran, gesteund door China, gelegenheid biedt regionale ambities in beleid te vertalen, zonder in conflict met de Verenigde Staten te geraken. Iran is sindsdien uitgegroeid tot een regionale speler van belang, met mondiale invloed. De tijd dat de Britten ongestraft olie-installaties in Iran in brand konden steken als straf voor nationalisatie van de oliesector, ligt inmiddels meer dan een halve eeuw achter ons. Rakel bespreekt obstakels in de ontwikkeling van Iran als belangrijke energieleverancier voor Europa. China investeert op aanzienlijke schaal in Irans energiesector. Iran heeft bovendien, met Pakistan, India en Mongolië, de status van waarnemer in de *Shanghai Cooperation Organization*. De leden van deze organisatie zien met lede ogen aan hoe oorlogvoering in Afghanistan de regio opzadelt met problemen zoals de smokkel van verdovende middelen, wapenhandel en immigratie. Hier herhalen zich processen die zich eerder voordeden als gevolg van oorlogvoering in Irak.

Het vermogen tot handelen van de *Shanghai Cooperation Organization* met betrekking tot Afghanistan moet

echter nog blijken. India en Pakistan zijn in een heftige concurrentiestrijd gewikkeld in dat verwoeste land, terwijl voor China en Rusland de nucleaire ambities van Iran een volledig lidmaatschap van die organisatie in de weg lijken te staan. Rusland en China zijn verenigd door de realiteit van Amerika's militaire machtsontplooiing aan hun landsgrenzen en door de financiering van regimeverandering in buurstaten door de Amerikanen. Beide landen delen overigens onaangename ervaringen met zulke projecten in eigen land. Dat verhindert hen overigens niet te profiteren van de verlamming die de militaire machtsontplooiing in de Amerikaanse diplomatie naar derde landen meebrengt.

Sen brengt voor India en China het energieverbruik, de invoerafhankelijkheid en externe machtsontplooiing, waar mogelijk, cijfermatig in kaart. Hij hanteert als interpretatiekader het model voor opwaartse mobiliteit dat door Charles Doran (zie *International Political Science Review*, vol. 24/1, 2004) is ontwikkeld. Chen Mo behandelt in het slothoofdstuk van het eerste deel het energieveiligheidsbeleid van China. Het onderscheid tussen veiligheid op lange en korte termijn dient als basis van het betoog. Het korte-termijnbeleid is te vangen onder het verzekeren van toegang tot oliebronnen, diversificatie van leveranciers, het aanleggen van een reservevoorraad op eigen bodem en het voorkomen van militaire afsluiting door de Verenigde Staten. Dat laatste door bescherming van olieroutes waar mogelijk en omleiding van routes over land, waar maritieme blokkade niet kan worden voorkomen. Het lange-termijnbeleid behelst het weggomen uit de fossiele-brandstofnis waarin China's industrialisatie zich voltrekt. China streeft naar een vooraanstaande positie in *clean energy technology*, hetgeen tot handelsdisputen in de WTO heeft geleid.

*Part Two* bevat vier hoofdstukken over het ontwikkelen van duurzame

energie. 'Duurzaamheid' betekent onder meer dat uitputbare voorraden niet worden aangesproken boven het niveau waarop zij kunnen worden vervangen door zich vernieuwende voorraden en ook dat de kosten van de productie van schadelijke emissies in de kostprijs van het eindproduct worden opgenomen, hetgeen vooral liberalen zou moeten aanspreken. Zoals bekend is dat sinds de aanvang van het olietijdperk niet het geval, ook in China niet: fossiele brandstoffen worden geprijsd tegen extractiekosten + winststopslag in plaats van de vervangingswaarde van energie uit duurzame bronnen, terwijl emissies worden afgevoerd naar het collectieve domein van de atmosfeer en de bodem. Landen die als eerste profiteerden van de fossiele-brandstofeconomie verzaakten dus hun taak het collectieve goed energie- en milieuveiligheid te waarborgen. Het tegendeel lijkt het geval, namelijk het privatiseren van de voordelen van 'niet-duurzaamheid' en het

socialiseren van de kosten daarvan. Door de stijging van de zeespiegel dreigen sommige eilandbevolkingen en kustbewoners letterlijk kopje-onder te gaan.

Shi Dan behandelt de instrumenten die de Chinese overheid aanwendt in het beleid van duurzame energieontwikkeling. De regering van zijn land koestert de ambitie de leiding te nemen bij de onvermijdelijke overgang naar de post-fossiele brandstofeconomie. Hij komt tot de conclusie dat het bereiken van duurzame energieveiligheid een beleidsproces van lange adem is.

Vermeer heeft een opinieonderzoek gehouden onder een aantal gevorderde Chinese studenten en sommige beleidsmakers over het dilemma van 'vertrouwen op eigen kracht' en dus op binnenlandse hulpbronnen, hetgeen nationalistes aanspreekt, tegenover het aanvaarden van externe afhankelijkheid en dus van kwetsbaarheid.

In een boeiend hoofdstuk over de samenwerking tussen Japan en

China op het gebied van kernenergie komt Shaoul tot de conclusie dat China profiteert van Japanse technologie en Japans kapitaal, terwijl Japanse expansie in China het mogelijk maakt dat Japanse bedrijven het hoofd boven water kunnen houden ondanks de stagnerende economie van hun land.

Daniel Scholten behandelt in het slothoofdstuk 'transition management' in Nederland. Ik vermoed dat dit beleidsterrein ten onrechte aan de doorsnee-Nederlander is ontgaan.

Het hier besproken werk bevat mijns inziens basisinformatie waarover een geïnteresseerd publiek dient te beschikken om zinvol in het energiebeleidsproces te kunnen participeren.

*Henk Houweling*

---

**Dr H.W. Houweling** is verbonden aan de afdeling politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

---

## De geschiedenis van rijk en arm op wereldschaal

**Dick Kooiman**

**Kapitalisme, Kolonisatie en Cultuur – Arme en rijke landen in historisch perspectief.**

*Amsterdam: KIT Publishers, 2009; 293 blz.; 24,95 euro; ISBN: 978-94-6022-014-2*

---

Dit boek behandelt de verhouding tussen Europa en de niet-Westerse wereld vanaf 1500. De hoofdvraag daarbij is hoe zich deze relatie verhoudt tot welvaartsspreiding tussen landen. De auteur, Dick Kooiman, heeft zich tot zijn afscheid in 2007 tientallen jaren aan de Vrije Universiteit in Amsterdam met dit vraagstuk beziggehouden. In zijn boek beschrijft hij de voorgeschiedenis van de Europese expansie, de rol van industrialisatie in Europa, de relatie tussen kolonialisme en landbouw in niet-Westerse landen, en de wisselwerking tussen Europa en Amerika, Afrika, India, China, Japan en het Midden-Oosten. Kooiman

laat zich in zijn betoog door twee vragen leiden. De eerste vraag is of het economische dan wel culturele factoren zijn die de voornaamste verklaring vormen voor de manier waarop de relatie tussen Europa en de niet-Westerse wereld vorm heeft gekregen. De tweede vraag is in hoeverre het terecht is Europa een centrale rol te geven in de geschiedenis van de 'globalisering'.

Het boek introduceert deze vragen door middel van een bespreking van het werk van drie auteurs: Immanuel Wallerstein, John Landes en John Hobson. Het werk van Wallerstein en aanverwante auteurs wordt doorgaans aangeduid met de term

*wereld-systeemtheorie*. Volgens Wallerstein is er in de late middeleeuwen in Europa een kapitalistisch systeem ontstaan toen de landbouw niet meer in staat was de bevolkingsgroei te dragen. Dit proces mondde uit in hongersnoden, epidemieën en opstanden. Deze crisis werd gevolgd door een fase van herstel, waarin diversificatie van de agrarische economie, de opkomst van een huisindustrie en territoriale expansie overzee een centrale rol speelden. Hiermee was de basis gelegd voor het kapitalistische systeem, dat zich uiteindelijk over de hele wereld verspreidde. Daarbij ontstond een *arbeidsverdeling* tussen



het centrum (Europa, later in bredere zin het Westen) en de periferie (het niet-Westen), die gunstig was voor het centrum en nadelig voor de rest. De welvaart van het Westen is ten koste van de rest van de wereld ontstaan. In de wereld-systeemtheorie lijken *machtsverschillen* een vooraanstaande rol te spelen: het centrum wordt rijker en de periferie armer omdat er tussen hen een machtsverschil bestaat. Wallerstein wijst er overigens op dat dit systeem niet eeuwig in stand gehouden kan worden. Volgens hem nadert de kapitalistische wereldeconomie het einde van haar levenscyclus. Hij voorspelt een periode van vele tientallen jaren crisis, waarna er weer een nieuw systeem zal ontstaan.

Waar Wallerstein economische factoren vooropstelt, meent Landes dat alles grotendeels neerkomt op *culturele verschillen*. Volgens Landes is het Westen welvarend geworden omdat het een *waardestelsel* heeft dat gunstig is voor ontwikkeling. Het grote verschil tussen Europa en de rest van wereld is dat de Europeanen beter gebruik maakten van de middelen die ze tot hun beschikking hadden, omdat ze daartoe gestimuleerd werden door hun cultuur. De Europese cultuur maakt dat Europa beter in staat is geweest zich te ontwikkelen. Dat Europa en het Westen uiteindelijk zo welvarend zijn geworden, is in de visie van Landes niet ten koste gegaan van de rest van de wereld. Economisch liberalisme is goed en, anders dan Wallerstein, ziet Landes de opkomst van het kapitalistische systeem als een positieve ontwikkeling.

Hobson en enkele andere historici menen dat zowel Wallerstein als Landes er helemaal naast zit. Volgens hen wordt Europa ten onrechte een centrale rol toegekend in de wereldgeschiedenis. Deze groep stelt dat de expansie van Europa gebaseerd is op technieken en ideeën die werden overgenomen uit Azië, en dat deze 'expansie' primair een *integratieproces* was tussen Europa

en een langer bestaand wereldsysteem, waarvan Azië het centrum was. Europa kwam op in een periode waarin Azië tijdelijk was teruggevalen. De vraag waarom Azië tijdelijk terugviel, zou dan ook relevanter zijn dan de vraag waarom Europa als eerste is opgekomen. Hobson en anderen menen dat het centrum van de wereldeconomie tot 1800 in Azië lag, en verwachten dat dit in de toekomst ook weer het geval zal zijn.

Kooiman gebruikt deze kwesties – economie *versus* cultuur, Europa *versus* Azië – om inzicht te bieden in het globaliseringsproces. Hij maakt duidelijk dat, hoewel deze theorieën elkaar gedeeltelijk uitsluiten, ze afzonderlijk niet afdoende zijn. Economie speelt een primaire rol in de internationale verhoudingen, maar cultuur kan niet uit de analyse weggelaten worden. En een vooraanstaande rol voor Europa is onvermijdelijk in de geschiedschrijving, maar het is goed daarin steeds op te passen dat die rol niet overdreven wordt. Hij geeft aldus een aanzet tot een historisch perspectief dat de voornaamste elementen van Wallerstein, Landes en Hobson met elkaar combineert.

Hoewel het boek geen uitdrukkelijke poging doet een dergelijk perspectief uit te werken, geeft het wel belangrijke bouwstenen. Ten *eerste* signaleert het waar de gebruikte theorieën met elkaar in tegenspraak zijn. Ten *tweede* wordt er in algemene termen aangegeven waar tussen de uiteenlopende standpunten een compromis gesitueerd zou moeten worden. Ten *derde* biedt het boek een rijke hoeveelheid *case studies*. Deze publicatie is op een breed publiek gericht, en daarom in de eerste plaats algemeen en verhalend van aard, maar inspireert tot meer systematisch opgezette, theoretisch georiënteerde vervolgstappen.

Dit zeer toegankelijke en veelomvattende boek van Kooiman is een indrukwekkende prestatie. Een van de boeiende vragen die het oproept over de hedendaagse internationale

betrekkingen, is hoe de relatie tussen het Westen en Azië zich verder zal ontwikkelen. Aan het eind van zijn boek wijst Kooiman op Kishore Mahbubani, die stelt dat Azië het mondiale leiderschap van het Westen gaat overnemen. In elk geval lijkt het potentieel van China als nieuwe politiek-economische mogendheid zeer groot. Kooimans boek maakt duidelijk dat de opkomst van Europa sinds 1500 vérgaande (economische, maar ook politieke en culturele) gevolgen heeft gehad voor de rest van de wereld. Een belangrijke vraag is nu wat de opkomst van Azië voor Europa zelf zal betekenen.

*Frans-Paul van der Putten*

---

**Frans-Paul van der Putten** is onderzoeker bij *Clingendael Asia Studies/Clingendael Security & Conflict Programme (CAS/CSCP)* en hoofdredacteur van *Itinerario: International Journal on the History of European Expansion and Global Interaction* (Cambridge University Press).

# De zoektocht naar mondiale veiligheid

Luis Peral (red.)

## Global security in a multipolar world.

Parijs: European Union Institute for Security Studies, 2009; Chaillot Paper, no. 118; 135 blz.; 10,- euro;

ISBN: 978-92-9198-156-4

Met de ineenstorting van het Sovjetrijk verdween de bipolaire wereldorde. De wereld was niet langer te verdelen in Oost en West en de ster van de Verenigde Staten was rijzende. Daarmee brak een unipolaire periode aan. Een overgangsfase, zo blijkt achteraf: op weg naar nieuwe veranderingen. Twee decennia na de val van de Muur werd duidelijk hoezeer de wereld opnieuw was veranderd: sterke economische vooruitgang in bepaalde regionen had van voormalige ontwikkelingslanden opkomende grote mogendheden gemaakt en oude traditionele machten weer terug in de schijnwerpers van het wereldtoneel geplaatst. De veelbesproken BRIC-landen (Brazilië, Rusland, India, China) hadden een belangrijke plaats verworven in de nieuwe, multipolaire wereldorde.

Deze ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor de veiligheid van staten. Voor het toonaangevende *European Union Institute for Security Studies* (EUISS) te Parijs aanleiding de balans op te maken: hoe staat de multipolaire wereld ervoor op het gebied van veiligheid? Het instituut kiest voor het beantwoorden van deze vraag zijn paradepaardje *Chaillot Papers*, een serie uitgaven over de voor het buitenlandse beleid van de Europese Unie relevante thema's.

*Global security in a multipolar world* beschrijft in vijf essays van verschillende auteurs het veiligheidsbeleid van de BRIC-landen, Zuid-Afrika en de Verenigde Staten. Deze aanvulling met twee landen wordt in de inleiding verklaard: 'Zuid-Afrika is de stem van de ontwikkelingslanden en zonder de Verenigde Staten zou er geen multilaterale orde bestaan.' (blz. 5) De schrijvers zijn deskundigen wat betreft buitenlandse beleid van

hun eigen land: vier van de zes zijn als leidinggevende verbonden aan een onderzoeksinstituut op het gebied van internationale betrekkingen. De auteurs weten in nog geen twintig pagina's ieder de achtergronden en karakteristieken van het veiligheidsbeleid te schetsen. De eigen nationaliteit werkt echter ook in het nadeel: de bijdragen zijn niet altijd even kritisch. In het bijzonder Feng Zhongping lijkt sterk overtuigd van het door China gevoerde beleid en wijst alle zorgen van het Westen over samenwerking met 'rough states' als Iran en Soedan van de hand (blz. 45).

Alle auteurs gaan uit van een brede opvatting van het begrip mondiale veiligheid. Traditionele dreigingen zijn van de agenda's verdwenen en hebben plaatsgemaakt voor problemen die veelal grensoverstijgend zijn. Paul Wrobel, de auteur over Brazilië, duidt de definitie van veiligheid dan ook aan als 'holistisch en [zij] bevat alle aspecten die het welzijn van een natie beïnvloeden' (blz. 29). Een dergelijke benadering valt te betwisten, maar zij geeft wel een compleet beeld van het buitenlandse beleid. Door de toegenomen onderlinge afhankelijkheid bij het bestrijden van nieuwe dreigingen is een momentum ontstaan voor onderlinge samenwerking. Want: 'veiligheidsdoctrines hebben de neiging dichter naar elkaar toe te komen, wanneer de globalisering zich verdiept', zo stelt het EUISS (blz. 121).

'Responsibility to protect' (R2P) is het sleutelwoord voor gezamenlijke actie waarbij de menselijke veiligheid wordt gewaarborgd in geval van massale mensenrechtenschendingen. En juist over de vraag waaruit internationale verantwoordelijkheden bestaan, lopen de opvattingen van de landen uiteen, zo blijkt uit de diverse bijdra-

gen. Waar voor de Europeanen en Amerikanen R2P als vanzelfsprekend binnen hun multilaterale benadering past en zij militair ingrijpen daarbij niet schuwen, zijn Brazilië, India en Zuid-Afrika een stuk voorzichtiger en staat bij hen het non-interventie-/niet-inmengingsprincipe centraal. Toch stellen deze opkomende mogendheden zich niet geheel onwelwillend op: om opgenomen te worden in het gezelschap van 'de groten', moet water bij de wijn worden gedaan. Het diepgewortelde verlangen naar een zetel in de VN-Veilighedsraad bij de BRIC's en Zuid-Afrika illustreert dit. Als permanent lid mengen Rusland en China zich liever niet te veel in het debat over verantwoordelijkheden: liever beslissen zij per casus in de Raad.

Opvallend is wel dat in dit kader in de bundel aan de positie van de EU weinig aandacht wordt besteed. Alleen in de introductie en het slotwoord worden enkele aanbevelingen gedaan voor het buitenlandse beleid van de EU, maar deze blijven echter beperkt tot algemeenheden als een beter gecoördineerd beleid en het verleggen van de blik op de grote mogendheden naar regionale spelers.

Door het pleidooi voor multilateralisme heeft de bundel een ietwat idealistische inslag. Zo schrijft samensteller/redacteur Luis Peral in de conclusie over 'een unieke gelegenheid voor effectief multilateralisme' (blz. 129). Aanhangers van een benadering van veiligheid die meer gestoeld is op het realisme, zullen hier kritische kanttekeningen bij plaatsen. Uit de diverse bijdragen blijkt ten slotte ook dat staten op het gebied van veiligheid traditioneel weinig vertrouwen hebben in het loslaten van soevereiniteit en zich vooral verantwoordelijk

voelen voor het eigen grondgebied. Ondanks de modiale verbondenheid lopen de belangen van staten sterk uiteen en laten zich daardoor moeilijk committeren aan internationale rechtsregels.

Maar welke opvatting van veiligheid dan ook, het nut van deze goed

geschreven publicatie valt moeilijk te ontkennen: het boek geeft een kort maar compleet beeld van het veiligheidsbeleid van de landen die in de toekomst de wereld bepalen

Maaïke Grevelink

Maaïke Grevelink studeert internationale betrekkingen in historisch perspectief aan de Universiteit Utrecht.

---

## UNHCR zestig jaar

Gil Loescher, Alexander Betts & James Milner (red.)

**The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-first Century.**

Oxford: Routledge, 2008; (Global Institution Series); xviii + 161 blz.; £ 15,-; ISBN-10: 0-415418631

---

Het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) bestaat dit jaar zestig jaar. Een uitgelezen moment om stil te staan bij activiteiten, prestaties en tekortkomingen in het verleden en een blik te werpen op de toekomstige uitdagingen die het commissariaat te wachten staat.

Het is precies dat wat dit compacte boek van 160 bladzijden doet als 23ste deel in de boekenreeks *Global Institutions*. Het beoogt te dienen als toegankelijke en informatieve gids die de lezer inzicht verschaft in geschiedenis, evolutie, structuur en activiteiten van de UNHCR. Centraal hierbij staat de relatie tussen statenbelangen, wereldpolitiek en het werk van de organisatie.

In essentie onderzoekt dit boek hoe de UNHCR zich sinds het ontstaan van deze instelling in 1950 heeft bevonden tussen enerzijds de beperkingen haar opgelegd door de belangen van staten, en haar eigen normatieve agenda – de bevordering van de bescherming van vluchtelingen en de toegang tot duurzame oplossingen – anderzijds. De auteurs zetten uiteen 'hoe de UNHCR heeft getracht deze concurrerende belangen te verzoenen, hoe ze zich in de loop der tijd institutioneel heeft aangepast om dat beter te kunnen verwezenlijken en hoe ze zich ook in

de toekomst waar mogelijk zal aanpassen om nieuwe en opkomende uitdagingen in de wereldpolitiek het hoofd te bieden' (blz. 4-5).

Hoofdstukken 1, 2 en 3 bieden een historisch overzicht van het werk van de UNHCR in de veranderende politieke omstandigheden. Na een interessante schets van de opkomst van de vluchtelingenproblematiek en de politieke context waarin de UNHCR is ontstaan (hoofdstuk 1), wordt verhelderd hoe politieke veranderingen tijdens de Koude Oorlog ertoe leidden dat de organisatie zich ontplooidde van een niet-operationele instantie voor het bevorderen van juridische bescherming voor Europese vluchtelingen wegens vervolging tot 's werelds grootste humanitaire organisatie voor uiteenlopende categorieën vluchtelingen (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt uiteengezet hoe de periode na de Koude Oorlog haar stempel drukt op de UNHCR: de 'globalisering', het opkomende terrorisme sinds '9/11' en de veranderende aard van conflicten – steeds meer conflicten situeren zich binnen de grenzen van een land in plaats van tussen twee landen – vormen aanzienlijke uitdagingen voor een organisatie die bij het einde van de Koude Oorlog te kampen krijgt met een tanende financiële steun van VN-lidstaten (hoofdstuk 3).

Hoofdstuk 4 is gewijd aan een onderzoek van de institutionele aspecten van de UNHCR als mondiale organisatie. Haar interne structuur komt aan bod, alsook haar relatie ten opzichte van de Verenigde Naties als geheel en haar positie ten opzichte van operationele partners en intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. De politieke consequenties van deze verhoudingen, onder meer met betrekking tot de financiële positie van de UNHCR, worden op boeiende wijze toegelicht.

Wanneer de lezer is herinnerd aan de kern van UNHCR's mandaat – juridische bescherming en duurzame oplossingen – zoomt hoofdstuk 5 in op twee significante ontwikkelingen van na de Koude Oorlog, die het mandaat van de organisatie onder druk zetten: enerzijds de problematiek van toenemende interne ont-heemding, anderzijds de uitdaging gesteld door langdurige vluchtelingensituaties. De vraag rijst of en hoe de UNHCR de verwezenlijking van haar kerntaken kan verzoenen met het opnemen van een leidinggevende rol in de bescherming van intern ontheemden. De auteurs zijn de mening toegedaan dat, terwijl andere internationale humanitaire actoren de verantwoordelijkheid moeten opnemen voor intern ontheemden,

de UNHCR zich beter kan toespitsen op de effectieve verwezenlijking van de essentie van haar mandaat.

Een andere suggestie van de auteurs in het concluderende deel van het boek, dat een blik werpt op de toekomst van het werk van de UNHCR, is dat de organisatie zich voor verwezenlijking van haar mandaat proactief moet inlaten met bredere vraagstukken die haar werk beïnvloeden, zoals 'migratie, veiligheid, ontwikkeling en vredesopbouw' (blz. 125). Uiteraard is dit geen pleidooi voor het omvormen van de UNHCR tot een migratie- of ontwikkelingsorganisatie. Daarentegen moet ze

een faciliterende, coördinerende rol spelen bij het mobiliseren van andere actoren die op deze terreinen verantwoordelijkheid dragen. Het komt erop neer dat de UNHCR 'meer moet realiseren door minder te doen' (blz. 125).

Dit boek biedt geen diepgravende analyse van specifieke UNHCR-gerelateerde kwesties, maar het is een excellente inleiding tot de wereld van de vluchtelingen en de organisatie die hen beschermt en bijstand verleent. In die zin is het boek perfect op maat van zijn doelgroep: studenten, onderzoekers, praktijkbeoefenaars en andere lezers

met interesse in internationale betrekkingen. Het is bovendien een van de weinige bondige boeken over dit thema. Het dramatische gehalte van sommige passages maakt dit boek tot een fascinerend verhaal dat eenieder met interesse in de vluchtelingenproblematiek zou dienen te lezen.

*Michèle Morel*

---

**Michèle Morel** werkt aan haar dissertatie bij de Vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent.

---

## Obamamanie

**Álvaro de Vasconcelos & Marcin Zaborowski (red.)**

**The Obama Moment: European and American Perspectives.**

*Parijs: European Union Institute for Security Studies, 2009; 248 blz.; \$ 14,95; ISBN: 978-9-291908160-1*

**Björn Soenens**

**Blijven Proberen Obama! Amerika tussen Droom en Drama.**

*Tielt: Uitgeverij Lannoo, 2010; 223 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-90-209-8859-8*

De verwachtingen over de Amerikaanse president Barack Obama waren erg hoog gespannen. In de Verenigde Staten wilde een groot deel van de kiezers politieke verandering, een weg uit zowel de oorlog in Irak als uit de economische crisis. Tegelijkertijd kozen de Amerikanen de eerste zwarte president en daarmee leek de belofte van gelijkheid voor allen een verdere invulling te krijgen. Ook Europeanen verwachtten veel van Obama, ofschoon in hun geval de wens misschien vooral voortkwam uit een afkeer van het beleid van Obama's voorganger, president George W. Bush. Het blijft indrukwekkend hoe Bush de sympathie die Europeanen voor de Verenigde Staten na de aanslagen van 11 september 2001 hadden, in relatief korte tijd wist te

verspelen door eigengereid optreden, zoals bijvoorbeeld inzake Irak.

De twee boeken die ik bespreek gaan over de hoop dat Obama positieve veranderingen kan bewerkstelligen. Beide boeken zijn vanuit een Europees perspectief geschreven. *The Obama Moment* gaat over internationaal beleid, terwijl *Blijven Proberen Obama!* vooral over de situatie in de Verenigde Staten gaat.

*The Obama Moment* is geschreven onder auspiciën van het Institute for Security Studies van de Europese Unie. De auteurs, zowel uit Europa als uit de Verenigde Staten, behandelen vooral de Europees-Amerikaanse betrekkingen, de internationale economie, kernwapens, het klimaat en diverse regio's/landen, zoals Irak, Iran, Afghanistan/Pakistan, Oost-Azië en Afrika. Het

gevaar van een dergelijke *tour d'horizon* van hedendaagse problemen is dat een gedeelte van de stukken bij publicatie al achterhaald is, en dat is in dit geval ook zo. Toen ik het boek las, was er bijvoorbeeld al veel vooruitgang geboekt in het kernwapenbeleid van Obama.

Desalniettemin is het een interessant boek, vooral als het over de Europees-Amerikaanse verhoudingen gaat. Álvaro de Vasconcelos, directeur van de denktank van de EU die het boek heeft uitgegeven, betoogt dat Obama vooral de Europese denkbeelden, zoals geformuleerd in de *European Security Strategy* van 2003, probeert uit te voeren. Andere auteurs geven aan dat deze visie misschien wel iets te kortzichtig is geformuleerd. Voormalig EU-ambassadeur in Washington, John Bruton, wijst enerzijds op de wereldomvattende Amerikaanse militaire aanwezigheid, met 727 militaire bases buiten de Verenigde Staten, en anderzijds op het feit dat de Amerikaanse president in zijn buitenlands beleid sterk beperkt wordt door de prominente rol van het Amerikaanse Congres. Met andere woorden, Bruton geeft aan dat Obama misschien wel dezelfde

ideeën hanteert als de Europese Unie, maar dat de Amerikaanse militaire macht een wezenlijk verschil uitmaakt in de wereld. Tegelijkertijd is het niet terecht om te denken dat een Amerikaanse president de enige machtsfactor is in de Amerikaanse politiek – een overweging die iemand die voor de EU werkt, toch niet onbekend moet voorkomen.

Daniel Hamilton en Nikolas Foster, respectievelijk hoogleraar en promovendus aan de School of Advanced International Studies van de Johns Hopkins University, wijzen erop dat er vier structurele problemen zijn in de Europees-Amerikaanse betrekkingen. Ten *eerste*, stellen zij, is Obama populairder in West-Europa dan in Midden- en Oost-Europa, en dat leidt tot de vraag in welke mate Obama een leiderschapsrol in geheel Europa kan hebben. Ten *tweede* mag Obama wel populair zijn in Europa, maar dat betekent niet dat Europese regeringen Obama ook steunen – zoals bleek toen bijna geen enkel Europees land gevangen uit Guantánamo wilde opnemen, en landen niet bereid waren meer steun te geven aan de operaties in Afghanistan (integendeel zelfs, in sommige gevallen), niet meer geld wilden besteden aan de economische crisis (het stuk was geschreven voordat de Griekse crisis uitbrak) en Obama's suggestie afwezen om Turkije in de EU op te nemen.

Ten *derde* wezen ook deze auteurs erop dat het niet alleen om president Obama gaat, maar ook om het Congres, in het bijzonder als het handelsbetrekkingen betreft. Ten *vierde* en laatste vinden Hamilton en Foster dat er wel heel veel aandacht is voor het charisma van Obama, terwijl problemen als Irak, Iran, Afghanistan en de wereldeconomie om oplossingen kunnen vragen die niet erg populair zullen zijn en waarbij de invloed van charisma al snel zal zijn uitgewerkt.

Michael O'Hanlon, directeur onderzoek bij de Amerikaanse denktank Brookings Institution, relateert in zijn stuk de rol van Europa nadrukkelijk. Hij behandelt mogelijke samen-

werking tussen de EU en de Verenigde Staten op het gebied van veiligheidsbeleid in Oost-Azië. Na de vaststelling dat de grootste dreiging een conflict over Taiwan is, werkt hij een mogelijk scenario over een conflict rond Noord-Korea uit. In een dergelijk conflict zouden China en de Verenigde Staten een voorname rol spelen, naast de beide Korea's en Japan. O'Hanlon verwacht dat de EU in een dergelijk conflict, waarbij in ieder geval drie grote mogendheden een rol spelen, geen enkele betekenis zal hebben. Een dergelijke vaststelling staat in schril contrast met de medewerkers van de EU die deze bundel hebben geredigeerd en vooral over de leidende rol van Europa in de wereld schrijven. O'Hanlon wijst er overigens op dat de EU wel eens harder mag nadenken over het gemak waarop zij de export van hoogwaardige technologieën naar China toestaat.

In het afsluitende stuk schrijft Marcin Zaborowski, directeur van het trans-Atlantische programma van het Institute for Security Studies van de EU, dat het 'Obama-moment' waarschijnlijk maar tot de Congres-verkiezingen van november 2010 duurt en dat politici van deze gelegenheid gebruik moeten maken om de trans-Atlantische betrekkingen te hervormen. Zaborowski wijst erop dat er verscheidene problemen zijn in de trans-Atlantische betrekkingen, vooral als het gaat om de positie van Turkije (lid van de NAVO, maar blijkbaar niet welkom in de EU; de Turken laten hun onvrede blijken door barrières op te werpen in de ontwikkeling van het Afghanistan-beleid). Daarna pleit hij voor meer geïnstitutionaliseerd trans-Atlantisch overleg. Het opmerkelijkste vond ik wel dat hij voorstelde een dialoog op gang te brengen tussen het Europees Parlement en het Amerikaans Congres – en dan vooral tussen de voorzitters van de Amerikaanse Congrescommissies voor buitenlands beleid en uitsluitend Europarlementariërs uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Dit idee laat zien dat het zwaartepunt van de problemen in de Europees-Amerikaanse betrekkingen misschien niet zozeer ligt bij wie de Amerikaanse

president is, maar hoe de Europeanen met elkaar omgaan.

Björn Soenens, de *Amerika-watcher* van het Belgische Radio 1, schrijft dat zijn boek over de Verenigde Staten 'vooral het product van passie' is, en dat wil ik graag geloven. Die passie betreft niet alleen Amerika, maar ook 'vlot schrijven', zoals blijkt als hij de boeken bespreekt waaruit hij voor zijn werk 'geplunderd' heeft. Na een hoofdstuk over de band tussen de familie van de auteur en Amerika (waarschijnlijk bedoeld als het persoonlijke aspect van het boek) en twee hoofdstukken over Obama behandelt Soenens binnenlandse problemen, zoals werk(loosheid), onderwijs, immigratie, misdaad en rechtspraak, religie en gezondheidszorg. Als u de tijdschriften als *Newsweek* en *Time* volgt, alsmede de krant *The New York Times*, de denkbelden kent van populaire auteurs als Thomas Friedman en Paul Krugman en op gezette tijden naar Hollywoodfilms kijkt – de voornaamste bronnen van Soenens – dan weet u al wat er in dit boek staat.

Soenens voegt weinig (nieuwe) inzichten toe. Elk hoofdstuk besluit Soenens met een advies aan de Amerikaanse president over hoe hij maatschappelijke problemen moet aanpakken, met als aanmoediging: 'blijven proberen, Obama!' (vandaar de titel van het boek). Bij deze lezer maakten dergelijke adviezen eerst een aanmatigende indruk en werden ze daarna irritant gevonden. Maar goed, ik ben waarschijnlijk niet de doelgroep van dit populair geschreven boek. Soenens kijkt, volgens de flaptekst, 'met verbazing ... naar alles wat van de Amerikanen zo'n uniek, aantrekkelijk, afstotend en soms krankzinnig volk maakt'. Dit boek gaat vooral over Amerika als amusement.

*Ruud Janssens*

---

**Prof. dr R.V.A. Janssens** is hoogleraar Amerikanistiek aan de Universiteit van Amsterdam.

# Scheppers van het internationaal strafrecht: Ferencz en Cassese

Heikelina Verrijn Stuart & Marlise Simons

**The Prosecutor and the Judge: Benjamin Ferencz and Antonio Cassese, interviews and writings.**

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009; 192 blz.; 29,95 euro;

ISBN: 978-90-8555-023-5

In november 2009 kregen de Amerikaan Benjamin Ferencz en de Italiaan Antonio Cassese samen de prestigieuze *Praemium Erasmianum* uitgereikt. Het doel van deze prijs is om, binnen de context van de culturele tradities van Europa in het algemeen en het gedachtegoed van Erasmus in het bijzonder, de positie van de humaniora, de sociale wetenschappen en de kunsten te versterken. De nadruk ligt op tolerantie, cultureel pluralisme en ondogmatisch, kritisch denken. Ferencz, een voormalig aanklager in de Neurenberg-processen, werd gelauwerd voor zijn onvermoeibare inzet voor de wereldvrede en meer specifiek zijn inspanningen om agressie tot een internationaal misdrijf te maken. De 90-jarige Ferencz reist ook nu nog de wereld rond met zijn boodschap dat het misdrijf agressie de wortel is van andere internationale misdrijven en dat het om die reden via het internationale strafrecht uitgeroeid moet worden.

Cassese werd geprezen voor zijn kameleon-achtige inzet voor het internationale strafrecht. In vele verschillende hoedanigheden: als internationaal rechter, president van het Joegoslavië-tribunaal en thans van het Speciale Libanon-tribunaal, als academicus en onvermoeibaar voorvechter en tegelijkertijd criticus van het systeem heeft Cassese zich gemanifesteerd als de contemporaine Grotius van het internationale strafrecht. Zijn bijdrage is niet beperkt gebleven tot de inhoudelijke rechtsontwikkeling, maar hij is ook een krachtig leider geweest, die het Joegoslavië-tribunaal tegen de stroom in op de kaart der internationale instituties heeft weten te zetten.

Het boek van Verrijn Stuart en Simons is samengesteld naar aanleiding van de prijsuitreiking. Het bevat interviews met de twee gelauwerden, de aanklager (Ferencz) en de rechter (Cassese), alsmede een selectie artikelen van de hand van deze twee eminente juristen. De auteurs van het boek zijn beiden oude bekenden van de internationale tribunaal in Den Haag en ze hebben lange tijd de ontwikkelingen als correspondenten gevolgd. Het doel van deze bundel is het bredere publiek kennis te laten maken met twee bijzonder indrukwekkende mensen die een sleutelrol hebben gespeeld in de opbouw van het internationale strafrecht als nieuw rechtsgebied (blz. 7).

Er bestaan belangrijke verschillen tussen de twee laureaten: aanklager *versus* rechter, werkzaam in het tijdperk van na de Tweede Wereldoorlog *versus* werkzaam in het tijdperk na de Koude Oorlog, Amerikaan *versus* Europeaan. Desalniettemin is de gelijkenis tussen de twee mannen treffend, in het bijzonder wat betreft hun enorme gedrevenheid, hun passie en geloof in de onderliggende ideeën, doelstellingen en waarden van het internationale strafrecht.

Uit de interviews komt een beeld naar voren van twee mannen die, hoewel zij zich in de herfst van hun leven bevinden, steevast naar voren kijken, naar de toekomst. Ook al is het strafrecht van nature een rechtsgebied dat omkijkt naar reeds begane misdrijven, het gaat Ferencz en Cassese er vooral om toekomstige misdrijven te voorkomen door een geloofwaardig strafrechtssysteem te creëren met afschrikwekkende werking (*deterrence*, blz. 36-37 en 61).

De twee mannen laten zich niet gemakkelijk meeslepen door alle kritiek die het internationale strafrecht en vooral het Internationaal Strafhof dezer dagen ten deel valt ('They offer ... an irresistible remedy against cynicism', blz. 7). Ferencz roept op het Strafhof niet te dicht op de huid te zitten of, in zijn woorden, we moeten niet oordelen met onze 'noses too close to the ground' (blz. 8). Wat het ene moment stagnatie lijkt, kan met terugwerkende kracht een belangrijke ontwikkeling blijken te zijn. Maar Cassese uit wel zijn kritiek op specifieke aspecten van het beleid van de huidige aanklager Ocampo vanwege het uitblijven van een duidelijk besluit naar aanleiding van het Palestijnse verzoek om misdrijven in de Gazastrook te onderzoeken (hetgeen de aanklager volgens Cassese niet moet doen, blz. 59), vanwege de genocide-aanklacht tegen de Soedanese president Al-Bashir (blz. 58) en vanwege het niet starten van een onderzoek in Afghanistan (blz. 60). Cassese geeft ruitelijk toe dat hij zich als president van het Joegoslavië-tribunaal al intensief bemoeide met het beleid van de aanklager, hetgeen natuurlijk bij tijd en wijle tot grote ergernis van de desbetreffende personen leidde, achtereenvolgens Richard Goldstone en Louise Arbour (blz. 52-54).

Naast het treffende beeld dat wordt neergezet, zijn de interviews waardevol door hun markante, roerende en persoonlijke anekdotes. Deze geven eens te meer aan dat één enkel mens, die een combinatie in zich bergt van daadkracht, visie, compassie en leiderschap, een buitengewone bijdrage kan leveren, *in casu* aan de ontwikkeling van een universeel rechtssysteem. Zo vertelt Ferencz dat hij en zijn medewerkers bij toeval stuitten op de rapporten die in detail de executies documen-

teerden van meer dan één miljoen mensen door de *Einsatzgruppen* in de Sovjetunie, de Baltische staten, Wit-Rusland en Oekraïne. Hoewel het niet paste in het Amerikaanse beleid en er geen geld of staf was, zette Ferencz zijn zin door om een proces te voeren dat later aange-merkt zou worden als het grootste moordproces van de geschiedenis (blz. 15). Op de vraag waarom dit dossier niet overhandigd werd aan Russische aanklagers, verwijst Ferencz naar het ontbreken van enig rechtsgevoel bij de Russen; hun manier van omgaan met gevangenen die vermoedelijk misdrijven hadden gepleegd, was hen te laten verdwijnen ('One of the Russians asked me: what do you do? I said, I'm a war crimes investigator. He asked, what does that mean? I said I had just come from Buchenwald, I had investigated, would make a report and hold the people for trial. And the Russian

said, don't you know what they did? I said, of course. And he said, then why are you asking them questions, why don't you just kill them? And I said, no, we don't do that. We'll give them a fair trial'; blz. 16).

Wat Cassese betreft halen de interviewers een citaat van Brecht aan, dat aan de muur van Casseses werk-kamer hangt. Het citaat laat precies zien wat voor soort jurist Cassese is, en welke instelling en zienswijze de zuilen vormen die zijn juridische werk dragen: *Von Natur bin ich ein schwerr beherschter Mensch. Autorität die nicht durch meine Respekt entsteht, verwerfe ich mit Ärger, und Gesetze kann ich nur als vorläufige und ändernde Vorschläge, das menschlichen Zusammenleben regulierend, betrachten* (blz. 89).

Naast de interviews bevat de bundel een zestal artikelen die Ferencz en Cassese tijdens hun lange loopbaan hebben geschreven.

In deze artikelen worden enkele thema's die de mannen nauw aan het hart liggen, verder uitgewerkt, waaronder het recht van slachtoffers op compensatie en de notie van universele jurisdictie. Vooral de Soliloquy ('Alleenspraak') van Cassese is een prachtig epistel over zijn drijfveren, opvattingen en levenshouding. Deze artikelen, maar toch vooral de interviews, maken dit boek tot een bijzondere bundel, die recht doet aan deze juristen van wereldformaat.

Larissa van den Herik

---

**Mw. mr. dr. L. van den Herik** is als Universitair Hoofddocent Internationaal Publiekrecht verbonden aan het Grotius Centre for International Legal Studies van de Universiteit Leiden.

---

## De schijn heiligheid van India

**Arundhati Roy**

**Luisteren naar Sprinkhanen: aantekeningen over democratie.**

*Amsterdam: De Bezige Bij, 2010; 256 blz.; 22,50 euro;*

*ISBN: 978-90-234-5412-0*

---

Begin dit jaar hield het Europees Parlement een hoorzitting over godsdienstvrijheid. Daar werd de vrijheid van godsdienst de moeder van alle vrijheden genoemd. Als het daarmee niet goed gaat, dan geldt dat vaak ook voor andere rechten, zoals de vrijheid van organisatie, meningsuiting, enz. De positie van religieuze minderheden is daarom een mooie toetssteen voor de stand van de mensenrechten. Turkije wil toetreden tot de EU, maar de behandeling van christenen in Turkije is slecht. Zo is het er bijvoorbeeld heel moeilijk om kerken te bouwen. Andersom hebben de Zwitsers bij referendum uitgesproken dat zij geen minaretten meer willen. Deze lijst laat zich gemakkelijk uitbreiden.

Vaak gaat men ervan uit dat dit probleem in India niet speelt. India is immers een multiculturele samenleving, waar al eeuwenlang verschillende religies naast elkaar bestaan. Het is echter een hardnekkige mythe dat India een land zou zijn van louter vrede en harmonie. Die argeloze droom wordt in deze bundel artikelen wreed verstoord. Het naast elkaar bestaan van zoveel religies roept spanningen op en de veelgeprezen tolerantie is vaak niet meer dan onverschilligheid. De regio blijkt vol geweld. En vooral moslims, elders vaak een onverdraagzame meerderheid, blijken in India een kwetsbare minderheid.

Na de bloedige splitsing tussen India en Pakistan (die aan een miljoen mensen het leven kostte)

werd India in 1947 een seculiere, parlementair-democratische republiek, met vrije verkiezingen en een vrije pers. De in India achtergebleven moslims kwamen echter nog sterker in een minderheidspositie. Van de meer dan een miljard inwoners van het land is 80% hindoe en slechts 13% moslim – overigens nog altijd ongeveer 165 miljoen mensen. Moslims zijn weliswaar actief in politiek, wetenschap en cultuur, maar dat is slechts een kleine minderheid. Verreweg de meesten zijn arm en ongeschoold. Dat heeft te maken met het feit dat het merendeel van de moslims afkomstig is uit de laagste rangen van het hindoe-kastensysteem, net als de inheemse christenen. Ondanks alle grondwettelijke garanties leven zij in 'slums', als tweede-rangsburgers die geleerd hebben een ondergeschikte positie te aanvaarden, op straffe van vervolging.

Auteur van deze bundel is de Indiase Arundhati Roy, die in 1997 wereldfaam verwierf met haar roman *The God of Small Things*, waarmee zij de Booker Prize won. Zij toont zich een hartstochtelijk pleitbezorger van religieuze vrijheid en verdraagzaamheid en zij stelt met scherpe pen de misstanden in haar land aan de kaak, zoals het geringe democratische besef, het gevaarlijke hindoe-extremisme en de onmachtige rechtspleging. De nadruk valt op enkele recente uitbarstingen van geweld tussen hindoes en moslims, met de vernietiging van de moskee in Ayodhya (1992) als absoluut dieptepunt.

Een moskee (net als een tempel) speelt als brandpunt van religieuze identiteit een belangrijke rol voor de religieuze gemeenschap. Zo ook de moskee die een Mogol-keizer in 1528 in Ayodhya liet bouwen, na eerst een tempel voor de god Ram te hebben afgebroken. Na 1947 bleef de moskee, ondanks het verminderde aantal moslims, in gebruik, maar na een geschil ging het gebouw op slot. Eindeloze rechtszaken brachten geen uitkomst. In de jaren 1980 maakte de oppositie tegen de regerende Congrespartij zich van de zaak meester. Die oppositie werd gevoerd door de BJP of Indiase Volkspartij. Daarbinnen ageren verscheidene hindoe-fundamentalistische groepen, die zich verzetten tegen de seculiere, multiculturele samenleving en 'één land, één natie', en één (hindoe-)cultuur voorstaan. Het meest geducht is de RSS, die India beschouwt als het land van de hindoes, waar moslims en andere 'buitenlandse rassen' alleen gedood kunnen worden, als zij zich onderschikken aan de hindoe-natie. De oppositie beweerde dat op de plaats van de moskee de god Ram was geboren en dat zijn tempel moest worden herbouwd.

Deze oppositie, geleid door mensen uit de RSS, voerde een actieve campagne van haat tegen de moslims en voor de herbouw

van de tempel. Op 6 december 1992 zou een symbolische verwoesting van de moskee plaatsvinden, maar die leidde, zoals te verwachten viel, tot de feitelijke vernietiging van de moskee en tot gewelddaden tegen moslims. Duizenden mensen, vooral moslims, lieten het leven. De politie keek lijdzaam toe, waarschijnlijk omdat de regering van de deelstaat waarin Ayodhya lag, werd gevormd door de BJP. In deze groeiende sfeer van onverdraagzaamheid wist de BJP in 1998 de landelijke verkiezingen te winnen en een nieuwe centrale regering te vormen. Het was al de tijd waarin de Verenigde Staten niet langer het communisme, maar de islam als grootste vijand zagen. Die 'War on Terror' was gunstig voor het hindoe-extremisme.

Sommigen gaan ervan uit dat verschillen in religie vanzelf leiden tot een versterkt groepsbewustzijn en daarmee tot de mogelijkheid, zo niet onvermijdelijkheid, van onderling conflict. Anderen stellen dat politieke leiders religieuze verschillen aanwakkeren om de massa te mobiliseren voor hun eigen doelen, al schrijven zij de zelf opgeroepen spanningen graag toe aan spontane volkswoede. Arundhati Roy is ervan overtuigd dat het op gezette tijden terugkerende religieuze geweld in India het resultaat is van een bewust politiek proces, dat zorgvuldig wordt georkestreerd. De moskee in Ayodhya werd getransformeerd tot een symbool van een 'bedreigde hindoe-meerderheid' om hindoes tot een grotere nationale eenheid te bewegen.

Roy beschrijft nog meer gewelddaden tegen moslims, na 1992, en aarzelt niet het woord genocide te gebruiken. In de deelstaat Gujarat, bijvoorbeeld, werd in 2002 een trein met hindoe-pelgrims door moslims in brand gestoken en deze gewelddaad lijkt de gezochte aanleiding te zijn geweest voor een orgie van geweld tegen de moslimbevolking. De BJP-regering van de deelstaat was openlijk trots op deze afstraffing van

de moslims en keerde na vervroegde verkiezingen versterkt terug aan de macht. In *undercover* gefilmde interviews maken de aanstichters van het geweld er geen geheim van dat dit een georganiseerde actie was, met medeweten van de BJP-regering. Hoewel op de Indiase televisie getoond, leidden deze openbaringen niet tot arrestatie van de schuldigen. De premier van de deelstaat, Narendra Modi, werd een visum naar de Verenigde Staten geweigerd, maar een redacteur van de *Hindustan Times* zei: 'Modi mag dan wel een massamoordenaar zijn, hij is wel onze massamoordenaar.' Het gevolg van deze en andere wandaden is dat de identiteit van veel Indiërs (geslacht, herkomst, beroep, taal, enz.) steeds meer wordt versmald tot die van de religie (moslim, hindoe, enz.). Wat voor Amerikanen '9/11' is geworden, is voor veel Indiase moslims '12/6'.

De auteur verdient lof voor haar moed deze gevoelige materie zo openlijk aan de orde te stellen. Maar het is jammer dat zij haar artikelen, geschreven tussen 2002 en 2009, niet heeft geactualiseerd. Ze zijn zonder enige aanpassing in hun oorspronkelijke vorm herdrukt en gebundeld. Het gevolg is dat er wordt gespeculeerd op de uitslag van verkiezingen die inmiddels achter de rug zijn en dat er politieke functionarissen ten tonele worden gevoerd die al lang zijn overleden of teruggetreden. Ook zijn er veel overlappingen en worden bepaalde gebeurtenissen die inmiddels bekend zijn bij de lezer, in een volgend hoofdstuk opnieuw beschreven. Dit onderwerp had een zorgvuldiger redactie verdiend.

*Dick Kooiman*

---

**Dick Kooiman** was tot zijn recente pensionering hoofdmedewerker Aziatische Geschiedenis aan de Vrije Universiteit in Amsterdam.



# China in Afrika: win-win-situaties, maar wie wint er het meest?

Meine Pieter van Dijk (red.)

**The New Presence of China in Africa.**

Amsterdam: Amsterdam University Press; 2009; 224 blz.; 37,50 euro;

ISBN: 978-90-8964-136-6

De auteur/redacteur van dit boek over de rol van China in Afrika is niet aan zijn proefstuk toe. Met zijn lange ervaring als waarnemer van ontwikkelingsprocessen in de Derde Wereld en de 'globalisering' kon hij niet voorbij aan dit heel nieuw fenomeen. Dat China zich ontpopt van ontwikkelingsland tot economische wereldmacht, dat hadden de auteurs van de eerste bijdrage (De Beule & Vandenbulcke) al lang aangekondigd en gevolgd. Maar de verrassing in deze gedaanteverwisseling van China is eerder de rol van Afrika. Waar de meeste Afrika-kenners nog uitgingen van Afrika als gemarginaliseerd continent in de fase van 'globalisering', toont China aan dat het continent de nieuwe 'frontier' wordt van deze 'globalisering', waarin de Volksrepubliek zich opwerpt als nieuwe belangrijke speler.

China is in enkele jaren opgeklommen tot de eerste handelspartner van Afrika, die daarmee de Verenigde Staten en de Europese Unie voorbijsteekt. Afrika levert vooral grondstoffen aan China, terwijl het een hele reeks van afgewerkte, goedkope producten uit China importeert (hoofdstuk 5). In de hoofdstukken 3 en 4 worden de hulpverlening en de investeringen van China geanalyseerd. Dit drieluik van handel, hulp en investeringen omvat de instrumenten van de Chinese aanwezigheid en vormt dan ook, na het inleidende deel (hoofdstukken 1 en 2), de hoofdmoot van het boek.

Vooraf het hoofdstuk over de hulpverlening van China aan Afrika is goed gedocumenteerd, hoewel er, paradoxaal genoeg, geen betrouwbare gegevens over de totale hulp door China worden gepubliceerd. De kenmerken die de auteur bespreekt

zijn echter bedachtzaam samengesteld. Dit hoofdstuk is het minst kritisch ten aanzien van de rol van China, hoewel het niet blind is voor de tekortkomingen. China werpt zich op als een ontwikkelingsland dat als gelijke met andere ontwikkelingslanden onderhandelt, en het streeft vooral samenwerking na die uit is op gemeenschappelijke win-win-situaties, met respect voor en zonder zich te mengen in binnenlandse aangelegenheden. Dit klinkt bijzonder fraai, maar, zoals in het besluit ook door Van Dijk wordt aangegeven, is het ook bijzonder ongeloofwaardig voor een opkomende absolute wereldmogelijkheid. Nochtans is de Chinese hulpverlening gekenmerkt door een aantal opmerkelijke troeven, die echter steevast op kritiek stuiten.

In plaats van de westerse hulpverlening, die gebaseerd is op eisen van beter bestuur en meer participatie, gaat de Chinese hulpverlening uit van stabiliteit en economische ontwikkeling als prioriteiten. China wordt daarom verweten bestaande autoritaire regimes in het zadel te houden en de mensenrechten en vrijheidsrechten te helpen fnuiken. Een tweede kenmerk is dat de hulp van China zich concentreert op infrastructuurwerken. Aangezien het Westen daar steeds minder aandacht voor heeft, is dit zeer complementair. Steevast wordt hierop gezegd dat dit gebonden hulp betreft, en dat China deze werken bovendien vaak uitvoert met Chinese arbeid en dat deze sector dus weinig effect sorteert op de armoede in die landen.

Deze kritiek is zeker terecht, maar daar staat tegenover dat weinig Europese bedrijven die infrastructurele werken goedkoper

en beter zouden kunnen uitvoeren. Daarenboven leren Chinezen wel van kritiek: bij de laatste en grootste deal die China in Afrika heeft gesloten (met de Democratische Republiek Congo) is mij gebleken dat steeds meer inheemse arbeidskrachten worden ingeschakeld, wat men dan een soort 'cash for work' zou kunnen noemen en wat men dus onder de noemer van armoedebestrijding kan plaatsen.

Ook het hoofdstuk over *Outward Foreign Direct Investment* (OFDI) van China in Afrika is goed gedocumenteerd; toch mis ik het essentiële van de Chinese aanpak in dit deel over de instrumenten. De triade handel, hulp en investeringen is een klassieke manier om de aanwezigheid van een land in een ander land te analyseren. Inderdaad zijn dat bij westerse landen ook verschillende actoren. De hulpverlening is het werk van de donoren (overheden), terwijl de investeringen, financiering van de handel en de handelaren allemaal een kluwen van uiteenlopende privéactoren vertegenwoordigen, die elk onafhankelijk van elkaar opereren. Die bedrijven en donoren worden gecontroleerd door evaluaties, aandeelhouders, NGO's, enz. Het gevolg van al die autonome en los van elkaar staande acties is dat er een enorme behoefte aan coördinatie ontstaat.

Niet zo bij de Chinese aanpak. Daar is de penetratie in een Afrikaans land meestal op het hoogste niveau afgesproken tussen de desbetreffende overheid en de Chinese staat, vertegenwoordigd door een consortium van grote staatsbedrijven die onderhandelen over een uniek pakket van langetermijncontracten over hulp, handel, mijnbouwinvesteringen, de verkoop van grondstoffen en de financiering van het gehele pakket. Zoals ook door Van Dijk aangegeven, is dit

alles totaal niet transparant, maar wel uiterst gecoördineerd met een eenheid van bevel en uitvoering en met een tijdshorizon die geen enkel westers bedrijf of donor zich kan permitteren (met contracten met een looptijd tot 30 jaar). Het unieke van de Chinese aanpak wordt dus nogal ondergesneeuwd door de klasieke aanpak van analyse. Dit unieke aspect van de Chinese werkwijze komt overigens wel naar voren in de uitstekende *case study* over de Chinese aanwezigheid in Zambia.

Ten slotte, misschien wordt de opportuniteit van de nieuwe aanwezigheid van China in Afrika te weinig onderkend door de auteurs van dit boek. Terwijl de auteur/redacteur terecht zeer kritische vragen stelt bij de rol van China en concludeert

dat het Chinese eigenbelang, de boventoon voert ondanks de retoriek van 'win-win', 'ownership' en non-interventie in binnenlandse aangelegenheden, opent de onderkenning van nieuwe internationale rivaliteit in Afrika perspectieven. Indien regeringen in Afrika deze internationale belangen 'goed beheren', kunnen ze daar zeker hun voordeel mee doen, maar hier wringt de schoen. De onderhandelingsmacht van die regeringen is zeer asymmetrisch en zwak in vergelijking met die van China en terwijl China een strategie heeft die verscheidene landen overspant, ontbreekt het de zwakke Afrikaanse regeringen aan middelen. Een goed voorbeeld daarvan is de ontsluiting van het continent door aaneensluitende en grensoverschrij-

dende infrastructuurwerken voor de export van grondstoffen (en import van Chinese afgewerkte producten). Een dergelijke regionaal-internationale strategie hebben de Afrikaanse landen niet en daarom zijn hun prille 'infant industries' uiterst kwetsbaar.

Hiermee kom ik dan toch weer tegemoet aan de vele onderbouwde vragen die de auteur/redacteur van dit boek zich stelt bij de nieuwe 'frontier' van de 'globalisering' die China heeft onderkend in Afrika.

*Stefaan Marysse*

---

**Prof. S. Marysse** is hoogleraar aan het 'Instituut voor Ontwikkelingsbeheer- en beleid' van de Universiteit Antwerpen.

---

## De Isma'ilieten: tolerante en liberale geloofsgemeenschap of wolf in schaapskleren

**Marc van Grondelle**

**The Ismailis in the Colonial Era: Modernity, Empire and Islam, 1839-1969.**

*Londen, Hurst and Company, 2009; 139 blz.; £ 25,00; ISBN: 978-85065-982-2*

'De islam' staat ter discussie. De Deense *cartoon*-kwestie is hier een van de vele voorbeelden van. Ook de uiteenlopende stromingen binnen de islam staan ter discussie. De ene geloofsgemeenschap zou er nog extremer ideeën op na houden dan de ander. Over een vermeende controversiële stroming schreef Marc van Grondelle een boek. Hij richtte zich op de Isma'ilis in de periode van 1839 tot 1969.

De Isma'ilieten (of: Isma'ilis) maken deel uit van de Sji'itische islam. Binnen het Shi'isme bestaan verscheidene geloofsgemeenschappen, die inhoudelijk van elkaar verschillen. Zo zijn er diverse visies over de implementatie van de islam. Het onderlinge verschil van mening is deels te vergelijken met het

verschil tussen diverse denominaties van protestanten en gereformeerden binnen de christelijke kerk. Iedereen is vrij elkaars diensten bij te wonen en te bidden in elkaars gebedshuizen, maar inhoudelijk komen ideeën niet altijd overeen.

Ook met betrekking tot het leiderschap van de geloofsgemeenschap verschillen de diverse stromingen van elkaar. Vele van deze gemeenschappen zijn zelfs tot stand gekomen na onenigheid over het Imamaat – geestelijk leiderschap – van de geloofsgemeenschap na de dood van de profeet Mohammed.<sup>1</sup> De grootste Sji'itische stroming erkent bijvoorbeeld twaalf imams, waarvan geloofd wordt dat de twaalfde imam niet gestorven zou zijn, maar slechts verdwenen en ooit

zal terugkeren. Deze stroming wordt die van de 'Twaalver Sji'ieten' genoemd. De Isma'ilis erkennen echter maar *zeven* imams, en ze worden om die reden ook wel 'Zevener Sji'ieten' genoemd.

De Isma'ilische gemeenschap staat tegenwoordig onder leiding van Imam Aga Khan IV. Hij is niet alleen bekend onder Isma'ilis, maar eveneens bij een groter publiek. Zo treedt hij op als filantroop en bestaan er verscheidene stichtingen onder zijn naam en die van zijn echtgenote. De stichtingen steunen projecten met doelen als: het stimuleren van de ontwikkeling van vrouwen en kinderen; het geven van humanitaire hulp; milieubescherming; het bestrijden van armoede; het bevorderen van de tolerantie tussen etnische en religieuze groepen; en het voorkomen van HIV/AIDS.

Ook familieleden en vrienden van Aga Khan IV treden publiekelijk op in de internationale gemeenschap en zijn om die reden niet alleen

binnen de eigen geloofsgemeenschap bekend. Zo bekleedden zij invloedrijke posities op internationale posten, bijvoorbeeld binnen de toenmalige Volkenbond, en als Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR).

De Isma'ilis worden over het algemeen – in het bijzonder in het Westen – betiteld als tolerant, liberaal en succesvol. Hier zijn allerlei redenen voor. Zo studeerden veel leden van Aga Khan's familie op Westerse universiteiten als Harvard, beschikken ze over nauwe banden met de Westerse cultuur en om die reden bestaan er dan ook weinig barrières in communicatie.

Isma'ilis worden door sommigen echter ook wolven in schaapskleren genoemd. Het is duidelijk dat auteur Marc van Grondelle niet tot deze groep critici behoort en een positieve houding tegenover de Isma'ilische gemeenschap inneemt.

Ook Van Grondelle is van mening dat zich weinig barrières voordoen in de Isma'ili-Westerse communicatie, die hij in zijn boek uitgebreid uiteenzet als hij de effectieve communicatie tussen de Isma'ilis en de Britten beschrijft: van 1838 tot de opvolging van Aga Khan III door zijn kleinzoon, de huidige Aga Khan IV, in 1969.

Het boek is in dit opzicht eenzijdig te noemen, omdat maar een beperkte visie op deze gemeenschap wordt gegeven. Door niet de uiteenlopende visies op de Isma'ilis te belichten die wel degelijk bestaan, is de lezer niet in staat een evenwichtige visie te vormen op de Isma'ilische gemeenschap. Deze is immers over meer dan twintig landen, van het Verenigd Koninkrijk en Rusland, tot India, Iran, Irak, Jemen, Syrië, Pakistan en Afghanistan, verspreid. Desalniettemin is Van Grondelle's boek interessant voor diegenen die belang stellen in een uitgebreide

historische analyse van deze onderbelichte religieuze geloofsgemeenschap.

*Yvonne de Beer*

---

**Yvonne de Beer** studeerde Talen en Culturen van het Nabije en Midden-Oosten aan de Rijksuniversiteit Groningen en Midden-Oosten-studies aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Eind 2009, begin 2010 was zij stagiaire bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

### Noot

**1** Een imam binnen de Sji'itische gemeenschap – dat wil zeggen de leider van de gelovigen en de religieuze afstameling van de Profeet Mohammed – moet niet verward worden met een imam bij de Soennieten, waar deze een voorganger is in de moskee. De politieke, en dus niet per definitie de religieuze leider van de Soennitische geloofsgemeenschap wordt Khalif genoemd.

---

## De binnenlandse rol van de krijgsmacht

**Michael Head & Scott Mann**

**Domestic Deployment of the Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights.**

*Burlington: Ashgate, 2009; 203 blz.; £ 55,-; ISBN: 978-0-7546-7346-0*

---

Internationaal vergelijkende studies als dit boek bevat, leveren vaak nieuwe inzichten en stof tot nadenken. Het door de juristen Michael Head en Scott Mann gekozen thema, de binnenlandse inzet van militairen, zal gezien de politiek-maatschappelijke gevoeligheid van een mogelijke inzet van de krijgsmacht 'tegen de eigen bevolking' bij velen direct interesse wekken. Na '9/11' is in veel landen de binnenlandse taak van krijgsmachten toegenomen. Dat militairen, wanneer dit nodig is, in vreedstijd het civiele gezag helpen de openbare orde te bewaren of te herstellen, assisteren na of bij dreigende rampen, extra grens- of andere controles uitvoeren tegen smokkel, illegale vreemdelingen, terrorismedreiging of puur om het gezag van de staat in een bepaald

gebied te herwinnen – al deze taken voeren krijgsmachten al eeuwen in eigen land uit, zoals Head en Mann meermalen aangeven. Het feit dat de twee schrijvers veel meer dan 'slechts' de juridische kant van de materie belichten, maakt het boek ook voor een breder publiek aantrekkelijk.

Head en Mann geven in hun eerste hoofdstuk aan dat sprake is van een internationale trend dat krijgsmachten vaker voor handhaving van de veiligheid in hun eigen land worden ingezet. Ze wijzen er in het tweede hoofdstuk op dat dit in de 18de, 19de en 20ste eeuw veelvuldig gebeurde en in een aanzienlijk aantal gevallen met bloedvergieten gepaard ging. In dit hoofdstuk worden ook paragrafen gewijd aan de 20ste-eeuwse militaire betrokkenheid bij

het conflict in Noord-Ierland en in binnenlandse crises in de Verenigde Staten (in de Amerikaanse Revolutie, bij stakingen en tijdens de raciale spanningen in de jaren '60/'70) en in Australië (bij gevangenisopstanden, tegen de Aborigines, Papua's, en arbeidersprotesten en stakingen).

In de hoofdstukken drie tot en met acht wordt de geschiedenis van de binnenlandse inzet van de krijgsmacht in de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië, Japan en Australië nog uitgebreider beschreven. Zo wordt ingegaan op grondwetten, civiele controle over de krijgsmacht, bevoegdheden van de krijgsmacht, rechtszaken, in het binnenland actieve delen van de krijgsmacht, plannen en oefeningen, alsook gevallen

van concrete inzet van militairen. Afgesloten wordt met hoofdstukken over de juridische immuniteit van militairen die binnenslands ingezet worden, de onduidelijkheden in wet- en regelgeving bij dit soort operaties, alsook de bredere juridische, politieke en democratische implicaties hiervan.

Hoewel het boek veel belangrijke aspecten van de binnenlandse taak van krijgsmachten vanuit de geschiedenis van een grote groep landen behandelt, kent het ook beperkingen. Om het problematische aspect van inzet van de krijgsmacht aan te geven, wordt veelal ver terug in de tijd gegaan. Indertijd was geen sprake van een politie zoals wij die nu kennen, zodat inzet van de krijgsmacht voor de toenmalige machthebbers vaak de enige optie was. Of de militairen voor een verdedigbaar doel werden ingezet en of hun geweldgebruik terecht was, wordt door Head en Mann nagenoeg niet beoordeeld. Ook bij de huidige trend gaan zij niet in op de vraag *waarom* de krijgsmacht nieuwe binnenlandse taken krijgt en/of binnenslands wordt ingezet. Bij de door de auteurs aangehaalde veel recentere gevallen van inzet van militairen is overigens zelden sprake van disproportioneel geweldgebruik of rechtszaken tegen militairen. De auteurs geven enkel

aan wanneer, waar, in welke omstandigheden en hoe het gebeurde.

In andere literatuur is ook meer te vinden over de binnenlandse rol van de krijgsmacht in niet-Angelsaksische landen. Binnen de groep door de auteurs behandelde landen kent alleen Italië een 'veiligheidscomplex', met een *third force* tussen politie en krijgsmacht in – de *Carabinieri*. Een derde van de landen in de wereld kent een dergelijk systeem, met ook een politie met militaire status ('gendarmerie'). In deze landen is de binnenlandse taak van de krijgsmacht minder omstreken. Ook valt meer te lezen over het verschil tussen inzet van de krijgsmacht in moederlanden en hun koloniën. In de laatste werden veel vaker militairen of op militairen lijkende politie (gendarmerie) ingezet voor de veiligheid in het gebied.

Desalniettemin is dit boek van Head en Mann een aanrader; zeker het lezen waard als start om het vraagstuk van de binnenlandse rol van de krijgsmacht beter te begrijpen. Het is zondermeer goed geschreven, met goede voorbeelden en citaten geïllustreerd, niet te dik, maar zeker informatief. Ook de meer recente ontwikkelingen in de Nederlandse politiek houden het vraagstuk relevant. Zo wordt in de bezuinigingsstudie voor de over-

heid op het terrein van Defensie in nagenoeg alle varianten gesproken van de verdere inkrimping van het aantal grote wapensystemen (jachtvliegtuigen, helikopters, tanks, schepen), wat het relatieve belang van de Koninklijke Marechaussee, veruit de omvangrijkste inbreng van de krijgsmacht in onze binnenlandse veiligheid, wederom sterk zou vergroten. In de bezuinigingsstudie over politie en terrorisme is het juist een optie de Koninklijke Marechaussee in een civiele nationale politie op te nemen, wat de krijgsmacht in één keer in de binnenlandse veiligheid zou marginaliseren tot het niveau van de door Head en Mann goed beschreven Angelsaksische landen.

Misschien dat hun boek wat deze optie betreft tot nadenken stemt, want de geschiedenis maakt toch wel duidelijk dat het wenselijker is marechaussees in plaats van andere militairen te hulp te vragen als de politie een situatie niet meer aankan. Die moeten er dan nog wel zijn.

*Michiel de Weger*

---

**Dr Michiel de Weger** is verbonden aan de Nederlandse Defensieacademie (NLDA) als onderzoeker 'Policing by the military'.

# Signalementen

---

**Bibi van Ginkel**

**The Practice of the United Nations in Combating Terrorism from 1946 to 2008. Questions of Legality and Legitimacy.**

*Antwerpen/Oxford/Portland: Intersentia, 2010; xvi + 460 blz.; 72,25 euro  
ISBN: 978-94-000-0076-6*

---

In dit onderzoek, waarop de auteur op 18 juni jl. promoveerde aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Utrecht, gaat dr. Van Ginkel – sinds 2006 verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) – na hoe de Verenigde Naties aan (betere) bestrijding van het terrorisme kunnen bijdragen. Daartoe worden de meer dan 130 resoluties van de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering waarin de contra-terroristische maatregelen hun beslag kregen, geanalyseerd en getoetst op hun ‘legality and legitimacy’ – termen die nader door de auteur worden omschreven. Zij is van mening dat ook daar waar de rechtsgeldigheid (‘legality’) van bepaalde maatregelen is verzekerd, het testen van de ‘legitimacy’ ervan iets toevoegt aan de kwaliteit van die maatregelen. Als ‘working definition’ van terrorisme gebruikt Van

Ginkel de volgende omschrijving: ‘an *intentional, criminal, indiscriminate act targeted* against civilians or the public, with the *purpose* of intimidating a civilian population, or to compel a government or other formal institution to do or abstain from doing something’ (blz. 29). Zij begon haar onderzoek een week voor de gebeurtenissen van 11 september 2001. Na een kort historisch overzicht van het verschijnsel ‘terrorisme’, alsmede van de recente ontwikkelingen daarvan, worden de volgende onderwerpen behandeld: de kwesties van ‘legality and legitimacy’ van anti-terroristische acties in VN-kader in het algemeen; de macht (‘powers’) waarover de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad beschikken wat terrorismebestrijding betreft; en de praktijk van de terrorismebestrijding door beide organen. Tot slot worden de ‘legacy’ en ‘legitimacy’ van de in de afgelopen periode door

de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering getroffen anti-terroristische maatregelen getoetst. De studie wordt afgesloten met een hoofdstuk ‘bevindingen, conclusies en aanbevelingen’. De vraag wordt gesteld of ‘alomvattend en doeltreffend anti-terrorismebeleid’ van de VN mogelijk is. Van Ginkel is van mening dat een effectieve bestrijding eerst en vooral berust op de ‘legality and legitimacy’ van de maatregelen die men treft. Dat blijkt niet altijd het geval te zijn geweest. Effectiviteit van anti-terrorisme berust tevens op een alomvattend en gecoördineerd beleid en ook daar schort het aan. Verbeteringen zijn echter mogelijk, want ‘the United Nations possesses all the powers and functions to conduct an effective counter-terrorism policy’ (blz. 385). (F.v.d.B.)

---

**Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh & Dominik Zaum (red.)**

**The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945.**

*Oxford: Oxford University Press, 2008; xxi + 794 blz.; £ 105,=;  
ISBN: 978-0-19-953343-5*

---

Deze bundel vond zijn oorsprong in een reeks door *Oxford University* in 2004 en 2005 gehouden seminars (‘The UN Security Council and War’) over het veranderend karakter van de oorlog. Bijgewerkt en aangevuld vonden de diverse bijdragen hun weg naar deze bundel, waaraan meer dan dertig wetenschappelijk

onderzoekers, alsmede mensen uit de praktijk meewerkten. De bundel beslaat vier delen. Het eerste deel bevat artikelen over het ontstaan van de VN-Veiligheidsraad en het hedendaagse belang van deze instelling, alsmede over de beperkingen die het VN-Handvest deze Raad oplegt wat het gebruik van geweld

betreft. Ten slotte is er een ‘kritische geschiedenis’ van de Veiligheidsraad, met voorstellen voor de oprichting van een vaste strijdmacht (‘Standing Forces’). Het tweede deel behandelt de diverse rollen van de Veiligheidsraad, met essays over de relaties tussen de Raad en de grote mogendheden en met de Algemene

Vergadering (o.a. over de 'Uniting for Peace-procedure'). Verder zijn er artikelen over de Raad en sancties; de machtiging door de Raad van regionale arrangementen om geweld te gebruiken ('The Case of Nato') en over de Raad in het tijdperk van na de Koude Oorlog. Deel drie bevat elf 'case studies' over de (sterk uiteenlopende) bemoeienissen van de Raad met conflicten en geweld in de

praktijk: de Korea-oorlog, de Suez-crisis, de oorlogen in het Midden-Oosten, de oorlogen tussen India en Pakistan, het conflict-Oost-Timor, de oorlog tussen Iran en Irak, de oorlog in Irak, ex-Joegoslavië, de oorlog in Afghanistan en drie oorlogen in West-Afrika. Het slotartikel in dit deel is getiteld: 'The Security Council in the Wings: Exploring the Security Council's Non-involvement in wars'.

Het laatste deel is gewijd aan de 'Veiligheidsraad en het veranderend karakter van oorlogen'. In dit deel komen onderwerpen aan de orde als humanitaire interventie, de kwestie 'internationaal recht en militaire bezettingen' en de Veiligheidsraad en terrorisme. Dit deel wordt afgesloten met een artikel over de Raad en het gebruik van private geweldsmiddelen ('Private Force'). (F.v.d.B.)

---

**Harsh V. Pant**

**Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy.  
India Negotiates its Rise in the International System.**

*New York/Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008; vi + 202; blz.; \$ 80,=  
ISBN-10: 0-230-60458-7*

---

De belangstelling voor buitenlandse kwesties is in India toegenomen, zeker sinds er in 2005 een nucleaire overeenkomst met de Verenigde Staten tot stand kwam. Deze grotere belangstelling hangt tevens samen met het feit dat India zich ontwikkelt tot een machtige economische mogendheid met een professioneel leger, hetgeen zijn invloed zal doen gelden op de 'global balance of power'. Hoewel men het erover eens is dat het oude 'foreign policy framework' niet meer toereikend is, bestaat er (nog) geen nieuw 'framework' waarin India zijn externe betrekkingen in de huidige mondiale context zou kunnen structureren. Er is sprake van een groeiend debat in India over internationale kwesties. Pant analyseert in zijn boek een aantal internationale 'issues' en het debat in India hierover. Hij rangschikt ze onder vier hoofden: 'The Balance of Power', 'The Nuclear Status', 'The Middle East Conundrum' en 'The Energy Challenge'. Wat de machtsbalans betreft, behandelt Pant de

'Amerikaans-Indiase Entente' en de 'Strategische Triangle' Rusland-China-India. Hij gaat na welke rollen denkt dat India moet of kan gaan spelen in deze zich vormende internationale systemen. 'Will India go as far as becoming an ally of the United States, or will it become a part of a "soft-balancing" coalition against U.S preponderance in the global system?' (blz. 14). Ook met betrekking tot de (groeiende) nucleaire status – sinds 1998 is India een *de facto* kernwapenstaat – doet de vraag zich voor of men op deze ingeslagen weg wil doorgaan teneinde de nucleaire status van India uit te breiden en geloofwaardiger te maken. Het derde deel betreft de discussie rondom de Indiase politiek in het Midden-Oosten. Dit deel bevat artikelen over de relatie India-Iran ('Too Close for Comfort') en over de relatie India-Israël ('An Uneasy Embrace'). Deel vier gaat over de 'Energy Challenge' en ook hier bestaan voetangels en klemmen. De snelle groei van India vereist veel

energie, maar India kan daar zelf niet in voorzien en ontmoet op deze weg China als concurrent, die in dezelfde omstandigheden verkeert. Pakistan komt niet in het rijtje van Pant voor, hetgeen bevreemding wekt voor een boek dat handelt over een land met een grote moslim-minderheid. Pant geeft daar verschillende redenen voor. Een daarvan is dat, hoewel het oplossen van de geschillen met Pakistan een 'cruciaal item' is voor de Indiase buitenlandse politiek, India niet meer zo 'geobsedeerd' is door Pakistan als vroeger het geval was. Maar, zo merkt Pant in zijn introductie op, hoewel de relatie India-Pakistan dus niet apart wordt behandeld, maakt zij niettemin deel uit van bijna alle hoofdstukken 'because they, in one way or another influence Indian thinking on most foreign policy issues' (blz. 11). (F.v.d.B.)

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg (F.v.d.B.), die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

# Summaries

## **Marc Jansen**

focuses on the Northern Caucasus, home to dozens of nationalities mainly of Muslim origin, and Russia's problem area, its 'inner abroad'. Although the Chechen struggle for independence has largely been crushed, the turmoil continues. Terrorist attempts at disrupting Russian society organised from the Caucasus even hit the centre of Russia, and Moscow fears the spread of internationally inspired Muslim fundamentalism. Insurrection has spread to the neighbouring regions, especially Ingushetia and Dagestan. Together with Chechnya, they suffer from socio-economic problems like poverty and unemployment, criminality, a closed and corrupt political caste, and clan rivalry. The authorities hesitate between hard repression and a policy aimed at removing the turmoil's causes. Local governors have been appointed, displaying ultra-loyalty while at the same time going their own way. So, Chechnya's potentate Ramzan Kadyrov champions polygamy and Islamic school teaching and chases after his own opponents and dissidents.

## **Bob Deen**

sets out the case of ethnic Georgians in the breakaway republic of Abkhazia, recognized only by the Russian Federation and a handful of other states. Approximately forty-five to sixty thousand ethnic Georgians residing in Abkhazia's Gali district have fallen between the cracks of a staunch non-recognition policy by Georgia and the European Union on the one hand and the state- and nation-building efforts of the Abkhazian authorities on the other. They find themselves in a precarious position in which their human rights are subordinated to broader geopolitical concerns over recognition

and regional security, as the EU on the one hand reiterates its support for Georgia's territorial integrity but on the other hand seems reluctant to pressure Russia on gaining access to Abkhazia for its EU Monitoring Mission in Georgia.

## **Jan Marinus Wiersma**

deals with the tensions between the neighbouring countries Hungary and Slovakia which have increased in recent years. The main debate is the situation of the Hungarian minority living in Slovakia. Bratislava has been accused of discriminating its citizens of Hungarian descent while Slovaks heavily criticise the privileges given by Budapest to the minorities in the neighbouring countries. Historical events like the Treaty of Trianon, when the borders of Hungary were redefined, and other bad episodes of a common past play an enormous role in the debate. Nationalists from both sides abuse history to attack one another. Recent steps like the new Slovak language law and the decision of the recently installed Hungarian government to offer passports to all Hungarians living abroad fuel the conflict. Both countries are now led by populist governments. Slovakia and Hungary are EU member states and borders no longer exist. Nevertheless, the EU stands aside and maintains a policy of non-intervention. Before accession the EU demanded measures from candidate countries to improve the situation of their minorities. Yet, most promises made then were forgotten after accession.

## **Bas Ebskamp**

analyses the origins and the vehement character of the conflict between Pakistan and India over Kashmir. The different nationalist ideologies that would underlie

the newborn countries at the time of independence from the British Empire in 1947 are still played out in the violent clash over Kashmir's status. The international community has demonstrated a decreasing commitment over the years to deal with the conflict, paradoxically because the stakes are raised as well. Developments in Afghanistan show the negative impact the conflict between India and Pakistan has for wider regional and international developments. With the two adversaries now having acquired a nuclear capability while traditional ways of solving the conflict are out of reach, there are signs of a growing awareness that new paths need to be tried. Secret back-channel negotiations show the ingredients of an agreement, and with international actors like the United States and China each having their own incentives to help finding a solution, there are shimmers of hope for a way out of the deadlock in Kashmir.

## **Susanne Kamerling**

discusses the minority policy of the Chinese Communist Party in light of the recent unrest in the province of Xinjiang in 2009 and Tibet in 2008. Under Deng Xiaoping economic development has become the main focus of the policy vis-à-vis the ethnic minorities and the western border regions of China in which they predominantly live. The Chinese government believes that (economic) development and modernity are the best remedies against social and ethnic unrest and that such evolution will increase stability and political unity. However, the policies of economic development in Xinjiang and Tibet have only been partly successful, and have not been able to prevent the social unrest recently erupted in Tibet and

Xinjiang. The dissatisfaction of the ethnic communities in these regions has been caused by various factors, two of which are the most specific for Chinese rule in these areas: 1 the growing Han immigration towards these areas, and in relation to this; 2 the increasing appropriation of local ownership by these outsiders. These factors make the Uyghur and Tibetan minorities in their regions become minorities in their most strategic and important cities and villages, in which they increasingly face marginalization and socio-economic exclusion because of the Han-dominated urban employment and business networks. These two factors have recently been mixed with discontent over their restricted cultural and religious rights. This has created a new potential for conflict, which will probably persist because the Chinese government will stick to its strategies of economic development and repression of social unrest. It is doubtful whether this strategy will have the desired effect in the long run. It is more likely that the ethnic minorities, especially in Tibet and Xinjiang, will oppose the government and Han citizens in these border regions than that these policies will stimulate the integration of the minorities in China. Hence in the near future more eruptions of social unrest and ethnic tensions in Tibet and Xinjiang are to be expected.

### **Esther Marijnen**

contributes to the debate on the future of Rwanda. Is the power of president Paul Kagame a positive factor for the development of the country that was devastated by the 1994 genocide? Or is his power a drawback to the prospects of a just and democratic Rwandan society? There is a clear distinction between two groups: Kagame's opponents and his supporters. The author stresses the existence of two opposing narratives, but she claims that we have to look beyond both narratives and adapt a more open and pragma-

tic look to the situation in Rwanda and the region. The international community is willing to support Kagame and his development plans, not because these plans represent 'the best solutions' but because of the credit the government was said to have earned after the genocide ('genocide credit'). The author suggests that the Netherlands, as one of the main contributors to development aid in Rwanda, should think twice before restarting its budget support to the Rwandan government. It is not the case that we have to pick a side and to be either opponent or supporter of Kagame. A more pragmatic view should be preferred. There are still many factors in Rwandan society which are conflict sensitive and the Rwandan government is not tackling these problems. Instead of government budget support the Netherlands should support direct development projects which deal with specific problems. The Netherlands should also raise this question inside the European Union.

### **Ivan Briscoe**

surveys the Falkland Islands, known in Spanish as the Malvinas. The start of oil prospecting in the waters around these islands has prompted a fierce diplomatic spat between the United Kingdom and Argentina, in which other Latin American countries, the United States and the United Nations have become embroiled. Yet, in spite of the possible economic significance of a major oil find (an outcome that is by no means certain) and the left-leaning radicalization of much of the continent, including Argentina, there is little risk of a return to the military conflict of 1982. The author explores the meaning of the claim to these sparsely populated South Atlantic islands from the perspective of both countries, and inquires whether the nationalist symbolism employed by Britain since the war of 1982, which is mirrored in a popular irredentist claim sustained by the

current Argentine government, might mutate towards a more conciliatory model based on shared or segmented sovereignty.

### **Karel Koster**

states that although it is widely assumed that the United States, Russia and other nuclear weapons states are involved in a process of nuclear disarmament, actual policies indicate otherwise. The Review Conference of the Non-Proliferation Treaty (NPT) which took place in May provided a litmus test for those policies. The NPT is a keystone in the architecture of arms control. Since its ratification in 1970, it has provided a framework to strike a balance between the commitment to nuclear disarmament and guarantees for the peaceful use of nuclear technology. Various commitments in line with these goals have been agreed upon in past conferences, like the '13 steps' and the Principles and Objectives for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament. However, they have at best only been partially implemented. The traditional NPT issues of nuclear disarmament, non-proliferation and the right of access to nuclear technology were this time focused on specific issues such as a nuclear weapons free zone in the Middle East, where the question of Israel's nuclear arsenal played a central role. The other key issue involved the purported commitment of the nuclear weapons states to nuclear disarmament. Closer examination of these policies reveals that all of them are in fact both reducing and modernising their arsenals, with the intention of maintaining them well into the 21<sup>st</sup> century. Nuclear arms control talks like START do not commit the United States and Russia to nuclear disarmament, only a nuclear weapons convention can provide the necessary legal framework. Nor will the extended deterrence provided to all NATO member states be abolished. All this makes for an uncertain future for the hopes of nuclear disarmament.



– Ingezonden mededeling –



# HET IS EEN KWESTIE VAN

negen internationale partners bij elkaar brengen die dezelfde missie en visie delen. Zij hebben de krachten gebundeld om 's werelds eerste internationale vijfde generatie gevechtsvliegtuig te ontwikkelen. Een nieuw vliegtuig dat de effectiviteit van luchtoperaties aanzienlijk versterkt. Een nieuw effectief en kostenefficiënt gevechtsvliegtuig dat in de komende decennia wereldwijd de veiligheid borgt. **De F-35 Lightning II betekent**

# VOLLEDIGE TOEWIJDING



T H E F - 3 5 L I G H T N I N G I I T E A M

NORTHROP GRUMMAN BAE SYSTEMS PRATT & WHITNEY GE ROLLS-ROYCE FIGHTER ENGINE TEAM

LOCKHEED MARTIN