

NEDERLAND EN DE ARABISCHE REGIO

PRINCIPIEEL EN PRAGMATISCH

No. 91, november 2014

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer

Vicevoorzitter Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Leden Mw. prof.dr. J. Gupta
Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
Prof.dr. A. van Staden
LGen b.d. M.L.M. Urlings
Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Secretaris Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Gecombineerde Commissie Arabische Regio

Voorzitter Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

Leden Dr. B.S.M. Berendsen
Prof.mr.dr. M.S. Berger
Dr. N. van Dam
Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer
Prof.dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mw. drs. P.H. Sastrowijoto

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 6

I Actuele situatie 8

II Ontwikkelingen sinds het vorige advies 10

III Politieke Islam 14

IV De dilemma's voor het Westen 17

IV.1 Dilemma's 17

IV.2 Steun aan democratiseringsprocessen 19

IV.3 Conditionaliteit 22

IV.4 Constructieve dialoog 24

V Nadere antwoorden op vragen van de regering 27

VI Conclusies en aanbevelingen 31

Bijlage I

Adviesaanvraag

Woord vooraf

De AIV ontving op 16 juni 2014 de adviesaanvraag van de regering inzake een derde AIV-advies over de Arabische regio. De adviesaanvraag komt voort uit de motie Hachchi en Timmermans d.d. 30 juni 2011 waarin de regering wordt verzocht de AIV structureel te vragen een actualisering te geven over de situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.¹ Voor de volledige adviesaanvraag wordt verwezen naar bijlage I.

De AIV meent dat de huidige situatie in de Arabische regio dusdanig ernstig is dat de behandeling van de adviesaanvraag met voortvarendheid ter hand diende te worden genomen.

Het advies is voorbereid door een gecombineerde commissie onder voorzitterschap van prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (AIV, CVV). Overige leden van de gecombineerde commissie waren dr. B.S.M. Berendsen (COS), prof.mr.dr. M.S. Berger (CMR), dr. N. van Dam (CVV), prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer (AIV), prof.dr. A. van Staden (AIV, CEI) en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV, CMR). Drs. E.H. Braam trad op als ambtelijk contactpersoon van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De gecombineerde commissie werd ondersteund door mw. drs. P.H. Sastrowijoto (secretaris) en mw. L. Warnier (stagiaire).

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 7 november 2014.

1 Tweede Kamer der Staten Generaal, 32 623 nr. 29.

Inleiding

De euforie over de 'Arabische lente' was groot in 2011 en 2012. Menigee zag kansen voor een transitie naar pluriforme democratieën in grote delen van de regio. Ook de AIV zag kansen, maar waarschuwde tegelijk voor kwetsbaarheden in het democratiseringsproces en de ontwikkeling naar een rechtsstaat in het advies 'De Arabische regio, een onzekere toekomst' van mei 2012.

De stand van zaken anno 2014 is een geheel andere. Op een enkele uitzondering na is de situatie vrijwel overal eerder verslechterd dan verbeterd. Libië en Syrië zijn verwickeld in een burgeroorlog, Irak en Jemen kampen met uitbarstingen van geweld met een sektarisch karakter en in Bahrein wordt de sjiiitische meerderheid onder de duim gehouden. Alleen in Tunesië, waar het lange tijd gespannen heeft of de salafisten de overhand zouden krijgen, lijkt een compromis bereikt te zijn tussen de islamistische Ennahda-partij en de overige, vooral seculiere, partijen. In Egypte is uiteindelijk geen hervormingsproces tot stand gekomen en heeft maatschappelijke polarisatie tot botsingen tussen de aanhangers van de Moslim Broederschap en het leger en de veiligheidsdiensten geleid. Human Rights Watch (HRW) bracht medio augustus 2014 een rapport uit waarin werd gesproken van grove mensenrechtenschendingen en mogelijke misdaden tegen de menselijkheid in Egypte van de zijde van de staat.² Op zijn minst 1.150 demonstranten die protesteerden tegen de afzetting van de democratisch gekozen president Morsi door het leger in juli 2013, zijn door de veiligheidsdiensten om het leven gebracht, zo constateert HRW na onderzoek. De angst voor een door radicale islamistische groepen gedreven politiek heeft in Egypte de overhand gekregen. Daarnaast is de positie van vrouwen en religieuze minderheden na de euforie over de 'Arabische lente' op veel plaatsen verslechterd.

De regering heeft in haar adviesaanvraag van 16 juni 2014 gevraagd om in een derde advies over de Arabische regio vooral te kijken naar conditionaliteit van de steun aan Arabische landen.³ De vragen spitsen zich toe op de aanpassing van het Nederlands en het EU-beleid als democratische hervormingsprocessen uitblijven of regressie vertonen. De AIV onderkent dat in het onvoorziene en in menig opzicht ongewenste verloop van het transitieproces zoals dit zich in de desbetreffende regio voltrekt dilemma's oprijzen die de Nederlandse regering en de Europese instellingen dwingen tot het maken van moeilijke keuzes.

De AIV zal in dit advies een aantal gedachten ontvouwen over de richting van deze keuzes. Overigens is het advies vanuit een bredere invalshoek opgezet dan de modaliteiten van steun aan het transitieproces. De reden hiervoor is gelegen in de urgentie van het vraagstuk van de omgang met extreem gewelddadig islamisme en in het bijzonder de vraag hoe Nederland op deze uitdaging moet reageren c.q. aan bestrijding daarvan kan bijdragen. In dit verband vestigt de AIV speciaal de aandacht op vraag vijf van de adviesaanvraag:

2 Human Rights Watch, 'All according to Plan: the Rab'a massacre and mass killings of protesters in Egypt', 12 August 2014.

3 Eerdere AIV-adviezen: AIV, advies nummer 75, 'Hervormingen in de Arabische regio: kansen voor democratie en rechtsstaat?', Den Haag, mei 2011 en AIV, advies nummer 79, 'De Arabische regio, een onzekere toekomst', Den Haag, mei 2012.

Zou de AIV zijn visie op de omgang (criteria, wijze et cetera) met islamistische bewegingen en partijen, inclusief salafisten, verder kunnen verfijnen ten opzichte van zijn eerdere adviezen?

De beantwoording van deze vraag zal om de zojuist genoemde reden worden geplaatst in de context van het optreden van extreem gewelddadige islamitische groepen, waarbij het advies zich zal beperken tot de groepen in de Arabische regio. Daarom zal de ontwikkeling van het jihadisme in Nederland niet worden behandeld.

De AIV zal in de eerste twee hoofdstukken kort ingaan op de actuele situatie in de Arabische regio en de ontwikkelingen ten aanzien van democratisering en islamitische identiteit, thema's van het vorige AIV-advies uit 2012.⁴ De AIV heeft destijds geconstateerd dat een beroep op de islamitische identiteit geen wezenlijke rol heeft gespeeld bij de politieke omwentelingen van 2011. Het doel was immers het verdrijven van dictatoriale regimes, niet het vestigen van een regering of staatsvorm op islamitische grondslag. Wel hoopte de AIV dat de islamitische identiteit een uitdrukking zou krijgen via de democratische processen. Hoe dit is geschied, welke wisselwerking dit heeft gehad en met welke gevolgen wordt in het derde hoofdstuk van dit advies besproken, dat gaat over de politieke islam. De AIV kijkt daarbij naar het gehele spectrum, van gematigde islami(s)tische groepen en politieke partijen tot aan de meest extremistische uitingsvorm van de terreurorganisatie Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS). Hoofdstuk IV zal gaan over de dilemma's voor het Westen. Hoofdstuk V zal ingaan op de vragen van de regering, waarna de conclusies en aanbevelingen het advies afsluiten.

4 AIV, advies nummer 79, 'De Arabische regio, een onzekere toekomst', Den Haag, mei 2012.

I Actuele situatie

De situatie in de Arabische wereld, die zich uitstrekt over het Midden-Oosten en Noord-Afrika, is uiterst zorgwekkend.

De bloedige Arabische opstanden, in het begin nog verwachtingsvol aangeduid als 'Arabische lente', hebben alleen in Tunesië tot werkelijke hervormingen geleid. In andere Arabische landen zijn hervormingen vrijwel uitgebleven. Er is sprake van een ernstige regressie die in diverse landen heeft geleid tot grote instabiliteit. In Egypte was de angst voor een totalitair islamisme de reden voor de restauratie van het autocratische militaire gezag en het in de ban doen van de Moslim Broederschap.

Zeer zorgelijk is de opkomst van islamistisch-extremistische bewegingen. Aan Al Qa'ida gelieerde organisaties hadden zich al gevestigd in Somalië, Jemen, Noord en West Afrika, Syrië en Irak. Maar het afbrokkelen van overheidsgezag heeft geleid tot een vergroting en verdere verspreiding van deze organisaties in Mali, Tunesië, Libië, Egypte (in het bijzonder de Sinai), Irak en Syrië. Wat tot voor kort obscure groeperingen waren, zoals Boko Haram en ISIS, zijn nu organisaties met territoriale aspiraties, die navolging vinden, getuige de vestiging van een 'islamitisch emiraat' door de Libische beweging Ansar al-Sharia in Bengazi en de Islamitische Staat in delen van Syrië en Irak. De aantrekkingskracht die vooral ISIS heeft op jonge extremistische moslims uit diverse delen van de wereld is opmerkelijk.⁵

De opmars van ISIS heeft grote stromen vluchtelingen veroorzaakt en is een gevaarlijke oorzaak voor verdere instabiliteit. De oorlog in Syrië tussen het regime en oppositiegroeperingen bracht een stroom van miljoenen vluchtelingen op gang en eiste een tol van circa 200.000 doden al vóór de opkomst van ISIS. Gruwelijke daden, ernstige misdaden tegen de menselijkheid in Syrië en Irak, gepleegd door personen die in aanmerking zouden komen voor vervolging door het Internationale Strafhof, veroorzaken een groot gevoel van onrust in en buiten de regio. De vluchtelingenstromen, met name vanuit Syrië, maar ook vanuit Libië en Irak, leggen een zeer grote druk op de buurlanden, met het risico van destabilisering van die landen.

De Verenigde Staten (VS) nam, zo kondigde president Obama op 10 september 2014 aan, de leiding op zich in de strijd tegen ISIS in de wetenschap dat een militaire interventie een langdurig karakter zal dragen. Veel zal afhangen van de steun die de VS zal krijgen van landen in de regio. De Arabische Liga heeft zich tijdens een spoedzitting in Caïro op 7 september 2014 uitgesproken voor het nemen van "*all necessary measures*" tegen ISIS en voor samenwerking met internationale, regionale en nationale inspanningen om ISIS te bestrijden. Betrokkenheid van regionale partners, met name Iran en Saoedi-Arabië, is noodzakelijk voor de terugdringing van ISIS als beweging,

5 The Isis can muster up to three times the number of fighters than previously thought, estimates the US Central Intelligence Agency. An analysis by the agency suggests the group may have anywhere between 20,000 and 31,000 jihadists. 'Iraq Crisis: CIA's New Estimate Triples Number of Isis Fighters', International Business Times, 12 September 2014.

maar ook in het bieden van een ideologisch tegenwicht.⁶ Het blijft een open vraag of Turkije zich op enig ogenblik daadwerkelijk met de gewapende strijd tegen ISIS zal gaan bemoeien, nu het Turkse parlement hiertoe de mogelijkheid heeft geopend.

De burgeroorlog in Syrië, ontstaan na de opstand in het voorjaar van 2011, is reeds zijn vierde jaar ingegaan. Het ontbreken van overheidsgezag en orde in grote delen van het land heeft ISIS de kans geboden om zijn macht uit te breiden. Radicalisering van de oppositie heeft geleid tot het overlopen van een deel van deze oppositie naar ISIS. In Irak doet zich een soortgelijke situatie voor. De sektarische polarisatie en de weigering van de inmiddels afgetreden premier Nouri al-Maliki een inclusief bestuur te vormen, veroorzaakte een politiek vacuüm waarvan ISIS gebruik heeft gemaakt.

In Syrië, Irak en ook Jemen woeden conflicten tussen groeperingen die op afstand door diverse grootmachten in de regio worden gesteund. De strijd om vergroting van de eigen invloedssfeer gaat vooral tussen Saoedi-Arabië en Iran, maar ook het emiraat Qatar speelt een eigen rol. Zo is het emiraat financier en bondgenoot van Hamas, de Moslim Broederschap in Egypte en islamistische rebellengroepen in Libië en Syrië. Dit laatste heeft geleid tot een gespannen relatie tussen Qatar en Saoedi-Arabië.⁷ Sommigen stellen dat er een Koude Oorlog in het Midden-Oosten woedt tussen Saoedi-Arabië en Iran, waarbij het meer gaat om de machtsbalans in het Midden-Oosten dan om een strijd tussen de sjiïeten en soennieten. Regionale aspiraties, transnationale affiniteiten en binnenlandse conflicten wakkeren de strijd om de macht in de regio verder aan. Zwakke Arabische staten als Syrië bieden een gemakkelijk toneel voor deze strijd tussen derden.⁸

Een van de angels in het Midden-Oosten is het Israëliisch-Palestijns conflict. Het offensief van Israël tegen de raketaanvallen vanuit Gaza gedurende de zomer van 2014 heeft een tweestatenoplossing, voor zover het vredesproces niet al stil lag na het mislukken van de bemiddelingspogingen van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Kerry, ver achter de horizon doen verdwijnen. Verdere radicalisering in de positie van partijen ligt in het verschiet. Deze stagnatie draagt bij aan de onrust in de Arabische regio. Wat betreft de versterking van democratie in de Palestijnse gebieden blijft de AIV van mening dat hiervan niet werkelijk sprake kan zijn zolang de Israëliische bezetting voortduurt. Werkelijke democratie kan immers niet gedijen onder bezetting.⁹

6 Reuters, 'Arab League vows to take 'all necessary measures' against Islamic State', 7 September 2014.

7 C. Bryant, 'Behind Qatar's bet on the Muslim Brotherhood', Christian Science monitor, 18 April 2014.

8 F. Gregory Gause III, 'Beyond sectarianism: the new Middle East Cold war', Brookings Doha Center Analysis Paper, nr. 11, July 2014, pp. 7-8.

9 Zie ook: AIV, advies nummer 83, 'Tussen woord en daad: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten', Den Haag, maart 2013.

II Ontwikkelingen sinds het vorige advies¹⁰

Het is in het bestek van dit advies niet mogelijk een uitputtende analyse te geven van de ontwikkelingen in de verschillende landen van de Arabische regio. Wel wordt getracht een aantal actuele trends sinds de omwentelingen van 2011 te schetsen.

Democratisering en islamitische identiteit¹¹

De wens tot democratisering is onverminderd aanwezig onder brede lagen van de bevolking in de Arabische regio, zij het dat velen nu eerst prioriteit geven aan het herstellen van de rust waardoor zij hun 'normale' leven weer zouden kunnen opvatten. Hoe deze wens tot democratisering vorm zal krijgen in landen waar de islamistische partijen – met nog steeds grote aanhang onder de bevolking – zijn weggedrukt uit de politieke arena of een compromis hebben moeten aangaan met de seculiere partijen, is moeilijk te voorspellen.

De roep om de islam een plek in het politieke bestel te geven is niet verdwenen nu democratiseringspogingen niet hebben geleid tot regeermacht. De tendensen zoals geschetst in het AIV-advies van 2012 over de islamisering van het persoonlijk leven en het publieke domein zijn onverminderd sterk. De politieke uitdrukking daarvan is in Egypte afgestopt en in Tunesië en Marokko ingedamd. Dit neemt niet weg dat de onderliggende sentimenten aanwezig blijven en mogelijk worden versterkt, ook in Egypte.

Eenzijds bestaat het risico van radicalisering van een brede volksbeweging zoals de Moslim Broederschap in Egypte, die is verboden en gebrandmerkt als terroristische organisatie. Anderzijds kan worden gesteld dat het risico op radicalisering wellicht meevalt omdat er onder de bevolking naast de wens tot islamisering een grote behoefte bestaat aan stabiliteit en economische vooruitgang. De regering al-Sisi zal vooral op dat laatste punt snel resultaten willen boeken om vervreemding en radicalisering tegen te gaan.

De hang naar een religieuze autoriteit is een afgeleide van de roep om islamisering. Dit is geen nieuwe trend, maar door de onrust in de regio wel een die nadrukkelijker naar voren komt. Niettemin zoeken gelovigen spiritualiteit dichtbij huis in minder hiërarchisch georganiseerde vorm. De zoektocht naar charismatisch leiderschap binnen de islam is een tendens waar de salafisten handig op inspringen en lijkt een verklaring te vormen voor de aantrekkingskracht van ISIS. De boodschap van een islamitische 'heilstaat' met een charismatische kalief als leider is immers eenvoudig over te brengen.

De strijd onder islamisten

De strijd binnen de islam tussen de partijen die de islam binnen het politieke bestel vorm willen geven (Moslim Broederschap) en de ultraorthodoxe salafisten die weinig tot niets zien in het democratisch bestel waarin coalities worden gevormd en compromissen

¹⁰ Een aantal informatieve achtergrondartikelen over de recente ontwikkelingen in de Arabische wereld is afgedrukt in het oktober 2014 nummer van de Internationale Spectator. Zie o.a. Ernesto Braam, Een kantelend schaakbord. Geopolitiek en binnenlandse dynamiek in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (pp. 4-8).

¹¹ Deze trends zijn eerder uitgewerkt in: AIV, advies nummer 79, 'De Arabische regio, een onzekere toekomst', Den Haag, mei 2012.

worden gesloten, is sinds de omwentelingen van 2011 heviger geworden. De politieke strijd tussen de Moslim Broederschap in Egypte en de salafisten heeft er zelfs toe geleid dat de salafisten het militaire- en veiligheidsapparaat steunden bij de afzetting van president Morsi in 2013.

De onderstroom van het salafisme is sinds de omwenteling van 2011 veranderd. De activistische stroming groeit en lijkt de overhand te krijgen. Het salafisme, een fundamentalistische geloofsstroming binnen de soennitische islam afkomstig uit Saoedi-Arabië, kenmerkt zich door een strikte naleving van de Koran zoals deze bestond in de begintijd van de islam, de 'zuivere islam'. De stroming laat zich niet leiden door 'wereldse' wetten en de meest puriteinse aanhangers willen zich niet inlaten met politiek of bestuur. Daarmee heeft deze stroming een sterk isolationistisch karakter. Vanaf de jaren tachtig heeft de stroming zich desondanks ook in politieke zin ontwikkeld, in sommige gevallen tegen de repressie in. Dit is de tweede richting binnen het salafisme (politiek salafisme). De derde richting wordt gevormd door de jihadistische salafisten, die sympathiseren of zelfs deelnemen aan de strijd tegen regimes in het Midden-Oosten. Deze drie hoofdrichtingen denken verschillend over hoe het einddoel, de 'heilstaat', moet worden bereikt, maar de scheidslijnen zijn niet altijd even helder. Dit uit zich bijvoorbeeld in de standpuntbepaling met betrekking tot het gebruik van geweld.

Radicalisering binnen het salafisme vindt zowel in de Arabische regio als in het Westen plaats. De politiek geïnspireerde salafisten kregen na de omwenteling van 2011 de kans een groot deel (25%) van het electoraat in Egypte aan zich te binden en werden steeds uitgesprokener in hun eisen.¹² Ook de zogenaamde 'quietistische' salafisten, die zich vooral richten op de eigen geloofsbeleving, zijn zich meer gaan uiten. De democratisering heeft de emancipatie van de salafisten versneld. De politieke islam mag dan in Egypte zijn afgestopt, maar de ideologie is er niet door verdwenen en leeft op lokaal niveau sterk voort in de prediking van wat wordt gezien als de zuivere islam.

Seculier versus islamistisch

Daarnaast is de kloof tussen seculiere en islamistische partijen sinds de omwentelingen van 2011 vergroot. Dit was te zien in Tunesië waar – omdat de seculiere oppositie machtig is – de islamistische Ennahda-partij heeft moeten buigen voor de seculiere partijen. De restauratie van het autocratische militaire gezag in Egypte is goed zichtbaar in de herziene constitutie van 2014. Hierin worden politieke partijen op basis van religie verboden en de rol van het islamitisch recht in wetgeving beperkt. President al-Sisi toonde zich publiekelijk een fel tegenstander van politiek religieuze groepen: *'They consider themselves a different category of people. This is why we are unable to live together. There is a new constitution, in which they (al-Nour) were present in drafting. The new constitution mandates that there should not be any religious parties.'*¹³ Deze tweedeling in een islamiserende maatschappij is een ontwikkeling die gevaren meebrengt.

In deze zich islamiserende maatschappij verdient de specifieke rol van vrouwen en meisjes extra aandacht. Het vorige advies 'De Arabische regio, een onzekere toekomst' is uitvoerig ingegaan op de positie van vrouwen in de Arabische regio en de AIV wil nogmaals benadrukken dat vrouwen een grote rol hebben gespeeld in de opstanden

¹² M. Wahid Hanna, 'Mapping Egypt's electorate', Foreign Policy, 15 May 2012.

¹³ Aljazeera, 'Egypt's Salafi party faces growing isolation', 18 May 2014.

van 2011 (als *change agents*) en dat zij een belangrijke positie vervullen ten aanzien van vredesopbouw.¹⁴ In dit advies is gewezen op de verontrustende mogelijkheid dat alleen vrouwen die het islamitische gedachtegoed uitdragen deze rol mogen vervullen. Er bestaan zorgen over de ruimte die beschikbaar is voor de participatie van alle vrouwen. Daarom blijft het van belang om in te zetten op het ondersteunen en het versterken van het maatschappelijk middenveld, inclusief organisaties die zich inspannen voor de rechten van vrouwen en hun participatie in democratiseringsprocessen.

De soenni-shia tegenstelling geëxploiteerd

De uitbuiting van de soenni-shia tegenstelling is eveneens een nieuwe trend die speelt in de Arabische regio. Religieuze leiders van salafistische signatuur wakkeren anti-sjiitische of anti-Alawitische sentimenten aan in Syrië. De burgeroorlog wordt door hen in het kader geplaatst van een ultieme strijd tussen soennieten en sjiieten of Alawieten.¹⁵ Het Syrische Ba'thregime wordt al meer dan een halve eeuw gedomineerd door leden van de Alawitische gemeenschap. Hoewel de voornaamste religieuze leiders van deze gemeenschap zich officieel als twaalver sjiieten afficheren, zien vele soennieten hen in de eerste plaats als ketters die op religieuze gronden heftig kunnen worden bestreden en waartegen het gebruik van geweld legitiem is. In de jaren '70 en '80 kwam dit al tot uiting in veelvuldige moordaanslagen door de Syrische Moslim Broederschap tegen Alawieten. In de huidige burgeroorlog is de sektarische dimensie duidelijk versterkt doordat in het repressieve apparaat van het Syrische regime het Alawitische element duidelijk zichtbaar is, ongeacht het feit dat het regime zelf seculier georiënteerd is.

In Irak werd het sektarisch geweld, indirect uitgelokt door de Verenigde Staten in de eerste jaren van de Amerikaanse bezetting, steeds sterker. Soennieten radicaliseerden, Koerden werden nationalistischer en premier al-Maliki steunde de sjiieten in het onderdrukken van soennieten. De omwenteling van 2011 in de regio leidde in Irak tot een overheids campagne van geweld en onderdrukking tegen de soennieten.¹⁶ De nieuwe regering onder leiding van premier al-Abadi, aangetreden in september 2014, heeft weliswaar een meer inclusief karakter, maar belangrijk zal zijn of de hervormingen met spoed zullen worden doorgevoerd en of de structurele problematiek van corruptie en sektarisme effectief zal worden aangepakt. Dit zal essentieel zijn voor het samenwerken van alle geloofsgemeenschappen in Irak in de strijd tegen ISIS.

Jihad: Aanzuigende werking burgeroorlog Syrië

De burgeroorlog in Syrië heeft een aantrekkende werking gehad op strijders van binnen en buiten de regio. Het grootscheepse onrecht dat de burgerbevolking van Syrië nu al jaren treft, leidt tot de gang van vele jihadstrijders naar het oorlogsgebied. Daarnaast spelen individuele socio-economische- en mogelijk psychopathologische factoren een rol in de aantrekkingskracht van de strijd. De 'hofleveranciers' van de strijd in Syrië zijn

14 National Democratic Institute, 'Democracy and the Challenge of Change. A Guide to Increasing Women's Political Participation', 2010.

15 AIVD, 'Transformatie van het jihadisme in Nederland. Zwermynamiek en nieuwe slagkracht', juni 2014, p. 50.

16 NRC, 'Zelfs als alle IS-strijders dood zijn, blijft het oorlog in Irak', interview met kolonel Joel Rayburn, 29 september 2014.

voornamelijk te vinden in de Arabische regio zelf.¹⁷

Eensluidende verklaringen hiervoor, anders dan de individuele verhalen van radicalisering, zijn in de literatuur moeilijk te vinden. Grote bevolkingsgroei, hoge werkloosheid onder jongeren, het ontbreken van voorzieningen vanwege het gebrek aan sociale grondrechten en politieke marginalisering zijn naar mening van de AIV ongetwijfeld *push*-factoren in de Arabische regio.¹⁸ Feit is dat de *on-* en *offline* rekrutering via de moskee en de sociale media – net als in het Westen – ook in de Arabische regio een grote bijdrage levert aan de groei van het aantal jihadisten.¹⁹ Deze aantrekkingskracht geldt ook voor vrouwen die de Jihad soms actief steunen.²⁰

Er moet overigens onderscheid worden gemaakt tussen de aantrekkingskracht van een burgeroorlog zoals in Syrië en een specifieke groep zoals ISIS met een kalifaat, een hoofdstad, banen en status. Deze zaken hebben eveneens een aantrekkende werking op jonge jihadisten.

Conclusie

Er zijn fundamentele veranderingen gaande in de gehele Arabische regio waarvan de contouren nu pas in alle hevigheid zichtbaar worden. De Arabische omwenteling van 2011 heeft zuurstof gegeven aan processen die onderhuids al langer speelden. De opstanden hebben geleid tot een grotere tegenstelling tussen zowel seculieren en islamisten als islamisten onderling, en hebben indirect bijgedragen aan het sektarisch geweld in Syrië en Irak. Ook de tegengestelde regiopolitieke ambities van Iran en Saoedi-Arabië wakkeren de strijd aan.

17 J. Githens-Mazer, R. Serrano en T. Dalrymple, 'The curious case of the Tunesian 3.000', Open Security, Conflict and Peacebuilding, 19 July 2014.

18 Zie ook: AIV, advies nummer 49, 'Terrorismebestrijding in mondiaal en Europees perspectief', hoofdstuk II, Den Haag, september 2006.

19 BBC, 'Iraq and Syria: who are the foreign fighters?', 3 September 2014.

20 Zie bijvoorbeeld: Syed Manzur Abbas Zaidi, 'Of Mullahs, Radio and Religion: The Taliban and Tribal Swat's Women in Pakistan', in Women's Leadership in Peace-Building: Conflict, Communities and Care, Africa World Press, Trenton, 2014.

III Politieke Islam

Shadi Hamid: 'We don't have to like islamist movements, but we do have to understand them, and the only way to understand them I think is to do something very simple: to sit down with them, talk to them, get to know them as real people.'

There is this illusion you can eradicate islamists but you can't, it is one thing to kill an organization but it's an altogether different matter to kill an idea, killing ideas is difficult'.²¹

Inleiding

In het advies van de AIV van 2012 is zijdelings ingegaan op de politieke islam, de ideologie die tijdens de opstanden, waarin werd opgeroepen tot democratische hervormingen, sterk naar boven kwam. Voor een beter inzicht in de ontwikkelingen is het goed om in dit advies nader in te gaan op de ontwikkeling van de politieke islam in de regio, al zal dit ook nu slechts een korte schets zijn gezien de geschiedenis en omvang van het onderwerp.

Na decennia van repressie en oppositie waren de politieke partijen die zich laten leiden door een strikte interpretatie van de islam en die tegen een scheiding van religie en staat zijn, in de gelegenheid het electoraat te mobiliseren na de omwenteling van 2011.

In Tunesië heeft de islamistische Ennahda-partij na de electorale zege van 2011 gekozen voor een gematigde koers. Deze buiging naar de seculiere oppositie was een bewuste keuze van Ennahda, ook al zou dit kunnen leiden tot onbegrip en onvrede bij de achterban. De seculiere elite is in dit land, hoewel in de minderheid, nog steeds erg machtig en zeer bevreesd voor situaties zoals in buurland Algerije als gevolg van gewelddadige confrontaties tussen militairen en het Front Islamique du Salut (FIS). Seculiere Tunesiërs wijzen op de *double speak* en de verdeeldheid binnen Ennahda over de eventuele striktere koers in de toekomst.²² De verkiezingen van eind oktober 2014 maakte Ennahda tot de tweede partij van het land. De partij roept op tot de vorming van een nationale coalitie. Vooral nog is er grond voor een voorzichtig optimisme over de democratisering en de inbreng van islamistische partijen daarin.

In Egypte heeft de democratisering geleid tot een kortstondig bestuur van de islamistische Moslim Broederschap, dat eindigde met een militaire ingreep in juli 2013. De verklaring voor het falen van de Moslimbroeders ligt in Morsi's onervarenheid met bestuur op nationaal niveau, het ontbreken van een heldere politieke agenda en het grotendeels uitsluiten van de seculiere tegenkrachten. Daarnaast speelt het feit dat president Morsi zich boven de wet heeft gesteld en zich schuldig heeft gemaakt aan het toebedelen van vrijwel alle sleutelfuncties aan zijn Moslimbroedervrienden (*winner-takes-all* houding). Shadi Hamid van de Brookings-denktank stelt dat de Broederschap zich in een spagaat bevond. Aan de ene kant wilde de Broederschap zich gematigd tonen om de seculiere partijen niet teveel van zich te vervreemden. Aan de andere kant wilde de beweging

21 S. Hamid, 'Temptations of Power: Islamists and illiberal democracy in a new Middle East', Oxford University Press, 2014.

22 A. Bedig, 'Ennahda's split personality: Identity crisis in Tunesian politics', The Fletcher Forum of World Affairs, 8 April 2012.

het salafistische electoraat voor zich winnen en dat kon alleen door zich nog strikter over bepaalde politieke en maatschappelijke kwesties uit te laten. In Egypte heeft de Moslim Broederschap daarom een ruk naar rechts gemaakt vanwege het succes van de salafistische partijen op de rechterflank, zoals door Hamid wordt gesteld. Gezamenlijk wonnen de Moslim Broederschap en een coalitie van salafistische partijen tijdens de parlementsverkiezingen van 2012 70% van de parlementszetels (respectievelijk 47% en 23%).²³ De beweging kwam tussen twee vuren te staan. Voor de seculiere partijen was de Moslim Broederschap onbetrouwbaar en te islamistisch, omdat de Broederschap heette te staan voor de vestiging van een theocratische staat. Voor de salafisten was de Moslim Broederschap te lankmoedig en te pragmatisch. De islamistische agenda werd volgens hen onvoldoende uitgevoerd.²⁴

Waar komt de politieke islam vandaan?

De Moslim Broederschap, opgericht in 1928 als religieus antwoord op de westerse oriëntatie van het bestuur van Egypte, is de geestelijk vader van diverse islamistische bewegingen in de Arabische regio. Vrijwel alle islamistische organisaties stammen op een of andere wijze af van de Moslim Broederschap. De Broederschap stond voor de leer van de zuivere islam met een sharia-centrisch model als basis voor de maatschappij. De beweging gelooft in *bottom-up* islamisering van de maatschappij. Als er genoeg gewone mensen geloofden in de boodschap zou op termijn ook het staatsgezag volgen, zo luidde de gedachte. Haar voorlieden waren niet uit op het uitoefenen van politieke macht.²⁵

De islamistische identiteit is altijd sterk geweest in de Arabische regio. Ook al hebben autocratische regimes van Nasser en later Mubarak het islamisme altijd geweerd, deze regimes appeleerden wel aan de ideologische identiteit van de bevolking. Onder het repressieve bewind van beide genoemde presidenten heeft de beweging zich, ondanks de ban op de organisatie in de jaren '50, weten te handhaven, door zich gematigd op te stellen en zich politiek afzijdig te houden.

De verbreiding van het gedachtegoed naar Syrië, Jordanië, Irak en de Palestijnse gebieden vond vooral plaats nadat de beweging onder het regime van president Nasser werd verboden en uitweek naar het buitenland. Radicalisering vond plaats toen vele leden van de Moslim Broederschap werden opgesloten na een mislukte moordaanslag op de Egyptische president in 1954. Afscheidingen van extremisten vonden plaats in de jaren '60 en '70. De Moslim Broederschap zelf nam afstand van geweld in de jaren '70 en ontwikkelde politieke aspiraties door deel te nemen aan het parlementaire proces. Het verbond zich aan dit proces om islamistische doelen te bereiken. Deze visie staat haaks op de positie van extremistische groepen als Al-Nusra in Syrië, die menen dat Allah de enige wetgever is.

De Moslim Broederschap heeft zich als beweging staande weten te houden, zelfs in tijden van zware repressie. De beweging leek zich te verzoenen met het feit dat de parlementaire weg soms geheel uit het zicht was verdwenen. De omwenteling van 2011

23 N. Messieh, 'Preparing for Egypt's parliamentary elections: a guide', Atlantic Council, 21 February 2013.

24 S. Hamid, 'Temptations of Power: Islamists and illiberal democracy in a new Middle East', Chapter 7, Oxford University Press, 2014.

25 Ibidem.

bood kansen die zijn benut, maar die zijn zoals eerder beschreven op een mislukking uitgelopen. Hoe de Broederschap de toekomst tegemoet gaat is nog onzeker. De leiding en aanhangers zijn massaal gearresteerd en gevangen gezet. De organisatie werd in najaar 2013 verboden en alle bezittingen geconfisqueerd. De politieke arm van de beweging, de Vrijheids- en Rechtvaardigheidspartij, werd eveneens officieel in de ban gedaan met een uitspraak van de rechtbank in Caïro in september 2014. De leiding van de strijdkrachten en de burgerregering willen een democratie zonder Moslim Broederschap. Uit het wetsontwerp voor de parlementsverkiezingen van najaar 2014 blijkt een streven dat zo weinig mogelijk zetels naar de islamistische partijen gaan.

Aantrekkingskracht politieke islam

De Moslimbroeders en gelijkgezinde organisaties als Hamas in de Gazastrook hebben op lokaal niveau diverse maatschappelijke organisaties die de leden steunen en binden. Zij weten beter dan de seculiere leiders in de postkoloniale periode de bevolking te bereiken. De leden zijn georganiseerd in 'families/cellen'. Het lidmaatschap en de financiering zijn vanwege de repressie altijd geheim gebleven. De organisatie heeft invloed op de levensomstandigheden van burgers – of het nu gaat om krediet, recht, werk, religie of scholing – aangezien de beweging de middelen en de autoriteit heeft om hierin te voorzien. De beweging is het sociale vangnet van velen omdat het officiële bestuur hierin niet goed voorzag.

In het AIV-advies van 2012 is uitgebreid ingegaan op de grotere nadruk op de islamitische identiteit van burgers. Dit uit zich in individuele vroomheid, in het publieke debat en leven, maar ook in de publieke moraal. Dit heeft tevens een uitingvorm gekregen in de politiek sinds de omwenteling van 2011, zowel in gematigde als meer extreme vorm. De orthodoxe salafisten, wier zienswijzen geëxporteerd zijn vanuit Saoedi-Arabië, zijn niet bereid tot enig compromis op het gebied van de religieuze heilstaat die zij nastreven. De Moslim Broederschap, ook al verkondigde de beweging tegenstrijdige boodschappen, was daartoe meer bereid, althans over de weg naar die heilstaat. De vraag is gerechtvaardigd of over religie een compromis valt te sluiten zoals dat wel kan over bestuurszaken en economie, zo stelt Hamid. Het is nu eenmaal heel moeilijk tot een vergelijk te komen met verdedigers van absolute waardesystemen. Een groot probleem in de omgang met (radicale) islamistische groeperingen is dat deze groeperingen westerse landen niet alleen veroordelen om wat deze doen (of nalaten), maar vooral om wat ze *zijn*. Met andere woorden, de radicale islamistische groepen vechten de grondslagen van de westerse beschaving en instellingen aan, waardoor een dialoog moeilijk is.

De aantrekkingskracht van de politieke islam is groot. Dit heeft te maken met de sterke islamitische identiteit van een aanzienlijk deel van de bevolking, de zoektocht naar leiderschap en zingeving en het anti-rationalistische karakter van de politieke islam, dat op een vruchtbare bodem valt van grotendeels ongeletterde dan wel laagopgeleide Arabische massa's. De boodschap is helder: staat en religie zijn één en politieke compromissen onzuiver. Peilingen van het Pew Research Center laten zien dat de meerderheid van de bevolking in Egypte een zeer conservatief wereldbeeld heeft. Zo is 74% van de bevolking voor de invoering van de sharia als rechtssysteem.²⁶ Het uitsluiten van islamistische partijen van deelname aan het politieke proces, zoals thans de bedoeling is van de regering van al-Sisi, kan op termijn, zeker bij uitblijvende economische groei en schending van mensenrechten, tot radicalisering en verzet leiden.

26 'The world's muslims: religions, politics and society', The Pew Forum on religion and public life, 30 April 2013.

IV De dilemma's voor het Westen

Condoleezza Rice: *'For 60 years, the United States pursued stability at the expense of democracy in the Middle East – and we achieved neither.'*²⁷

IV.1 Dilemma's

In de verhouding tot islamistische groepen in de Arabische wereld die streven naar regeringsmacht zien de westerse landen (c.q. de EU en Nederland) zich geplaatst voor een aantal vraagstukken:

1. Een eerste vraag tekent zich af wanneer men te maken heeft met groepen die langs de weg van vrije verkiezingen met steun van een meerderheid van de bevolking aan het bewind zijn gekomen, maar die vervolgens de kernwaarden van de democratie met voeten treden, zoals tolerantie tegenover andersdenkenden en respect voor de rechten van minderheden, alsmede twijfel oproepen aan de bereidheid afstand te doen van de macht bij verkiezingen in de toekomst. Het dilemma bestaat hierin dat men enerzijds de uitslag van democratische verkiezingen dient te aanvaarden indien deze kan worden beschouwd als een authentieke expressie van de wil van de meerderheid der bevolking. Anderzijds mag echter de eis worden gesteld dat een gekozen meerderheid het mandaat van de kiezers niet beschouwt als een vrijbrief om haar wil aan de gehele bevolking op te leggen, zeker wanneer fundamentele grondrechten in het geding zijn. Wanneer is sprake van een situatie waarin deze eis zwaarder weegt dan het respect voor een verkiezingsuitslag? Het dilemma wordt mogelijk nog klemmender indien een islamitische meerderheid de scheiding tussen politiek en geloof zou afwijzen en de sharia al dan niet gedeeltelijk wil invoeren. Is het dan zinvol met groepen, zoals de Moslim Broederschap in Egypte, een constructieve dialoog te voeren in de hoop en de verwachting dat dit zou kunnen bijdragen aan een evolutie in de richting van democratisch pluralisme? Kan de Ennahda-partij in Tunesië in dit verband dienen als voorbeeld? Indien men tot de conclusie komt dat dit inderdaad het geval is, rijst vervolgens de vraag of islamistische bewegingen in aanmerking komen voor materiële steun, aangenomen dat er een redelijk vooruitzicht bestaat dat dergelijke groepen erin slagen – binnen of buiten de regering – de noden onder de bevolking te verminderen.
2. Een tweede vraag doet zich voor wanneer de uitoefening van (islamitische) regeermacht leidt tot een staatsgreep door de strijdkrachten, zoals in Egypte in juli 2013. Hier is sprake van een dilemma omdat een militaire interventie in een politiek proces dat zijn oorsprong vindt in democratische verkiezingen in algemene zin moet worden veroordeeld, maar tegelijk moet in de beoordeling worden meegewogen of een regering de grenzen van haar kiezersmandaat heeft overschreden (zie hierboven). Vormt de verwijzing naar het bestaan of de dreiging van een islamitische meerderheidsdictatuur en maatschappelijke chaos een voldoende legitimatie voor het opzij zetten van een verkiezingsuitslag? Zo ja, verdient een regering à la al-Sisi het voordeel van de twijfel? Was een equivalent van een *impeachment procedure*, zoals die bestaat in de VS en andere landen, niet een betere oplossing geweest? Waar ligt de benedengrens voor een normale omgang en (beperkte) vormen van samenwerking met een dergelijke regering? In dit verband moet een onderscheid

²⁷ Remarks at the American University in Cairo, Secretary Condoleezza Rice, Cairo, Egypt, 20 June 2005.

worden gemaakt tussen het onderhouden van normale diplomatieke betrekkingen en het actief ondersteunen van een regime met economische, financiële en (mogelijk) militaire hulp. Vooruitlopend op de conclusies die aan het eind van het advies worden getrokken zouden mogelijke criteria of jkpunten voor de beantwoording van beide laatste vragen kunnen zijn: respect voor de meest fundamentele mensenrechten (dus geen politieke of religieuze vervolging, geen standrechtelijke executies, geen martelingen en een eerlijk proces bij justitiële vervolgingen), een voortvarend beleid dat is gericht op economische groei en welvaartsverdeling, anti-corruptiemaatregelen (inclusief transparantie over de besteding van gelden) en vooruitzicht op geleidelijke vermindering van de politieke rol van het leger. Stabiliteit is een voorwaarde voor staatsvorming en opbouw van rechtsstatelijkheid, maar is op de lange termijn niet houdbaar indien zij moet worden afgedwongen door politieke onderdrukking.

3. Een derde vraagstuk is hoe de westerse regeringen dienen te reageren op de dreiging van ISIS, een niet statelijke actor die op gewelddadige wijze bezig is het staatsgezag te ondermijnen. Ogenschijnlijk doet zich hier geen dilemma voor, omdat deze regeringen gelet op het gewelddadige en absolutistische karakter van ISIS geen andere keuze hebben dan het bewerkstelligen van haar totale vernietiging. Bij nader inzien ziet men zich evenwel ook hier voor een reeks van lastige vraagstukken geplaatst. Om te beginnen: hoe kan men de (militaire) confrontatie met ISIS aangaan zonder dat dit leidt tot radicalisering van islami(s)tische groepen elders, die niet onsympathiek tegenover de doelen van de beweging staan? Gelet op dit risico moet het profiel van westerse deelname aan de anti-ISIS campagne idealiter laag zijn, maar tegelijk is een tastbare deelname waarschijnlijk essentieel voor haar welslagen. Andere vragen die op voorhand moeilijk te beantwoorden zijn: hoe voorkomt men dat ISIS, indien verslagen, opnieuw een probleem wordt, al dan niet in een andere gedaante, in de toekomst? Zijn westerse regeringen bereid zich voor langere tijd voor een militaire missie in te zetten? Ten slotte doet zich nog de pijnlijke vraag voor hoe men de *strongholds* van ISIS in Syrië kan opruimen (derde fase in de Amerikaanse strategie) zonder enigerlei steun van Bashar al-Assad. Is de Syrische president hier het kleinere en ISIS het grotere kwaad? Of blijft Assad de vijand, ook al is hij de vijand van ISIS? Inmiddels is duidelijk geworden dat de VS (nu) de 'gematigde' Syrische oppositiekrachten wil inzetten tegen ISIS, maar hoe gematigd is die militaire oppositie nog na meer dan drie jaar strijd en hoe betrouwbaar? Velen zijn immers overgelopen naar ISIS. Met andere woorden, geeft men zich niet over aan een illusie door te denken dat de door het Westen gesteunde Syrische Nationale Coalitie en haar gewapende tak het Vrije Syrische Leger in staat zijn militair een vuist te maken en opgewassen zijn tegen het leger van Assad enerzijds en de radicale Syrische strijdgroepen anderzijds? Er lijkt nog niet duidelijk sprake te zijn van een westerse langetermijnstrategie ten aanzien van het regime van Bashar al-Assad. Deze is noodzakelijk om de gematigdere Syrische oppositie mee te krijgen in de strijd tegen ISIS, omdat bij haar de val van Assad hogere prioriteit heeft dan het verslaan van ISIS. Tegenstanders van de zittende president willen niet door het Westen worden ingezet tegen ISIS wanneer er niet voldoende zekerheid is dat na de val van ISIS de val van het huidige Syrische regime het volgende doel is. Een aanvullend knelpunt is de materiële ondersteuning van ISIS. Coalitiegenoten hebben het mogelijk gemaakt dat ISIS de oorlogsmachinerie draaiend kan houden door onder andere illegaal olieproducten af te nemen of een oog toe te knijpen bij de export. Daarnaast heeft men de toevoer van strijders uit andere delen van de regio toegelaten, ondanks de aanvaarding van resolutie 2178 door de Veiligheidsraad (24 september 2014), die dit uitdrukkelijk verbiedt.

4. Er is een groeiende overtuiging aan Arabische zijde dat de westerse wereld met twee maten meet, waarbij beslissingen ten nadele uitvallen van de Arabische wereld, en meer nog ten nadele van de islam.

Het Westen heeft in de ogen van de Arabische wereld geen reden gezien om in te grijpen in de Syrische burgeroorlog, die gepaard ging met gruwelijke gewelddadigheden, meer dan tweehonderdduizend doden en meer dan twee miljoen vluchtelingen, maar grijpt bijna meteen na het uitroepen van het kalifaat in tegen Islamitische Staat. Het Westen komt wel in actie als enkele duizenden christenen slachtoffer zijn, maar niet als honderdduizenden moslims worden bedreigd met vernietiging. De conclusie aan Arabische zijde is dat het Westen niet handelt op basis van algemene beginselen, maar op basis van specifieke voorkeuren die sterk anti-Arabisch of anti-islamitisch gekleurd zouden zijn. De vraag is vervolgens niet of dit waar is of niet, maar hoe om te gaan met dit sentiment dat zo sterk leeft in de Arabische wereld en dat bepalend is voor de reactie op ieder volgend westers optreden.

De AIV bepleit dat Nederland en de EU zich beter bewust moeten zijn van dit Arabische perspectief en de sentimenten die leven in de bredere moslimwereld. Het Westen moet zich in dit verband nadrukkelijker dan voorheen richten op de (regionale) organisaties zoals de Gulf Cooperation Council (GCC), de Arabische Liga en de Organisatie van de Islamitische Conferentie en deze aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid in de eigen regio.

IV.2 Steun aan democratiseringsprocessen

Nederlandse steun

Nederland toont zich via multilaterale en bilaterale kanalen actief in de Arabische regio. Bilateraal zijn er verschillende fondsen zoals het Mensenrechtenfonds, het Matra-Zuidprogramma, maar ook OS-programma's (inclusief humanitaire hulp) en middelen onder het Nationale Actieplan 1325. Het breedste bilaterale instrument van Nederland voor de ondersteuning van het transitieproces in de Arabische regio is het Matra-Zuidprogramma dat met name wordt uitgevoerd in Jordanië, Marokko, Egypte, Libië en Tunesië. De zogenaamde OS-partnerlanden, waaronder Jemen en de Palestijnse gebieden, vallen buiten het programma.²⁸ Het Matra-Zuidprogramma richt zich op drie aspecten: het verwezenlijken van economische groei, het bevorderen van democratisering (waaronder vrije verkiezingen) en het ontwikkelen van een rechtsstaat in combinatie met de bescherming van mensenrechten. Het economische ondersteuningsprogramma binnen Matra-Zuid beslaat ongeveer 50% van het budget; een klein deel is bestemd voor democratisering en de rest van het budget wordt besteed aan rechtsstaatontwikkeling. Het economische programma heeft potentieel om de grieven onder de bevolking te verminderen, omdat het werkgelegenheid kan genereren. De overige programma's bestaan uit het investeren in lokale maatschappelijke initiatieven, capaciteitsopbouw van politieke organisaties, het trainen van ambtenaren en jonge diplomaten en overheid

²⁸ Het totale budget voor Matra-Zuid is in de loop van de jaren gegroeid en beslaat in 2015 het relatief bescheiden bedrag van 15 miljoen euro.

tot overheid ondersteuning om de bestuurlijke structuren te versterken.²⁹ De AIV erkent het belang van zowel de economische steun als de steun voor de ontwikkeling van de rechtsstaat; het een komt niet goed tot zijn recht zonder het ander. De programma's van Matra-Zuid zijn verdeeld over verschillende beleidsdoelstellingen in de begroting, dit zorgt ervoor dat er verwarring kan ontstaan over het beschikbare budget en de doelstellingen.

De AIV is zich ervan bewust dat hulpverlening als hierboven aangeduid een relatief groot beslag zal leggen op de beperkte capaciteit van ambassades en uitvoeringsorganisaties. Toch valt het aan te bevelen het desbetreffende budget en daarmee de *impact* van het hulpprogramma te verhogen langs de weg van verschuivingen tussen het ODA en non-ODA-deel van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De AIV voegt toe dat, in overeenstemming met het eerste AIV-advies over de Arabische regio, dit programma zo goed mogelijk moet worden afgestemd met soortgelijke inspanningen van andere Europese landen. Daarnaast is het gezien de complexiteit van de conflicten in de regio en de versnipperde budgetlijnen raadzaam een gezamenlijk budget voor de regio op te stellen en de coördinatie van een coherent beleid in de Arabische regio in Nederland in een hand te leggen en een gezicht te geven in de vorm van een ambassadeur/speciaal gezant voor de gehele Arabische regio.

EU steun

Doel van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) is het ondersteunen van een ontwikkeling naar een democratische, stabiele en welvarende nabuurschapsregio. De instrumenten van het EU-beleid zijn gebaseerd op de drie M's (*money, markets and mobility*) en op het principe van *more for more* (of zelfs *less for less*), wat in feite zou kunnen uitmonden in een *nothing for less/nothing*. De gedachte was dat naarmate de Arabische landen voortgang zouden maken op de weg naar democratie, de EU deze landen in toenemende mate financieel zou steunen, haar markt openen voor invoer uit de betrokken regio. Daarnaast zouden mobiliteitspartnerschappen ten goede komen aan Arabische zakenlieden, arbeidskrachten en studenten. Uiteindelijk zou de relatie tussen de EU en de Arabische landen worden beklonken in een nieuw Partnerschap voor Democratie en Gedeelde Welvaart.

De ambitie van de EU is groot in de regio en het daarbij passende budget niet onaanzienlijk (in totaal ongeveer gemiddeld 1 miljard per jaar),³⁰ de resultaten geven echter tot op heden een gemengd beeld. Zo zijn bijvoorbeeld de onderhandelingen over de 'diepe en brede' vrijhandelsovereenkomsten te langzaam van de grond gekomen. De onderhandelingen met Marokko lopen sinds 2011. Met Tunesië en Egypte verkeren de onderhandelingen nog in een voorbereidende fase. Wel zijn er mobiliteitspartnerschappen

29 Het Matra-Zuidprogramma is onderdeel van een bredere evaluatie van het Nederlandse beleid ten aanzien van democratische transitie in de Arabische regio door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). In het eerste kwartaal van 2015 zullen de resultaten worden gepubliceerd. Zie: <<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/02/18/iob-tor-evaluatie-van-het-nederlandse-beleid-t-a-v-democratische-transitie-in-de-arabische-regio.html>>.

30 Het ENB-budget voor de periode 2007-2013 bedroeg 12,8 miljard, voor 2014-2020 is er 13,7 miljard gebudgetteerd (in prijzen 2011, nu: 15,4 miljard)(bron BZ). De daadwerkelijke uitgaven via het ENB bedroegen in de periode 2007-2013 ongeveer 9,8 miljard, waarvan 6,9 miljard naar de MENA-regio is gegaan. Zie: <http://issuu.com/actionglobalcommunicationsltd/docs/enpi_report_2007-2013-edit_eng/77?e=6346130/9914797>.

afgesloten met Marokko, Tunesië, Jordanië en Libanon. Wat zijn de oorzaken van de tegenvallende resultaten? Ten eerste hebben de dynamiek en onrust in de regio en de landen zelf geleid tot vertragingen. Daarnaast kan worden geconstateerd dat het proces van ondersteuning van hervormingen in de Arabische wereld vooral een technocratisch, door de Europese Commissie beheerst proces is geweest. Het gehele pakket van ondersteuning, of het nu ging om vrijhandel, migratie, of sectorale hulp werd integraal aangeboden. Dit lijkt niet bevorderlijk voor de snelheid van uitvoering. Ieder land kreeg dezelfde behandeling vanuit de optiek dat ze allemaal hetzelfde wilden, een schoolvoorbeeld van een *'one-size-fits-all'* benadering. De EU ontwikkelde geen samenhangende politieke strategische visie op individuele landen (en de regio). Het is wenselijk dat de nieuwe Europese Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) hier verandering in brengen. De AIV pleit in ieder geval voor een steviger, geïntegreerd Europees beleid waarin technische ondersteuning en buitenlands politiek beleid geen los van elkaar staande grootheden meer zijn. De Hoge Vertegenwoordiger (HV) van de EU dient dan zowel het instrumentarium als het politieke gewicht te krijgen om met de landen in de regio, inclusief de Golfstaten, in gesprek te gaan. De samenvoeging van de Directoraten Generaal belast met de uitvoering van het Nabuurschapsbeleid en Uitbreiding en het ENB deel van het DG Ontwikkelingssamenwerking is een stap in de goede richting. Daarnaast is het positief dat de HV een strakkere coördinatie van het buitenlandcluster heeft toegezegd tijdens de hoorzittingen in het Europees Parlement. De weg staat dus open voor een versterkte politieke sturing van het EU buitenland beleid.

De EU heeft zich politiek tamelijk stilgehouden tijdens de politieke crisis in Egypte. De HV heeft zich onvoldoende uitgesproken toen Morsi zich ongebreidelde macht toe-eigende, noch was zij zichtbaar ten tijde van het bloedbad in Rab'a. Het geeft te denken dat de EU in de Arabische regio niet wordt gezien als een politieke entiteit die er werkelijk toe doet en waarmee dus rekening moet worden gehouden. Partijen in de regio zijn gevoeliger voor de commentaren van regeringsleiders uit bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland dan van een gezant uit de EU. Hier moet verandering in komen, wil de Unie haar geloofwaardigheid niet verliezen. Er kan niet worden ontkend dat de grote EU-lidstaten een eigen koers varen als het gaat om buitenlands beleid, maar dit moet steviger worden gecoördineerd, waarbij lidstaten en de HV elkaar versterken in plaats van elkaar voor de voeten lopen. Twee voorbeelden van hoe het wel kan is het P5-overleg in Genève ten aanzien van Iran en het gezamenlijk optrekken van Duitsland en de HV in de Oekraïne-crisis. De Europese Raad moet de HV een sterkere rol gunnen en naar de buitenwereld benadrukken dat de HV in tandem werkt met de individuele grote lidstaten. De Europese Raad en de HV moeten beseffen dat het onvermogen een ondubbelzinnig EU-beleid te formuleren schadelijk is voor de betrouwbaarheid en positie van de EU in de regio. De AIV vindt dat hieraan met voorrang moet worden gewerkt door de nieuwe Europese Commissie en de Europese Raad.

In het beginstadium van de Arabische opstanden van 2011 viel nog niet met enige zekerheid te duiden welke kant het zou opgaan. Aan westerse zijde was sprake van de hoop dat ingrijpende democratiserings- en hervormingsprocessen wel op korte termijn zouden worden geïnitieerd (gevoed door onze overtuiging dat democratisering ook het beste zou zijn voor de Arabische regio). Inmiddels is wel duidelijk geworden dat de meeste van de betrokken Arabische landen op zijn minst een 'tussenfase' doormaken mogelijk uitlopend op verdere dictatuur en dreigende instabiliteit. Het is moeilijk voorstelbaar dat vanuit een dergelijke situatie van onrust, onzekerheid en economische achteruitgang alsnog op korte termijn een positieve democratiseringstendens zichtbaar zal worden. Rekening dient dan ook te worden gehouden met langdurige instabiliteit en

terugval in de Arabische regio, temeer daar telkens weer nieuwe en soms nog ernstigere conflicten en conflicthaarden opdoemen.

Dit moet echter geen aanleiding zijn voor Nederland of de EU om zich af te wenden of te distantiëren van de Arabische regio nu de ontwikkelingen aldaar ons niet welgevallig zijn. Integendeel, onverminderde aandacht, steun en rechtstreekse contacten lijken geboden, ook uit eigen strategisch en veiligheidsbelang. De druk op de Europese buitengrenzen door de groei in het aantal vluchtelingen vormt al een voldoende reden tot het aanknopen van een dialoog.

Het spreekt vanzelf dat democratisering in de Arabische regio niet volgens dezelfde patronen zal verlopen als in het democratische Westen. De culturele, historische, economische en politieke verschillen tussen beide delen van de wereld zijn immers te groot.

Diverse Arabische landen hebben vormen van 'illiberale' democratie gekend en kennen ze nog.³¹ Het gaat daarbij om vormen die grote tekortkomingen in de rechtsstaat vertonen en waar de individuele grondrechten allerm minst zijn gewaarborgd. In principe verdienen liberaal georiënteerde democratische bewegingen steun, binnen het kader van de mogelijkheden, waarbij het verbeteren van de levensomstandigheden van de betrokken bevolkingsgroepen centraal dient te staan. Er moet in ieder geval sprake zijn van een beleid dat niet alleen ideologisch-democratisch gericht is, maar vooral ook resultaatgericht. Het gaat immers om datgene wat bereikbaar is en niet alleen om wat als wenselijk kan worden beschouwd.

Telkens moet naar het oordeel van de AIV worden gezien in hoeverre ethische en principiële, dan wel strategische en pragmatische uitgangspunten als basis kunnen worden genomen voor het te volgen beleid en in hoeverre dergelijke uitgangspunten al dan niet kunnen worden gecombineerd wanneer ze met elkaar op gespannen voet staan. Indien keuzes moeten worden gemaakt dient resultaatgerichtheid daarbij voorop te staan. Beslissingen dienen derhalve ook te worden getoetst aan de gevolgen van ons handelen, niet alleen aan het morele gehalte van intenties. Hierbij moet de diplomatie ten volle worden benut, om zicht te krijgen en te houden op mogelijke veranderingen in de context van conflicten en om ook achterliggende motieven van partijen te begrijpen. Van hieruit kunnen nieuwe handelingsperspectieven ontstaan. De AIV is dus voorstander van een actieve diplomatieke rol met de relevante partijen in de Arabische regio en is voorstander dat er voor een meer pragmatische benadering zou worden gekozen, bijvoorbeeld door het aangaan van een gesprek of het vormen van coalities of samenwerkingsverbanden met Arabische regimes die op ethische gronden op het eerste gezicht wellicht geen voorkeur zouden hebben gehad. Men kan in dit verband bijvoorbeeld denken aan de samenwerking met diverse Arabische regeringen en de Koerden tegen de Islamitische Staat in Irak en Syrië.

IV.3 Conditionaliteit

Het Kabinet heeft in de Kamerbrief van 22 maart 2013 aangegeven dat de Nederlandse steun afhankelijk is van de inzet van de betrokken landen zelf om te hervormen, met het

31 Illiberale democratieën kennen verkiezingen zonder handhaving van grondrechten, het gaat in wezen dus om een electorale schijndemocratie. Zie ook: Fareed Zakaria, 'The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad', W.W. Norton & Company, revised edition 2007.

gelijktijdige besef dat 'democratisering een langdurig proces is met *ups en downs*'.³² Tot dusverre is er op enkele uitzonderingen na meer sprake van *downs* dan *ups*. Zolang die situatie aanhoudt – en zo ziet het er voorlopig naar uit – kan er in de praktijk moeilijk sprake zijn van een Nederlands beleid van *more for more*, in aansluiting op het Europese beleid ter zake.

De regering stelt in haar adviesaanvraag indringende vragen over het vraagstuk van de conditionaliteit. De vraag die de AIV daarbij stelt is hoe men conditionaliteit wenst te definiëren gekoppeld aan de doelstellingen die worden nagestreefd in het desbetreffende land of regio. De AIV pleit ervoor conditionaliteit, waarbij het vaak alleen gaat om materiële zaken zoals geld of een hulprelatie, niet als een strikte doctrine op te vatten. In overeenstemming met wat in de vorige alinea al is opgemerkt betekent dit volgens de AIV dat conditionaliteit eerder strategisch en pragmatisch per land moet worden gezien dan principieel, ethisch. Het is namelijk niet zinvol bij het verstrekken van hulp of het aangaan van een dialoog een reeks van voorafgaande voorwaarden te stellen wanneer men redelijkerwijs kan weten dat een betrokken regering daar, zeker op korte termijn, niet of maar ten dele aan kan voldoen. Dit kan slechts tot irritatie en wederzijdse vervreemding leiden. Dit neemt niet weg dat westerse regeringen er verstandig aan doen in te spelen op positieve ontwikkelingen en moeten proberen deze via gerichte hulpprogramma's verder te stimuleren. Omgekeerd ontkomen dezelfde regeringen er niet aan hun hulpverlening opnieuw in overweging te nemen indien in het hulpontvangende land sprake is van een structurele verslechtering van de politieke en economische situatie als gevolg van falend beleid. Zo zouden Nederland en de EU hun steun aan de Arabische landen (ieder op zich, maar ook in samenhang) in negatieve zin kunnen bijstellen, daar waar overwegend sprake is van regressie en het uitblijven van democratische hervormingen. Het is echter naïef te menen dat een en ander er vanzelf toe zal leiden dat de ontwikkelingen zich daardoor ten gunste zullen keren.

De AIV trekt de conclusie dat conditionaliteit theoretisch weliswaar een aantrekkelijk principe lijkt, maar zolang dit principe in de praktijk weinig tot niet effectief is, ligt het voor de hand naar alternatieve wegen te zoeken. Dit geldt des te meer waar Arabische leiders het uitgangspunt van conditionaliteit meer zien als een affront dan als een prikkel. Hierbij dient nog in aanmerking te worden genomen dat de financiële steun die bijvoorbeeld Egypte momenteel van de VS, Saoedi-Arabië, Qatar en andere Golfstaten ontvangt, een veelvoud is van de hulpbedragen die de EU in de afgelopen tijd ter beschikking van dit land heeft gesteld. De Arabische donoren verbinden bovendien aan hun hulp minder voorwaarden.

De AIV is verder van mening dat het van centraal belang is om zo constructief mogelijk in gesprek te blijven (of te gaan) met betrokken landen, regimes en bewegingen, teneinde deze aan te moedigen tot verdere hervormingen. Het instellen van sancties of opleggen van strafmaatregelen zonder een begeleidende dialoog heeft immers tot dusverre niet geleid tot enigerlei positief resultaat. In feite heeft dit beleid veeleer een vermindering van invloed van Nederland en de EU in de betrokken regio tot gevolg gehad. Daarbij dient nog te worden aangetekend dat er geen sprake is van een symmetrische wederzijdse Arabisch-Europese interesse. De betrokken Arabische landen die kunnen worden gezien als burens van Europa zijn net zo goed, of zelfs meer geïnteresseerd in de niet-Europese landen in hun eigen regio. Er moet daarom niet teveel Europa-centristisch worden gedacht. Dit laat overigens onverlet dat – de AIV wijst hier andermaal op – de

³² Adviesaanvraag 'Ontwikkelingen in de Arabische regio', 16 juni 2014.

strategische belangen van Europa in de regio groot blijven en betrokkenheid bij de ontwikkelingen in de regio van groot belang is.

Van het toepassen van conditionaliteit moet dus niet veel worden verwacht, al helemaal niet wanneer er andere donoren in de regio zijn die conditionaliteit in het geheel niet toepassen. Het effect van conditionaliteit hangt af van politieke wil en het vermogen om aan gestelde voorwaarden te voldoen. Veel zal overigens ook afhangen van de wijze waarop condities zijn verwoord. Positief gestelde condities, waarbij steun als stimulans in het vooruitzicht wordt gesteld, werken beter dan negatief gestelde condities waarbij met opschorting van hulp wordt gedreigd. Toepassing van conditionaliteit is dus een kwestie van maatwerk en politiek waarvoor geen algemeen geldende regels zijn op te stellen.

De AIV is van mening dat Nederland en de EU hun streven onverminderd moeten voortzetten de landen van de Arabische regio te helpen bij het opbouwen van rechtsstaat, het versterken van burgerschap³³ en democratie. Daarbij zou sprake moeten zijn van een inzet op lange termijn, waarbij al dan niet tijdelijke tegenslagen worden ingecalculeerd.

Stabiliteit, veiligheid en welvaart in betrokken gebieden vormen, als gezegd, immers ook een duidelijk Europees belang. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling de gesprekken met de Arabische landen op basis van een breder palet van thema's te voeren. De Europese landen zouden zich daarbij, ook in het belang van de nagestreefde effectiviteit, niet alleen moeten beperken tot thema's die direct verband houden met rechtsstatelijkheid en democratie, maar een breder karakter moeten geven.

In onderling overleg zouden projecten kunnen worden opgezet over thema's als verbetering van de rechtsstaat, het versterken van burgerschap, goed bestuur, *accountability* en corruptiebestrijding, sociale rechtvaardigheid, economische groei, onderwijs en gezondheid. Ook mondiale problemen van gemeenschappelijk belang als water, energie en klimaat zijn onderwerpen die zich lenen voor voortgaande gesprekken. Parallel daaraan en afhankelijk van de resultaten van de gesprekken over meer technische onderwerpen zou gecommuniceerd kunnen worden over actuele politieke kwesties en veiligheidsaangelegenheden.

Materiële steun zou kunnen worden voortgezet aan lokale NGO's, mensenrechtenorganisaties, vakbondsorganisaties en aan kleine en middelgrote ondernemingen met het oog op de bevordering van werkgelegenheid. Een speciale plaats moet worden ingeruimd voor juridische bijstand aan democratische oppositiebewegingen. Daarbij moet steeds in het oog worden gehouden wat de uiteindelijke resultaten en gevolgen kunnen zijn. Zoals bekend hebben diverse Arabische regimes zich gekeerd tegen NGO's die vanuit de EU steun ontvingen. Dat mag echter geen aanleiding zijn om die steun op te heffen.

IV.4 Constructieve dialoog

Democratische ontwikkelingen in de Arabische regio moeten worden aangemoedigd. Dergelijke aanmoediging vanuit Nederland en de EU zal daarbij verder moeten gaan dan het uiten van publieke verklaringen. Ook al zijn dergelijke verklaringen ongetwijfeld goed bedoeld, er dient rekening te worden gehouden met de reële effecten daarvan op

33 Het toelaten van alle bevolkingsgroepen tot volwaardig burgerschap en het versterken van burgerschap.

de situatie ter plekke en de reacties daarop van de lokale machthebbers. Voornaamste uitgangspunt daarbij zou het nagestreefde, realistisch te verwachten resultaat moeten zijn. Het moet immers niet alleen de bedoeling zijn om eventuele demonstranten en oppositiebewegingen aan te moedigen in hun verzet tegen de desbetreffende regimes; ook zouden de lokale machthebbers door middel van rechtstreekse contacten moeten worden gestimuleerd in gesprek te treden met de oppositiebewegingen om positieve hervormingen door te voeren. Het uitsluitend moreel aanmoedigen van oppositiebewegingen zonder deze op geloofwaardige wijze substantiële vervolgstun te verlenen heeft er in het verleden toe geleid dat de betrokken opposenten aan hun lot werden overgelaten tegenover de willekeur van de dictatoriale machthebbers. Illustratief in dit kader is de door de VS aangemoedigde sjiitische opstand in Zuid-Irak tegen president Saddam Hussein (1991) die vervolgens bloedig werd neergeslagen zonder dat van VS-zijde ook maar op enigerlei wijze werd geïntervenieerd. Een recenter voorbeeld is de westerse morele steun aan de aanvankelijk gematigde maar later ook bijzonder gewelddadige opstandelingen tegen het bewind van president Bashar al-Asad (vanaf maart 2011), die niet werd opgevolgd door westerse steun aan de opstandelingen op een wijze die hen ertoe in staat zou hebben gesteld de betrokken dictatuur te vervangen door een meer democratisch bewind.

Het afgeven van een sterk signaal door Nederland en de EU in geval van een ondemocratisch beleid door een specifieke regering hoeft geen belemmering te vormen voor het tegelijkertijd voeren van een zo constructief mogelijke dialoog met diezelfde regering. Sterker nog, kritiek op een ondemocratische regering zonder een parallelle constructieve dialoog is veelal niet erg effectief. Het probleem is dat Europese uitdrukkingen van zorg of kritiek – hoezeer ook gedaan vanuit een positieve grondhouding of geest van partnerschap – al snel door de betrokken Arabische partijen als bevoogdend worden afgewezen. Niet zelden vindt de ontvangende partij het ongepast dat een zogenaamde vriend kritiek uit op een moment dat er sprake is van een vermeende noodsituatie waarin het desbetreffende regime zich in zijn bestaan bedreigd voelt.

Kritiek zou in de eerste plaats moeten worden geuit in rechtstreekse contacten binnenskamers, meer dan in de vorm van een declaratoire politiek die op de buitenwereld gericht lijkt. Met alle begrip voor de eis die in westerse democratieën wordt gesteld dat de inhoud van internationaal overleg in beginsel in de openbaarheid wordt gebracht, moet worden vastgesteld dat de nagestreefde effectiviteit hierdoor kan worden ondermijnd of teniet kan worden gedaan. Mits de juiste argumenten worden gebruikt kan de regering voor een koers van terughoudendheid ten aanzien van mededelingen over gesprekken over gevoelige onderwerpen om begrip en steun van het parlement vragen. Het uitsluiten van sleutelpartijen bij het voeren van gesprekken met het doel een oplossing van conflicten te bewerkstelligen heeft niet zelden bijgedragen tot het vertragen of uitstellen van het bereiken van een oplossing, al dan niet gepaard gaande met verder bloedvergieten. Het gaat uiteindelijk om het effect ervan en niet om de politieke expressie.

De AIV is van mening dat de EU en Nederland zich in het kader van *conflict resolution* actief kunnen tonen op zogenaamde *Track II diplomacy*. *Track II* initiatieven zijn erop gericht over en weer vertrouwen te wekken door middel van een onverbindende dialoog tussen verschillende partijen. Het doel van dergelijke gesprekken is niet direct om concrete resultaten te behalen en ze hebben een besloten karakter. Wel kan het ertoe leiden dat op enig moment formele gesprekken plaatsvinden tussen partijen.

Dialogo met islami(s)tische groepen

In het verlengde daarvan verdient het aanbeveling contacten te onderhouden met zowel islamitische als islamistische bewegingen, inclusief salafisten, voor zover deze potentieel kunnen bijdragen tot het helpen oplossen van conflicten (en voor zover zij bereid zijn met Nederland in gesprek te gaan). Men kan daarbij nog onderscheid aanbrengen in het niveau waarin men deze contacten wil onderhouden: op ministerieel, ambtelijk, ambassadeurs-, (veel) lager niveau, of via andere niet gouvernementele kanalen. Het is niet alleen van belang in gesprek te blijven met betrokken bewegingen en partijen en regimes, het is ook relevant om betrokken partijen nader te kennen en te doorgronden teneinde de bestaande situatie goed te kunnen overzien en een weloverwogen standpunt te kunnen bepalen. (Interessant voorbeeld in dit verband is dat Irak en Iran tijdens de eerste zeven jaar van de acht jaar durende oorlog [1980-1988] diplomatieke betrekkingen hebben behouden met handhaving van een ambassade in wederzijdse hoofdsteden). Zonder 'oren en ogen' ter plekke is het veel moeilijker, zo niet onmogelijk, om goed te beoordelen wat de potentiële mogelijkheden zijn.

Bij dit alles dient niet uit het oog te worden verloren dat salafisten ook grote invloed hebben in bevriende landen zoals de Arabische Golfstaten Saoedi-Arabië, Qatar en de Verenigde Arabische Emiraten. Er wordt wel eens vergeten dat het nuttig kan zijn om bondgenoten en politieke vrienden even goed onder druk te zetten als opponenten, dit ter bevordering van het bereiken van oplossingen.

V Nadere antwoorden op vragen van de regering

De regering heeft de AIV een serie diepgaande vragen voorgelegd over het te voeren beleid ter ondersteuning van de hervormingsprocessen in de Arabische regio. Het is duidelijk dat deze vragen, mede door de verdere toename van geweld in de regio, niet aan de hand van eenvoudige formules zijn te beantwoorden. Uitgangspunten voor de AIV zijn: het belang voor Europa en Nederland van stabiliteit en positieve economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de Arabische regio; de wens naar meer democratie in de Arabische regio zelf; het feit dat armoede en ongelijkheid een belangrijke voedingsbodem voor onrust blijven en tot slot dat er geen 'one size fits all' oplossingen bestaan. Echter, de mogelijkheden om vanuit het Westen invloed uit te oefenen in deze regio zijn minder groot dan vaak wordt aangenomen. De AIV is van mening dat ontwikkelingen ten hoogste kunnen worden afgeremd of versneld, maar zeker niet kunnen worden afgedwongen of gecreëerd.

1. Wanneer en op welke wijze dienen Nederland en de EU (ieder op zich, maar ook in samenhang) hun steun aan Arabische landen aan te passen indien democratische hervormingen uitblijven of er zelfs sprake is van regressie?

De AIV is van mening dat steun aan democratische hervormingsprocessen door moet blijven gaan, ook als men te maken heeft met regimes die de grondrechten van burgers niet (volledig) waarborgen of zelfs schenden (eerste en tweede dilemma in hoofdstuk IV). Deze steun kan bij ernstige ontsporingen in het hervormingsproces of achteruitgang van de diplomatieke betrekkingen verlopen via niet-gouvernementele kanalen. Belangrijker dan het vestigen van een formele democratie is het opbouwen van een betrouwbare rechtsstaat, het versterken van burgerschap en deugdelijk openbaar bestuur dat op enigerlei wijze verantwoording aflegt aan de bevolking. Programma's gericht op de ontwikkeling van de rechtsstaat, zoals de opleiding van gerechtelijke functionarissen en politieambtenaren, kunnen daaraan bijdragen. Economische achteruitgang, schaarste aan middelen en enorme groei van de bevolking leiden tot grote problemen die ook een effect hebben op de stabiliteit van landen. De AIV is van mening dat het geostrategisch- en veiligheidsbelang van de betrokken regio voor Europa zodanig groot is dat de Europese landen in EU-verband economische steun moeten blijven verlenen, ook wanneer sprake is van een terugslag in het hervormingsproces. Dit betekent overigens niet dat die steun zonder kritische dialoog moet worden verstrekt. Daarnaast moeten de partners in de Golfregio worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden voor de stabiliteit en economische vooruitgang in de Arabische wereld als geheel. Gezien hun reusachtige inkomsten uit de uitvoer van olie en gas mag van de Golfstaten een blijvende en omvangrijke financiële inspanning ten behoeve van de ontwikkeling van de minder bedeelde Arabische landen worden verlangd.

2. Hoe kan daarbij worden vermeden dat het beleid enerzijds grillig wordt als gevolg van onmiddellijke reacties op ontwikkelingen die nog niet geheel te duiden zijn en anderzijds juist te traag reageert op dergelijke ontwikkelingen?

Op deze vraag is moeilijk een algemeen antwoord te geven. De specifieke context waarin problemen zich aandienen zal bepalend zijn voor de keuzes die moeten worden gemaakt. Wel moeten de gevolgen van keuzes leidend zijn. Ook is de AIV van mening dat een zogenaamd *stop-and-go* beleid niet wenselijk is. Er moet daarom

sprake zijn van gewichtige redenen om lopende hulpprogramma's af te breken. Primair dient het diplomatieke instrumentarium te worden gehanteerd om zorgen over politiek ongewenste ontwikkelingen aan machthebbers over te brengen, indien daartoe aanleiding is. In dit verband is het nog eens nuttig te onderstrepen dat de EU en Nederland weliswaar geen spelers zijn met doorslaggevende invloed in de machtspolitieke context van de Arabische regio, maar wel belangrijke partners als het gaat om handel en technische bijstand. De AIV wijst op het belang van het in stand houden van een constructieve en kritische dialoog. De EU en Nederland moeten zich dan ook inspannen om te allen tijde in gesprek te blijven.

3. Op welke wijze kunnen hervormingsgezinde actoren in een land worden ondersteund indien de regering in datzelfde land hervormingen tegenhoudt of terugdraait?

Naar de mate waarin hervormingsgezinde actoren in eigen land over bewegingsvrijheid beschikken moet deze vrijheid worden gebruikt om deze partijen door middel van financiële en technische hulp in staat te stellen zoveel mogelijk steun onder de bevolking te verwerven en een repressieve regering onder druk te zetten. De versterking van de sociale rechtsorde en het maatschappelijk middenveld vormt de meest aangewezen strategie om democratisering op de langere termijn te bevorderen. Nederland heeft een lange traditie in het ondersteunen van hervormingsgezinde actoren in verschillende landen. Dit kan via politieke en religieuze kanalen vorm krijgen of via NGO's en banden tussen onderwijsinstellingen, vakbonden, steden, politieke partijen en vrouwenbewegingen.

4. Wat is de visie van de AIV op de afweging of een sterk signaal moet worden afgegeven in geval van een ondemocratisch beleid door een specifieke regering of juist de dialoog met die regering niet moet worden belast? Hoe kan worden vermeden dat Nederland en de EU zich door het gebruik van conditionaliteiten marginaliseren als constructieve gesprekspartners van betrokken landen, die zich immers ook tot andere donoren kunnen richten die niet met dergelijke conditionaliteiten werken?

Als gezegd is de AIV voorstander van een kritische beleidsdialoog met landen die een moeizaam transitieproces doormaken. Het hanteren van conditionaliteiten, in de zin van het stellen van expliciete voorwaarden vooraf, heeft tot op heden weinig opgeleverd. De AIV ziet dan ook weinig heil in het hanteren daarvan. Als alternatief pleit de AIV voor een wijze van hulpverlening die de nadruk legt op het belonen van positieve ontwikkelingen en het aanmoedigen van hervormingen door middel van stimuleringsprogramma's op de langere termijn.

5. Zou de AIV zijn visie op de omgang (criteria, wijze et cetera) met islamistische bewegingen en partijen, inclusief salafisten, verder kunnen verfijnen ten opzichte van zijn eerdere adviezen?

De AIV is van mening dat vermeerdering van kennis van de sociale achtergronden en drijfveren van religieuze bewegingen in sterk islamiserende samenlevingen belangrijk is om diezelfde maatschappijen beter te kunnen doorgronden. Gesprekken met dergelijke religieuze groepen zijn een mogelijkheid daartoe en mogen niet uit de weg worden gegaan, zoals ook de WRR reeds in 2006 in zijn rapport 'Dynamiek van het islamitisch activisme' heeft betoogd. Meer aandacht kan geschonken worden aan positieve ontwikkelingen en uitingen vanuit islamitische hoek, zoals bijvoorbeeld de fatwa van meer dan 100 moslimgeleerden in september 2014 waarin wordt uitgelegd

waarom zij de principes en praktijken van ISIS nadrukkelijk afwijzen.³⁴ Openingen voor de bevordering van mensenrechten en democratisering moeten worden benut, mits de gesprekspartners daar ook voor openstaan. Bijvoorbeeld in Afghanistan zijn dergelijke gesprekken over de sharia, vrouwenrechten en mensenrechtenverdragen via lokale gesprekspartners mogelijk geweest. Het is zinvol dit ook in de Arabische regio via ambassades en via interlocuteurs met grote sociale, culturele en religieuze deskundigheid een uitwisseling van gedachten ter hand te nemen. Het is zaak dat de ambassades daartoe voldoende zijn uitgerust qua capaciteit en projectmiddelen.

In de inleiding is ingegaan op de urgentie van het vraagstuk van de omgang met extreem gewelddadig islamisme en in het bijzonder de vraag hoe Nederland op deze uitdaging moet reageren c.q. aan bestrijding daarvan kan bijdragen. Vrijwel alle westerse regeringen zien de noodzaak om (extreem) geweld van zowel islamistische als seculiere zijde, een halt toe te roepen. Dat is een volledig gerechtvaardigde doelstelling. Daarmee wordt echter vaak slechts een pauze in de geweldsspiraal aangebracht; de interventie doorbreekt deze spiraal niet zoals de huidige burgeroorlog in Libië goed illustreert. De AIV beveelt daarom aan dat na het militair ingrijpen in gewelddadige conflicten de aandacht niet alleen uitgaat naar wederopbouw, maar ook naar verzoening, *transitional justice* en het herstel van verstoorde relaties. Het uitschakelen, opsluiten of veroordelen van degenen die schuldig zijn aan de gewelddadigheden, is op zichzelf onvoldoende als men herhaling wil voorkomen, met name in de specifieke context van de Arabische regio. Vormen van verzoening en erkenning, zoals hebben plaatsgevonden in Zuid-Afrika, Rwanda, Chili en Noord-Ierland, kunnen als voorbeeld dienen. Het is opvallend dat dergelijke programma's van *transitional justice* nimmer weerklank hebben gevonden in Libanon of Irak. Ze lijken zonder meer noodzakelijk in Egypte, Bahrein en Libië, en wellicht zelfs in het geval van ISIS, wanneer deze ten val is gebracht. Nederland heeft te weinig *leverage* om dergelijke alomvattende verzoeningsprocessen *alleen* te bewerkstelligen, dit kan slechts in regionaal (GCC-, AL-, OIC-, EU-) of VN-verband. Nederland kan wel pleitbezorger zijn voor deze programma's in dergelijke fora. Ook kan Nederland zich richten op een *Track II*-spoor ten aanzien van een deelconflict.

6. Aan deze vragen en aan het westerse discours ten aanzien van transitie in de Arabische regio ligt een assumptie ten grondslag dat er overeenstemming is over hoe democratisering eruit moet zien. Wat is de visie van de AIV hierop en in hoeverre zijn verschillende vormen van democratisering (liberaal, illiberaal et cetera) het ondersteunen waard?

Zoals de omwenteling van 2011 de aandacht sterk vestigde op democratie en verkiezingen, zo lijkt de tijd nu aangebroken, gezien de ontwikkelingen in de regio, een zekere pas op de plaats te maken en in ieder geval geen al te hoge verwachtingen te hebben ten aanzien van het tempo van de hervormingen. Er bestaat niet een uniform ideaal model voor democratie. Ieder land en iedere regio zal daarin zijn eigen vormgeving ontwikkelen. Gezien de sektarische verdeeldheid van de meeste Arabische landen zal, om permanente uitsluiting (en daarmee politieke radicalisering) van omvangrijke minderheden te voorkomen, bij voorkeur gekozen moeten worden voor een zo breed mogelijke representatie van bevolkingsgroepen in te vormen regeringen (*power-sharing*). Speciale aandacht dient uit te gaan naar de deelname van vrouwen aan het politieke proces. Ook zal moeten worden aanvaard dat in

34 'Open Letter to Baghdadi', September 2014. Zie: <<http://www.lettertobaghdadi.com/index.php>>.

deze landen de scheiding van machten minder strikt kan worden toegepast dan in westerse landen het geval is. Ter wille van orde en stabiliteit zal het veelal nodig zijn sterke bevoegdheden te verlenen aan de uitvoerende macht. Het mag echter niet zo zijn dat het Westen hier tot in lengte van dagen begrip voor opbrengt en aldus legitimatie geeft aan het primaat van veiligheid boven democratisering. Het is evenzeer duidelijk dat de regeringen in de Arabische regio moeten werken aan hervormingen die de rechtsstaat naderbij brengt en zicht biedt op uiteindelijke democratisering. Dit is wat de AIV betreft een onderdeel van de kritische communicatie met die landen.

VI Conclusies en aanbevelingen

De ontwikkelingen in de Arabische regio laten zien dat de kloof tussen wensdenken en realiteitszin groot is. Er bestonden in 2011 te hoge verwachtingen ten aanzien van verkiezingen en democratisering in de regio. Deze hebben in vrijwel geen van de landen geleid tot hervormingen naar westers model. Het proces van hervormingen van een politiek bestel vereist het geduld van soms enkele generaties en hangt af van de kwaliteit van politiek leiderschap en van de vraag of politieke partijen een vaste aanhang onder de bevolking weten te verwerven. Regeringen en volksvertegenwoordigers in het Westen moeten daar rekening mee houden in hun doelstellingen van het buitenlands beleid. Het houden van verkiezingen mag niet het enige perspectief zijn van waaruit de ontwikkelingen moeten worden beoordeeld. De westerse landen mogen niet in de valkuil van verkiezingsfetisjisme vallen. Rechtsstaatontwikkeling, het versterken van burgerschap, democratisering in brede zin en het respect voor standpunten van minderheden zijn ontwikkelingen die voorafgaan aan een ordentelijk verkiezingsproces. Hieraan moet evenzeer grote aandacht worden besteed. Ook hier zijn er geen kortetermijnoplossingen te verwachten.

Nu de regio gevangen is in een trend van polarisering, conflict en grensoverschrijdende burgeroorlogen mag de steun aan de bevolking naar het oordeel van de AIV niet wegvallen. In sommige landen kan dit bij het ontbreken van een functionerend staatsapparaat de gestalte aannemen van humanitaire en/of militaire interventies en op termijn steun aan wederopbouw en verzoeningsprocessen. In landen met een zekere rechtsorde moet de steun aan de opbouw van rechtsstatelijkheid, sociale grondrechten en een effectief bestuur doorgaan, ook al is er sprake van terugval in het democratiseringsproces en ook al is er sprake van een vorm van islamisering waar het Westen misschien eveneens moeite mee heeft.

Ten aanzien van de vraag naar het gewenste niveau en karakter van de betrekkingen met regeringen die niet kunnen bogen op democratische legitimiteit, komt de AIV tot de slotsom dat wanneer dergelijke regeringen zich schuldig maken aan zeer ernstige schendingen van mensenrechten, zoals martelingen en standrechtelijke executies, het niet in de rede ligt met deze regeringen naast het onderhouden van diplomatieke betrekkingen innige vormen van samenwerking aan te gaan. Van dit laatste kan alleen sprake zijn indien niet-democratische gelegitimeerde regeringen zich hebben vastgelegd op een koers die reële perspectieven opent op respect voor rechtsstatelijke beginselen, bestrijding van corruptie, een politiek van economische groei en welvaartsverdeling alsmede een terugdringing van de politieke rol van de gewapende macht. Dit laat onverlet wat eerder in het advies over het vraagstuk van de conditionaliteit is gezegd. De AIV staat een benadering voor die principieel is met betrekking tot de aard van de na te streven doelstellingen, maar die pragmatisch is in de wegen die moeten worden bewandeld om deze doelstellingen uiteindelijk te realiseren.

Gezien de druk van de bevolkingsgroei en het gebrek aan economische perspectieven is het van groot belang dat ook de economie aandacht krijgt in het palet van ondersteuningsmogelijkheden. Blijft dit achterwege, dan kan dit leiden tot onrust en ontevredenheid, die op hun beurt een voedingsbodem kan zijn voor radicalisering en jihadisme.

Gelet op de beperkte invloed van Nederland in de Arabische regio zal het Nederlandse beleid voornamelijk vorm moeten krijgen via de EU. Daarom zijn de aanbevelingen vooral in het EU-perspectief geplaatst.

De aanbevelingen van de AIV op het gebied van democratisering en werkgelegenheid luiden als volgt:

1. Nederland en de EU moeten doorgaan met hun programma's ter bevordering van de rechtsorde en democratisering (opleidingen en uitwisselingen). De *more for more* leidraad moet komen te vervallen. Daarbij valt, voor zover dit niet al wordt uitgevoerd, te denken aan:
 - advisering hervorming grondwet en wetten, ondersteuning van en training van het justitiële apparaat en het Openbaar Ministerie, rechtshulp ten behoeve van mindervermogenen, hervorming van het gevangeniswezen;
 - training politie, gevangeniswezen en justitie in praktische bescherming van mensenrechten en democratische controle over het defensieapparaat;
 - onderwijs over mensenrechten met speciale aandacht voor de rechten van het kind en de rechten van vrouwen;
 - training voor verkiezingen en hervormingen Kieswet.
2. De AIV beveelt aan het budget voor het Matra-Zuidprogramma en daarmee de *impact* van het hulpprogramma te verhogen, eventueel via verschuivingen tussen het ODA en non-ODA deel van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De AIV voegt toe dat, in overeenstemming met het eerste AIV-advies over de Arabische regio, dit programma zo goed mogelijk moet worden afgestemd met soortgelijke inspanningen van andere Europese landen.
3. Daarnaast is het, gezien de complexiteit van de conflicten in de regio en de versnipperde budgetlijnen, raadzaam één totale uitgavenpost voor de regio op te stellen en de coördinatie van een coherent beleid in de Arabische regio in Nederland in één hand te leggen en één gezicht te geven in de vorm van een ambassadeur/special gezant voor de gehele Arabische regio.
4. Nederland en de EU moeten hun inspanningen ter bevordering van de werkgelegenheid uitbreiden:dit betekent een serieus onderhandelingsproces ten aanzien van EU-handelsakkoorden;
 - een toename van investeringen van de Europese Investeringsbank (EIB) en het Nederlands bedrijfsleven waar mogelijk;
 - stimulering van het inheemse MKB, waaronder advisering banken voor meso- en microkrediet (midden- en kleinbedrijf);
 - bijstand aan vrije vakbewegingen en coöperaties zoals ook in eerder AIV-advies is aanbevolen.
5. Ook moeten de rijkere landen in de regio, zoals Saoedi-Arabië, VAE, Qatar en Iran er door Nederland en de EU op worden aangesproken hun beperkte focus op veiligheid te verbreden naar die van economische ontwikkeling. Ombuiging van de financiële steunprogramma's van deze landen in die richting is gewenst.

De situatie in Syrië en Irak heeft geleid tot een brede internationale coalitie in de strijd tegen ISIS. Om een dergelijke interventie in goede banen te leiden is het van belang dat er *unity of purpose and strategy* aanwezig is. Daar is grote kennis voor nodig over de strijdende partijen, de lokale conflicten en de wil van de bevolking. Ook is het

commitment van de regionale grootmachten, met name Iran en Saoedi-Arabië van belang. Zij hebben immers de sleutel en het handelingsvermogen om een uitweg te bieden uit de verschillende conflicten.

De aanbevelingen van de AIV ten aanzien van het extreme geweld in de regio luiden als volgt:

6. De internationale gemeenschap moet urgent actie nemen om de geldstroom naar ISIS en al-Nusra en andere jihadistische groepen te beperken.
7. Er dienen maatregelen te worden genomen tegen landen en individuen die olie en gas kopen van deze extremistische bewegingen.
8. De AIV beveelt aan dat na militair ingrijpen in gewelddadige conflicten de aandacht niet alleen uitgaat naar wederopbouw, maar ook naar *transitional justice*, verzoening en het herstel van verstoorde relaties. Het uitschakelen, opsluiten of veroordelen van degenen die schuldig zijn aan de gewelddadigheden, is op zichzelf onvoldoende als men herhaling wil voorkomen.

De AIV is zich bewust van de dilemma's die zich voordoen. Ondersteunt men regeringen die weliswaar via democratische weg aan de macht zijn gekomen, maar die rechten van minderheden met voeten treden? Gaat men om met repressieve regimes die de democratisering een halt toeroepen, spreekt men met kwaadaardige potentaten om nog grotere gevaren te bestrijden?

De AIV wijst op de valkuil van het ogenschijnlijk zuivere standpunt ('niets doen omdat ...') en verkiest het hanteren van een pragmatisch beleid ten aanzien van de landen en conflicten in de Arabische regio. Het gaat erom hoe men *uiteindelijk* de in de Nederlandse grondwet verankerde doelstelling van de bevordering van de internationale rechtsorde op de beste wijze dient. Dat daarbij moeilijke keuzes moeten worden gemaakt is duidelijk. Wat daarbij helder moet zijn is hoe men, gegeven de beschikbare middelen, denkt dat doel te bereiken (strategie). Dat kan sterk per land verschillen.

Het aangaan van een dialoog is daarvan een bijzonder belangrijke invulling van de strategie. Nederland en de EU moeten met de landen van de Arabische regio om begrip voor elkaars standpunten te creëren het gesprek gaande houden, als het moet via *back channels*. Dit zou ook moeten gebeuren met partijen die een minder schone achtergrond hebben. Ook als dit betekent dat er met leden van het regime Assad moet worden gesproken. Het criterium zou in de ogen van de AIV moeten zijn gelegen in het wel of niet voorkomen op de VN-sanctielijst als het gaat om Syrië.

Ten aanzien van het diplomatieke kanaal komt de AIV met de volgende aanbevelingen:

9. De AIV pleit voor een steviger, geïntegreerd Europees beleid waarin technische ondersteuning en buitenlands politiek beleid geen los van elkaar staande grootheden meer zijn. De Hoge Vertegenwoordiger van de EU dient dan zowel het instrumentarium als het politieke mandaat van de Europese Raad te krijgen om met de landen in de regio, inclusief de Golfstaten, in gesprek te gaan.
10. De AIV is voorstander van een pragmatische invulling van het Nederlandse beleid in de Arabische regio. De AIV vindt dat een *stop-and-go* beleid op basis van principiële overwegingen vooral de ontvangers van hulp schaadt. De AIV kiest wel voor een

kritische dialoog met landen in de regio en beveelt de regering aan het gesprek niet alleen aan te gaan met de landen in transitie, maar ook de landen in de Golfregio. Maak een analyse van hun belangen in brede zin en ga daarover met hen in discussie. Bespreek dus ook praktische zaken als water, energie en klimaat, die mogelijk een positieve politieke *spin-off* teweeg kunnen brengen. Tot slot vindt de AIV het van belang dat de dialoog ook gezocht moet worden met religieuze groepen. Als de informatievoorziening alleen tot stand komt door met de elite te spreken, dan worden drijfveren en maatschappelijke ontwikkelingen nooit helemaal helder en goed te duiden. Ook is de AIV van mening dat strijdende partijen, mochten ze een weg naar gesprekken weten te vinden, eveneens het oor verdienen van Nederland en de EU, zo nodig via het tussenstation van informele, zogenaamde *Track II diplomacy*. De AIV is zich ervan bewust dat het leggen van contacten met groepen die het geweld niet schuwen (maar anders dan bijvoorbeeld ISIS niet uit zijn op de totale vernietiging van andersdenkenden) mogelijk in eerste instantie op onbegrip zal stuiten. Als dit echter een dragelijke politieke oplossing naderbij brengt, is dat in het licht van de geschiedenis een acceptabele prijs.



Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
2014.309314

Datum 16 juni 2014
Betreft Adviesaanvraag AIV ontwikkelingen in de Arabische regio

Graachte voorzitter, Beste Jaap,

Graag zou het Kabinet van de AIV advies krijgen over het volgende.

De Tweede Kamer verzocht de regering bij motie d.d. 30 juni 2011 van de leden Hachchi en Timmermans over de actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, de AIV structureel te vragen om een update van het AIV-advies nr. 75 "Hervormingen in de Arabische Regio: Kansen voor Democratie en Rechtsstaat" van mei 2011. De eerste update was het AIV-advies nr. 79 "De Arabische regio, een onzekere toekomst" van juni 2012.

Met deze brief geeft het Kabinet wederom gevolg aan de genoemde motie, die overigens geen termijnen verbindt aan deze updates. De huidige situatie in de regio geeft echter reden om op dit moment een vervolgadvis aan de AIV te vragen. Dit betreft de derde adviesaanvraag over de Arabische regio.

De onderzoeksvragen

Het Kabinet verzoekt de AIV om een update van AIV-advies nr. 79 en die voornamelijk te richten op de conditionaliteit van de steun aan Arabische landen. In de Kamerbrief van 22 maart 2013 stelt het Kabinet dat de Nederlandse steun "afhankelijk (is) van de inzet van die landen zelf om te hervormen", met het gelijktijdige besef dat "democratisering een langdurig proces is met ups en downs." Het Nederlands beleid in dezen sluit aan bij het beleid van de Europese Unie inzake "more for more". Op grond hiervan verzoekt het Kabinet de AIV in ieder geval in te gaan op de volgende vragen:

1. Wanneer en op welke wijze dienen Nederland en de EU (ieder op zich, maar ook in samenhang) hun steun aan Arabische landen aan te passen indien democratische hervormingen uitblijven of er zelfs sprake is van regressie?
2. Hoe kan daarbij worden vermeden dat het beleid enerzijds grillig wordt als gevolg van onmiddellijke reacties op ontwikkelingen die nog niet geheel te duiden zijn en anderzijds juist te traag reageert op dergelijke ontwikkelingen?



3. Op welke wijze kunnen hervormingsgezinde actoren in een land worden ondersteund indien de regering in datzelfde land hervormingen tegenhoudt of teruggedraait?
4. Wat is de visie van de AIV op de afweging of een sterk signaal moet worden afgegeven in geval van een ondemocratisch beleid door een specifieke regering of juist de dialoog met die regering niet moet worden belast? Hoe kan worden vermeden dat Nederland en de EU zich door het gebruik van conditionaliteiten marginaliseren als constructieve gesprekspartners van betrokken landen, die zich immers ook tot andere donoren kunnen richten die niet met dergelijke conditionaliteiten werken?
5. Zou de AIV haar visie op de omgang (criteria, wijze etc.) met islamistische bewegingen en partijen, inclusief Salafisten, verder kunnen verfijnen ten opzichte van haar eerdere adviezen?
6. Aan deze vragen en aan het Westerse discours ten aanzien van transitie in de Arabische regio ligt een assumptie ten grondslag dat er overeenstemming is over hoe democratisering eruit moet zien. Wat is de visie van de AIV hierop en in hoeverre zijn verschillende vormen van democratisering (liberaal, illiberaal etc.) het ondersteunen waard?

Onze referentie
2014.309314

Het Kabinet ziet uw aanbevelingen met veel belangstelling tegemoet.

Hoogachtend, *Met vriendelijke greet,*

Frans Timmermans
Minister van Buitenlandse Zaken

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en
slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?,
september 2004

- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wrede daden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
- 75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
- 76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
- 77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
- 78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*

- 79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
- 80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
- 81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
- 82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*
- 83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
- 84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
- 85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
- 86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
- 87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
- 88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
- 89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*
- 90 DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO: samenwerking of confrontatie?, *september 2014*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
- 8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
- 9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
- 12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
- 13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
- 14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
- 15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
- 16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
- 17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
- 18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
- 19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIËEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
- 20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
- 21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*

- 22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
- 23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
- 24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
- 25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
- 26 DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*