

Boekbesprekingen

Palestijnen in en uit beeld

Drie van Agt

Een Schreeuw om recht: De tragedie van het Palestijnse volk.

Amsterdam: De Bezige Bij, 2009; 368 blz.; 19,90 euro;

ISBN: 978-90-234-5483-0

Van Agts boek over de onderdrukking van de Palestijnen is in meerdere opzichten een verbluffend document. Als linkse scholier uit de jaren zeventig is het vreemd de stijlbloemen waar je toen van gruwde opeens in een heel andere context tegen te komen. Was zijn stijl in die tijd juist hemeltergend diffuus en wist hij daarmee het linkse elan van Den Uyl *cum suis* stuk te laten lopen op een muur van onverzettelijkheid, in zijn boek lijkt hij juist de gedrevenheid van Nieuw Links veertig jaar na dato te willen evenaren, zo niet te overtreffen. Misschien schuilt daarin het geheim van zijn late 'beking' tot de Palestijnse zaak: links stal zijn gevoel van rechtvaardigheid als lid van de Coornhert Liga en op late leeftijd heeft zijn eerdere missie zich meester van hem gemaakt.

Een ander verbazingwekkend punt is natuurlijk dat het geschreven is door een oud-premier. Het is geen wonder dat Jimmy Carter zo'n belangrijk voorbeeld voor Van Agt is. Als slimste maar minst succesvolle president – op Bush na – neemt Van Agt duidelijk deze onvermoeibare strijder voor rechtvaardigheid die wars is van alle modes, politieke druk en schijnheiligheid, als voorbeeld. Dat hij daarmee net zo irritant als Carter overkomt bij zijn tegenstanders, neemt hij op de koop toe.

Deze twee elementen verklaren misschien waarom zijn boek zo gemengd ontvangen is. Er zijn maar weinig mensen die in staat zijn de goede toon te vinden in het

uitleggen van de Palestijnse zaak. De feiten zijn zo overweldigend, vaak zo onvoorstelbaar – juist omdat ze niet door een Saddam Hoessein worden gepleegd, maar door een bevriende staat – en het uitblijven van sancties tegen Israël al even verbijsterend, dat degene die verontwaardigd het onrecht wil tonen, al gauw door de blikvernaauwing wordt bevangen van een vertolker van de Palestijnse zaak. Hoe belangrijk het ook is de aanpak van schending van mensenrechten, van internationale verdragen en conventies van de Israëliërs te analyseren, het resultaat in het boek van Van Agt is een opsomming van gruwelijkheden en dit werkt daardoor averechts. En hoezeer de Palestijnen op alle mogelijke manieren het leven onmogelijk wordt gemaakt en ze dag in dag uit worden getreiterd, vernederd en getraumatiseerd, dan nog is zijn aanpak naar mijn mening niet de juiste.

Het probleem van het boek is niet het onrecht dat Van Agt systematisch en uitvoerig aan de orde stelt, maar het feit dat de Palestijnen eigenlijk helemaal uit beeld zijn verdwenen. Ze zijn uitsluitend het lijdend voorwerp van dit onrecht en komen nauwelijks aan bod als actoren. Want wat leer je nou uit dit boek over Palestijnen, behalve dat ze onderdrukt worden? De hoofdrolspelers zijn Israël, de Verenigde Staten en de EU, met de Westerse geschiedenis van antisemitisme op de achtergrond – de Palestijnen zijn uitsluitend slachtoffers.

De situatie is zowel erger als beter. *Erg*er omdat de Israëliërs etnische zuivering (en haar keerzijde: krachtdadige assimilatie van Joden uit de Arabische wereld) van Palestijnen niets nieuws is en een voortzetting is van het Europese nationalisme dat begonnen is in Frankrijk en een kettingreactie van rampen heeft veroorzaakt in het Osmaanse Rijk en de staten die uit zijn as zijn verzezen. In Europa begon de homogeniserende werking van een proto-nationalisme in Frankrijk met de inlijving van Bretagne en Langue d'Oc, op de Balkan met de vrijheidsoorlogen in de negentiende eeuw en de eindeloze uitwisseling van etnische groepen (waarvan het uiteenvallen van Joegoslavië maar een staartje was), tot de massale uitwisseling van 'Grieken' en 'Turken' nadat Mustafa Kemal Pasha in 1923 de Griekse legers in Anatolië had verslagen.

Door een speling van het lot is juist het zionisme een voortzetting geworden van deze nare Europese praktijken waarmee in het bijzonder het Midden-Oosten worstelt. Zo hebben de soennieten in Irak tientallen jaren geprobeerd het land te homogeniseren en onderdrukten ze de cultuur van de Koerden en de religieuze praktijken van de sji'ieten. Door de kortzichtige verdrijving van Italianen, Grieken, Joden en Syrisch-orthodoxe christenen onder Nasser zijn kosmopolitische steden als Alexandrië tegenwoordig slechts een schaduw van zichzelf. Israël is slechts een extreem voorbeeld van dit exclusieve nationalisme, dat volledige burgerrechten tot Joden beperkt.

Het Westen heeft dus niet alleen schuld aan het ontstaan van Israël vanwege het Europese antisemitisme, maar óók doordat het

nationalisme daar nog een keer een virulente exclusieve vorm heeft aangenomen. In Europa stellen we daar inmiddels paal en perk aan door landen op de Balkan alleen toe te laten treden tot de EU als ze daar beter met minderheden omgaan. Waarom zouden we voor Israël andere maatstaven hanteren als het gaat om handelsverdragen of diplomatieke relaties?

De situatie is *beter* doordat de Palestijnen niet alleen slachtoffers zijn. Ze zijn ook actoren en ze zijn in staat zich te verzetten en dezelfde krachtdadige taal en middelen te gebruiken. Het extremisme van Hamas is als het ware een afspiegeling van het brute optreden van de Israëliërs en is in het licht van een nationalistische strijd beter te begrijpen dan een strijd van een 'terroristische organisatie' tegen het beschaafde Israël. Van Agt geeft

hertoe een aanzet in zijn boek, maar het is jammer voor de kracht van zijn betoog dat hij niet dieper ingaat op de interne Palestijnse dynamiek en niet aangeeft hoezeer ook de Palestijnen fouten maken. Zonder nu te vervallen in wat Edward Said 'blaming the victims' noemt, zou zijn boek aan kracht hebben gewonnen als ook de interne fouten van de Palestijnen duidelijker naar voren waren gekomen.

Dit neemt niet weg dat Van Agt volkomen gelijk heeft dat de speelruimte van de Palestijnen het afgelopen decennium sterk is verkleind en dat de internationale gemeenschap zich harder moet opstellen tegenover Israël. Het is onbegrijpelijk dat Nederland nog steeds Israël steunt en dit land de hand boven het hoofd houdt bij bijvoorbeeld de aanval op Gaza eind 2008, begin 2009. Niet alleen is dit onverklaarbaar, het is

ook dom, want uiteindelijk schaadt deze houding onze belangen in het Midden-Oosten en de rest van de islamitische wereld, waar men er altijd als de kippen bij is te wijzen op de dubbele moraal van het Westen.

We hebben inmiddels genoeg informatie dat dit alles radicaliserend werkt op moslimjongeren in Nederland. Maar het zou me niks verbazen dat we spoedig meer Van Agts tegen zullen komen in de vorm van voormalige diplomaten die een boekje opendoen over de gevolgen van het Nederlands buitenlands beleid in het Midden-Oosten.

Roel Meijer

Roel Meijer is verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP).

Zelfhulp in onzekere tijden

Joshua Cooper Ramo

Het Tijdperk van het Ondenkbare, hoe we moeten omgaan met een onvoorstelbare wereld.

Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact, 2009; 284 blz.; 34,95 euro; ISBN: 978-90-254-2729-0 (oorspronkelijke uitgave: New York: Hachette Book Group, 2009)

Het boek *Het Tijdperk van het Ondenkbare* van Cooper Ramo is een vertaling van zijn eerder in 2009 gepubliceerde *The Age of the Unthinkable*. De ondertitel 'Hoe we moeten omgaan met een onvoorspelbare wereld' is ambitieus en roept associaties op met zelfhulpindustrie. Naast 'hoe word ik gelukkig' en 'nooit meer vlieg angst' weten we na het lezen van dit boek nu ook 'hoe om te gaan met een onvoorspelbare wereld'.

De auteur is *Managing Director* van het strategisch adviesbureau *Kissinger Associates*, opgericht door staatsman Henry Kissinger. Hoewel Cooper Ramo zijn pragmatische en

anti-ideologische wereldvisie niet van een vreemde heeft, weerhoudt het hem er niet van stevige kritiek te leveren op wat hij ziet als 'oude politiek'. De realistische visie dat de wereldorde wordt beheerst door de voorspelbare, ambachtelijk te manipuleren macht van staten en de theorie van de democratische wereldvrede, die stelt dat democratische staten voor een veilige wereldorde zorgen, moeten eraan geloven. Volgens Cooper Ramo is voorspelbaarheid een illusie, is de belangrijke rol van niet-statelijke actoren op het internationale toneel, zoals *hackers*, terroristen en NGO's, niet langer te ontkennen en kunnen

democratische staten juist instabiliteit in de hand werken vanwege hun afhankelijkheid van verkiezingsuitslagen. 'Het Tijdperk van het Ondenkbare' is een verhaal van alle tijden: De wereld is veranderd en dat vereist een radicaal nieuwe aanpak. De boodschap van het boek is even simpel als helder: Om in het huidige complexe onvoorspelbare klimaat te overleven, moeten we veerkrachtiger worden, zowel in ons denken als institutioneel.

Het eerste deel van het boek legt de huidige situatie in de wereld uit aan de hand van een zandhoop die korrel voor korrel wordt opgebouwd. Je weet dat een toegevoegde korrel een lawine kan veroorzaken, maar je weet niet waar en wanneer dit zal gebeuren. Ook is duidelijk dat naarmate de grootte en complexiteit van de hoop toenemen, je meer lawines kunt verwachten. Dit zandhoop-effect laat zien dat kleine gebeurtenis-

sen enorme effecten kunnen hebben en dat ogenschijnlijk stabiele systemen zich onvoorspelbaar kunnen gedragen. De auteur ziet de huidige complexe wereld als een aaneenschakeling van zandhoopeffecten, onvoorspelbaar en onbeheersbaar. Dit is dus wat Cooper Ramo 'het tijdperk van het ondenkbare' noemt.

In het tweede deel ontwikkelt de auteur een strategie van 'fundamentele veiligheid' (*deep security*) om met deze onzekerheden om te kunnen gaan. Hij vergelijkt de strategie met een immuunsysteem, dat gevaren reactief onderkent, zich aanpast om ermee om te gaan en vervolgens de leiding neemt en risico's betuigt. Om dit immuunsysteem te activeren in ons huidige politieke bestel, moeten we eerst de wereld anders leren bekijken. In plaats van de wereld te modelleren op basis van afzonderlijke actoren (bijvoorbeeld staten), moet de wereld als complex geheel worden gezien. En doordat we ons niet meer kunnen beschermen tegen de gevaren in deze complexe wereld, moeten we ons richten op onze veerkracht. Dit betekent, volgens Cooper Ramo, dat macht meer moet worden gedeeld om initiatief en innovatie een betere kans te geven. Ook vergt het een meer indirecte strategie, omdat een directe probleemgerichte aanpak vaak averechts werkt. Zo creëert een directe aanpak van terroristen een grotere groep fanatiekere terroristen en genereren concrete vredesplannen voor het Midden-Oosten nog meer spanningen. In plaats van directe probleemgestuurde oplossingen te vinden, zou een modern internationaal beleid zich meer moeten richten op een *context van invloed*; op verhoging van de levenskwaliteit van mensen, via scholing, werk en gezondheidszorg.

Cooper Ramos boek bevat een schat aan voorbeelden, om vervolgens grote algemene conclusies te trekken. Dit is tegelijkertijd de kracht en de zwakte van het boek. Enerzijds toont dit een grote belezenheid en

gaat het mee met de huidige trend om op basis van vignettes (korte beschrijvende schetsen) en verrassende vergelijkingen enorme theorieën te ontwikkelen, zoals Thomas Friedman (*The earth is flat*) en Malcolm Gladwell (*Outliers*). Anderzijds geven de impressies en vergelijkingen vaak een wat gekunstelde en overdadige indruk. Zo gebruikt Cooper Ramo meer dan 100 pagina's om te vertellen dat de wereld gekenmerkt wordt door complexiteit, onderlinge afhankelijkheid en onvoorspelbaarheid, wat in de context van een globaliserende wereld geen verrassende vaststelling is.

Ondanks de hyperbolische structuur van zijn betoog is Cooper Ramo erin geslaagd een boeiend boek te schrijven. Ten eerste, omdat zijn uiteenzetting erin slaagt de lezer mee te voeren in zijn betoog om tot een attitudeverandering te komen. Ten tweede, omdat hij, aan de hand van talloze voorbeelden, op een heldere manier laat zien dat deze attitudeverandering concreet effect kan hebben. De feitelijke politieke oplossingen die de auteur aanreikt, zijn echter wat mager. Zo stelt hij dat de Amerikaanse overheid meer institutionele experimenten moet uitvoeren door ministeries meer ruimte te geven om radicale ideeën te ontwikkelen. Verder pleit de auteur voor het opzetten van een 'Raad voor Fundamentele Veiligheid', naast de Nationale Veiligheidsraad, om deze laatste te bekritisieren en zo de beste ideeën boven tafel te krijgen. Ook laat hij een ballonnetje op voor een gedecentraliseerd ministerie van Mondiaal Fatsoen, dat voordelen op zou moeten leveren als studiebeurzen, avontuur en de kans op een zinvolle carrière. Dat innovatie belangrijk is, is helder, maar erover spreken in termen van 'nieuwe verflechtingen van macht en expertise', gevolgd door slecht uitgewerkte voorbeelden, lijkt geen oplossing te bieden voor de concrete problemen van de huidige politiek.

De kracht van het boek ligt in de conceptualisering van de wereld in transitie, en dit maakt het aantrekkelijk voor eenieder die geïnteresseerd is in een veranderende wereld. Of we, zoals Cooper Ramo stelt, voor het vinden van oplossingen voor de hedendaagse uitdagingen voor internationaal beleid nu het concept 'veerkracht' moeten leren kennen, net zoals we dat jaren geleden met Kissingers begrip 'afschrikking' (*deterrence*) hebben moeten doen, blijft echter de vraag. Wellicht dat deze stelling meer zegt over de ambities van de auteur in het licht van de status van zijn leermeester, dan over de reikwijdte en het potentieel van zijn ideeën. Gelukkig hoeven we ons nog niet aan een definitief oordeel te wagen, daar, net als bij vele andere grote ideeën, een onzekere en onvoorspelbare toekomst de vruchtbaarheid ervan zal moeten uitwijzen.

Rudolf Rijgersberg

Dr Rudolf W. Rijgersberg is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het *Clingendael Diplomatic Studies Programme* (CDSP), waar hij zich toelegt op globaliseringsvraagstukken.

Blijvende controversen over post-Joegoslavië

Charles Ingrao & Thomas A. Emmert (red.)

Confronting the Yugoslav Controversies: A Scholars' Initiative.

West Lafayette, Indiana: Purdue University Press, 2009; x + 444 blz.; \$ 43,95

ISBN: 978-1-55753-533-7

De successieoorlogen die in de jaren negentig van de vorige eeuw op de Balkan hebben gewoed over de opvolging van de Joegoslavische federale staat, hebben de afgelopen twee decennia een stortvloed aan alerhande 'studies' en 'short histories' opgeleverd, waarvan de academische waarde niet altijd even zuiver is geweest. De politieke elite van de opvolgersstaten herschreef de geschiedenis van de regio, ter legitimering van het eigen handelen. Allerlei mythen ontstonden in de jaren tachtig, waaronder die mythe van het Servische volk dat moreel superieur en hemels zou zijn (*nebeski narod*) en de mythe van het Servische hege-monisme in het voor- en naoorlogse Joegoslavië, die op haar beurt het Sloveense en Kroatische separatisme diende te legitimeren.

Ook westerse academici, journalisten, politici en diplomaten lieten zich meeslepen in de verhitte discussie tussen voor- en tegenstanders van militaire interventie van buitenaf. Zo zijn Norman Cigar, Noel Malcolm, Tim Judah en Sabrina Ramet auteurs die openlijk partij kozen in het conflict en hun politieke sympathieën boven onbevooroordeelde waarheidsvinding lieten prevaleren. In hun studies zijn bovenal Servië en het Servische volk collectief schuldig aan oorlogsmisdaden, hetgeen het primordiale en door serieuze sociologen reeds verworpen beeld oproept dat het plegen van misdaden de Serviërs praktisch in de genen zit.

Vanwege verstoorde relaties tussen Servische en westerse historici, mede veroorzaakt door de westerse eenzijdige interventie, lanceerde de Servische historicus Dušan Bataković in 1997 het idee een dialoog te starten over oorzaken en gevolgen

van het uiteenvallen van Joegoslavië. In 2001 kwam hieruit het project 'A Scholars' Initiative' voort, dat onder leiding stond van de Amerikaanse historicus Charles Ingrao. Samen met Thomas Emmert wist hij een kleine 200 historici, politicologen, sociologen en journalisten uit 26 landen – waarvan een aanzienlijk deel uit voormalig Joegoslavië afkomstig is – actief te betrekken bij het onderzoeksproject, dat in acht jaar tijd elf mythen en controversen waarover tussen Servië en het Westen onenigheid bestaat, aan de kaak wist te stellen.¹

De elf deelstudies die hierover gaan, werden dit jaar onder de titel *Confronting the Yugoslav Controversies: A Scholars' Initiative* in boekvorm gegoten. De volgende thema's passeren daarbij de revue:

1. Het uiteenvallen van Joegoslavië;
2. Kosovo onder autonomie, 1974-1990;
3. Onafhankelijkheid en het lot van minderheden, 1991-1992;
4. Etnische zuiveringen en oorlogsmisdaden, 1991-1995;
5. De internationale gemeenschap en de FRY/Oorlogspartijen, 1989-1997;
6. Veilige gebieden;
7. De oorlog in Kroatië, 1991-1995;
8. Kosovo onder het regime-Milošević;
9. De oorlog in Kosovo, 1998-1999;
10. Het internationale straftribunaal voor het voormalig Joegoslavië;
11. Samenleven of elkaar haten?

Om ervoor te zorgen dat het project niet op voorhand als anti-Servisch zou worden afgedaan, werd voor iedere deelstudie naast een niet-Servische teamleider tevens een Servische teamleider aangewezen. Wie echter denkt dat zich hiermee een open discussie ontvouwt in het ruim 400 pagina's tellende rapport, komt bedrogen uit. De

meeste Servische teamleiders zijn immers, voor zover hun Servische afkomst of hun eventuele etnische identificatie überhaupt een rol zou mogen spelen in het wetenschappelijke discours, niet bepaald bereid geweest harde noten te kraken. Zo raakte Latinka Perović, co-auteur van het hoofdstuk over het uiteenvallen van Joegoslavië, in 1987 niet zozeer verbitterd over het feit dat Slobodan Milošević de machtsstrijd binnen de communistische partij van Servië wist te winnen, maar dat zijzelf in de fractie-Stambolić zat die door Milošević aan de kant werd gezet.² Het gevolg daarvan is een hoofdstuk dat het breekpunt in het desintegratieproces laat beginnen in, hoe kan het ook anders, 1987.

De dieperliggende oorzaken van de successieoorlogen, die zelfs tot het interbellum terug te voeren zijn en die een mengeling vormen van sociaal-economische, (geo)politieke en historische omstandigheden die niet aan Milošević gerelateerd zijn, komen niet aan bod in dit boek. De redacteurs wijten dat aan plaatsgebrek en dit geldt ook voor het ontbreken van een behandeling van de oorlog tussen de Bosnische moslims en de Bosnische Kroaten in de periode 1992-1994. Of van de oorlog die de Bosnische moslims uit de westelijke Cazinska Krajina tegen de regeringstroepen van Alija Izetbegović hebben gevoerd. Dit is jammer, want het had het eenzijdige beeld kunnen bijstellen van een Servische agressieoorlog die ten behoeve van een etnisch zuiver 'Groot-Servië' tegen de rest van Joegoslavië werd gevoerd. Dit laat onverlet dat Milošević als leider van de grootste bevolkingsgroep van voormalig Joegoslavië ook de grootste verantwoordelijkheid draagt.

Ook de rol van het Westen ten aanzien van het uitbreken van de oorlog in Kroatië en Bosnië-Herzegovina blijft nagenoeg buiten

schot, getuige ook de bagatellisering van het feit dat het de Amerikaanse ambassadeur in Belgrado, Warren Zimmerman, is geweest die Izetbegović ertoe heeft aangezet het reeds bereikte Lissabon-akkoord in het voorjaar van 1992 te verwerpen, waarna de oorlog uitbrak. Het feit dat de overhaaste Duitse erkenning van Slovenië en Kroatië niet alleen volkenrechtelijk niet in orde was, maar ook een verdere politieke oplossing onmogelijk maakte (daarmee de weg naar oorlog definitief openend), mag evenmin een controverserale heten.

Aan de andere kant wordt de interessante melding gemaakt dat het nog steeds niet met zekerheid is vast te stellen dat de drie bloedigste beschietingen in Sarajevo exclusief de Bosnisch-Servische troepen zijn aan te rekenen. De geluiden als zouden de Bosnische moslims de eigen burgerbevolking hebben beschoten om politiek gewin te halen (economische sancties tegen Servië en NAVO-bombardementen op Bosnisch-Servische stellingen), blijven ook in deze studie overeind. En wordt nogmaals bevestigd dat de Verenigde Staten het Kroatische leger wel degelijk hebben bijgestaan tijdens de etnische schoonmaak van de Krajina in augustus 2005.

Los van de vele onbeantwoorde vragen die na het lezen van *Confronting the Yugoslav Controversies* bij de lezer opkomen, zoals de vraag of de herschikking van de interne grenzen van Joegoslavië de burgeroorlog had kunnen voorkomen (een idee dat ook door de Nederlandse diplomaat Peter van Walsum ten tijde van het Nederlandse voorzitterschap van de EG in 1991 werd voorgesteld), biedt het boek zeker perspectief. Het geeft hoop voor de toekomst, omdat de initiatiefnemers zelf ook niet pretenderen de enige en definitieve waarheid te hebben vastgelegd. Het is een aanzet en een bijdrage, zo zeggen zij, voor verder onderzoek, waarbij onder andere ook

de gebeurtenissen in Kosovo na de NAVO-interventie in 1999 onder de loep dienen te worden genomen.

Tot slot dient te worden gezegd dat het project de ambitie heeft de uitkomsten van het onderzoek in het voormalig Joegoslavië – via de eigen contacten en diverse *media liaisons* – te propageren en acceptabel te maken, teneinde de verzoening van de Zuid-Slavische volkeren te bevorderen. Of dit laatste gaat lukken, zal de tijd leren. Sommige Servische media hebben in ieder geval grote vraagtekens gezet bij de financiering van het project. Het Belgradose dagblad *Politika* schreef reeds in 2007 dat er niet veel te verwachten valt van een project dat voor het voortbestaan afhankelijk is van de Amerikaanse *United States Institute of Peace* en de *National Endowment for Democracy*, waaraan personen als oud-bevelhebber Wesley Clark en diplomaat Richard Holbrooke zijn gelieerd.³

Het lijkt in dit verband vooral te gaan, zo is de kritiek, om het winnen van de 'hearts and minds' van de Servische bevolking, die met de eenzijdige afscheiding van de Servische provincie Kosovo nog steeds geen vrede heeft. De Servische media hebben tot nog toe dan ook veel meer interesse gehad voor de onthulling dat de Amerikanen in 1996 Ratko Mladić minstens twintig keer hadden kunnen aanhouden en de Servische constatering dat er wel degelijk een *deal* bestond tussen Richard Holbrooke en de oud-president van de *Republika Srpska* Radovan Karadžić.

De Bosnische media op hun beurt lijken geen genoegen te nemen met de constatering dat het aantal slachtoffers in Bosnië bijgesteld is van de bekende schattingen die variëren van 150.000-350.000 naar een krappe 100.000, waarbij overigens onduidelijk blijft hoe dit aantal over de drie bevolkingsgroepen is verdeeld.

Predrag Vitković

Noten

¹ Vgl. Aleksa Djilas, 'The academic West and the Balkan test', in: *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 9, nr 3, december 2007, blz. 323-332.

² Zie Zoran Čirjaković, 'Majka druge Srbije', in: *NIN*, 14 april 2006.

³ Miroslav Lazanski, 'Gnjilane u Virdžiniji', in: *Politika*, 17 februari 2007.

Drs Predrag Vitković studeerde in 2006 af aan de Universiteit van Amsterdam met een onderzoek naar de gevolgen van de oorlog in Joegoslavië voor de identiteit van de Servische gemeenschap in Rotterdam (1972-2005). Hij is vertaler en publicist en vertegenwoordigt de Servische gemeenschap in het Landelijk Overleg Minderheden.

De agenda als startpunt van Europees beleid

Sebastiaan Princen

Agenda-setting in the European Union.

Hampshire: Palgrave Macmillan, mei 2009; 203 blz.; 72,95 euro;

ISBN: 978-0-230-22053-9

Nederland voerde op 1 juli 2008 als één van de laatste Europese landen het rookverbod voor de horeca in. Smakelijk kunnen genieten van een diner en geen stinkende kleding meer na het uitgaan, het is voor velen een verademing. Het aanschaffen van terrasverwarmers en dekentjes was voor veel café-eigenaren een belasting, maar om geen klanten te verliezen moesten ze wel. Het rookverbod stuitte op veel protest, maar dit woog niet op tegen de invloed van de Europese Unie: het beleid werd doorgezet. Waarom is het anti-rookbeleid een punt op de *Europese agenda* en hoe komt deze agenda in het algemeen tot stand?

In de jaren '70 kwam het rookbeleid onder de aandacht van de EU, doordat roken een belangrijke veroorzaker van longkanker bleek en een internationaal discussiepunt werd tussen wetenschapslieden en gezondheidsorganisaties. Europese landen hanteerden in die tijd uiteenlopende wetgeving met betrekking tot roken, afhankelijk van het gevaar dat zij daarin zagen en de omvang van hun tabaksindustrie. In de jaren '90 werden bindende afspraken gemaakt: 154 landen tekenden toen *The Framework Convention on Tobacco Control* (blz. 87). Het anti-rookbeleid staat inmiddels prominent op de Europese agenda, maar dat ging niet vanzelf; daar ging een lang proces aan vooraf.

Het boek *Agenda-setting in the European Union* van Sebastiaan Princen geeft inzicht in dit proces. Waarom komen sommige thema's wél op de agenda van de Europese Unie en andere thema's niet? De auteur beantwoordt deze vraag door maar liefst 100.000 beleidsdocumenten van de Europese Commissie, het

Europees Parlement en de agenda van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden en het Congres in de periode 1975-2005 te analyseren.

Deze beleidsdocumenten werden gecodeerd met behulp van coderingsrichtlijnen en subcodes, waardoor de auteur in staat was te tellen hoe vaak een bepaald onderwerp werd genoemd. Een punt van kritiek op deze methode is dat de mate van aandacht wellicht niet de enige indicator is die de agenda-urgentie bepaalt. Hoog op de agenda geplaatste thema's worden vaak als problematisch ervaren en men heeft het gevoel dat er iets aan gedaan moet worden. Aan sommige thema's zal bovendien veel aandacht besteed worden omdat ze nu eenmaal vaak terugkomen en op de lange termijn in de gaten moeten worden gehouden (wat niet betekent dat ze altijd hoog op de agenda geplaatst zijn). Samenvattend wordt de agenda dus beïnvloed door de mate van aandacht, de ernst van de problematiek, de *impact* van een thema, de frequentie waarmee een thema in de tijd zal terugkomen en de *scope*, in tijd gemeten.

Ook bij de keuze voor de Verenigde Staten en niet een ander willekeurig land als vergelijkingspartner voor de Europese Unie wat betreft beleidsdocumenten kunnen kanttekeningen worden geplaatst. De belangrijkste redenen om te kiezen voor deze twee politieke instituties zijn voor Princen de verschillen, zoals populatiecijfers en geografische afmetingen. Deze factoren staan echter los van de inrichting van een politiek apparaat. Uit de vergelijking van Princen blijkt dat er inderdaad verschillen zijn in de agendavorming van de Europese Unie en de

Verenigde Staten, bijvoorbeeld op het gebied van zorg en milieu. Zo behandelt de EU veel minder onderwerpen dan de Verenigde Staten, terwijl de Amerikanen veel meer aandacht besteden aan onderwerpen in de zorgsector. Het is echter moeilijk te bepalen of deze verschillen te wijten zijn aan hun respectievelijk nationale en transnationale karakter, dan wel aan hun functie als institutie.

Na deze kwantitatieve studie gaat Princen verder de diepte in met vier *case studies* van beleidsvorming van de Europese Unie en de Verenigde Staten: over *roken*, *alcohol*, *liberalisering van de gezondheidszorg* en de *visserij*. De auteur constateert dat het agenderen van een onderwerp door politici, ambtenaren en belangengroepen vooral een zoektocht blijkt te zijn naar een forum dat het meest openstaat voor hun ideeën. Zo bundelden de politici François Mitterrand (Frankrijk) en Bettino Craxi (Italië) in 1987 hun krachten en riepen ze samen op tot het verbieden van roken op openbare plekken en tot het *labelen* van pakjes sigaretten. Meer in het bijzonder is het de kunst van *framing* die hierbij belangrijk is: hoe kan een onderwerp zo gepresenteerd worden, dat het aansluit bij interesses en aantrekkelijk is door anderen te worden opgepakt?

Princen zelf heeft deze kunst goed onder de knie: hij presenteert agendavorming van de Europese Unie in de context van hieraan gerelateerde processen. Zo behandelt hij Europese beleidsvorming, het proces van Europese integratie en de normatieve debatten over de EU. Het onderzoeksterrein wordt verder afgebakend door het definiëren van belangrijke begrippen omtrent de agenda en de factoren die agenda-items bewegen.

De EU wordt daarbij als een relatief geïsoleerd instituut gepresenteerd. Dit komt doordat er beperkte mogelijkheden zijn voor burgers om politieke afgevaardigden te

kiezen, zo redeneert Princen. De EU heeft er om gezondheidsredenen voor gekozen een anti-rookbeleid in Europese landen te stimuleren. De Nederlandse regering besloot dit beleid door te voeren, in navolging van andere Europese landen, ondanks protest van de bevolking. Volgens Princen gebeurt dit vaak met internationale onderwerpen, omdat de Europese agendavorming relatief los staat van specifieke publieke vragen en meningen.

Voorgaand voorbeeld staat haaks op wat de auteur eerder zegt, namelijk dat beleidsvorming binnen de EU alleen te begrijpen is in de context van beleidsvormingsprocessen op binnenlands niveau en in andere internationale organisaties. Als het rookbeleid hoog op de publieke agenda staat, zal het (via de media-agenda) dus waarschijnlijk ook terecht komen op de agenda van de EU. Uit andere theorieën om-

trent agendavorming zijn redenen genoeg te vinden om aan te nemen dat de invloed van de media niet alleen indirect is. De media oefenen bovendien niet alleen invloed uit op agendavorming door de inhoud van hun berichtgeving, maar ook door de hoeveelheid daarvan.¹ Dus: hoe meer media-uitingen, hoe groter de invloed op agendavorming. Aangezien de media een steeds belangrijker rol in ons leven gaan spelen, via internet en andere vormen van communicatie, zou het kunnen zijn dat de invloed op agendavorming ook steeds groter wordt.

Al met al geeft *Agenda-setting in the European Union* een goed beeld van de Europese agendavorming als een apart proces, maar uiteindelijk zal dit proces alleen werkelijk te begrijpen zijn in de context van binnenlandse beleidsvorming, waarbij we bovendien rekening moeten houden met de invloed van andere interna-

tionale organisaties, het publiek en de media. Desondanks is het boek een aanrader voor belangengroepen die iets onder de aandacht van de Europese Unie willen brengen, politici die inzicht willen in het ontstaansproces van (hun eigen) agenda-onderwerpen en voor verstokte rokers, die willen begrijpen waarom ze ondanks al hun protest toch buiten zullen moeten blijven staan.

Anne Annink

Noot

¹ Wayne Wanta & Salma Ghanem, *Mass media theories and processes: Advances through meta-analysis*, 2006.

Anne Annink is masterstudente *Research in Public Management and Organizational Science* aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschappen (USBO).

Leren van lang vervlogen ontwikkelingsbeleid ?

L.J. van Damme & M.G.M. Smits (red.):

Voor de ontwikkeling van de Derde Wereld. Politici en ambtenaren over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1989.

Amsterdam: Boom, 2009; 369 blz.; 29,50 euro; ISBN: 978-90-8506-764-1

Deze publicatie is verschenen naast een aantal boekbanden waarin een groot aantal kerndocumenten is gepubliceerd die inzicht verschaffen in de geschiedenis van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en gepubliceerd werden in opdracht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Het boek begint met een inleiding van de hand van de beide redacteuren waarin zij een beknopt, helder en systematisch overzicht geven van de oorsprong, doelstellingen en uitgangspunten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, de bewindspersonen en hun invloed op het ontwikkelingsbeleid, alsook de organisatorische en institutionele in-

bedding van dit beleid. Het grootste gedeelte van het boek bestaat echter uit interviews met zestien voormalige kopstukken van het OS-beleid: de ministers Udink, Pronk en Schoo; de directeuren-generaal Van Gorkom en Van Schaik; ambassade medewerker Erath; de plaatsvervangende DG's Jonkman, Peters, Van Dam en Van Gennip; Bos, als chef van de Directie Particuliere Activiteiten, Onderwijs- en Onderzoeksprogramma's (DPO); de pionier van het ontwikkelingsbeleid Patijn; Posthumus, die onder meer betrokken was bij het herstel van de ontwikkelingsrelatie met Indonesië; en de beleidsambtenaren Van Eldik, Van Maare en Petit.

De zeer persoonlijke en stuk voor

stuk zeer leesbare verhalen van deze geïnterviewden geven een goed beeld van hoe in de periode 1949-1989 door verantwoordelijke politici en beleidsambtenaren werd gedacht over ontwikkelingshulp, de wijze waarop en mate waarin daaraan vorm werd gegeven, alsmede de politiek-economische en maatschappelijke context waarin dat gebeurde. De lezer krijgt daarbij niet alleen een beeld van de formele buitenkant, maar ook van hoe er achter de schermen werd gedacht en gehandeld. De geïnterviewden vertellen niet alleen over de rol die zij indertijd vervulden, maar ook heel openhartig en meer dan eens ook kritisch over hobbels, rivaliteiten, denkbeelden van anderen waarmee ze te maken hadden en over soms goede, soms ook gespannen persoonlijke verhoudingen. Ontwikkelingsbeleid – hoe kan het anders – was het werk van mensen

en werd dus mede bepaald door hun kwaliteiten, zwakheden en eigenaardigheden. Vaak dachten ze primair vanuit *hier*, minder of niet vanuit wat *daar* wenselijk of mogelijk was of werd gedacht. Het boek geeft er tal van illustraties van.

De redacteurs van de bundel refereren in hun inleiding, als het gaat over de bewindspersonen en hun invloed op het ontwikkelingsbeleid, kort aan een aantal van deze interviews, maar ze hebben het niet gewaagd er ter afsluiting een nabescherping aan te wijden. Het boek sluit af met ondermeer een uitgebreid notenapparaat, een uitvoerig en nuttig register en biografische gegevens van de geïnterviewden.

Het voorgaande maakt duidelijk dat we te maken hebben met een *Haags* boek: het is een verhaal van en over politici en ambtenaren. Over de rol van universiteiten en medefinancieringsorganisaties wordt heel weinig gezegd. Evenmin wordt er een beeld geschetst van wat er uiteindelijk in het kader van de OS allemaal is gedaan en wat de effecten daarvan zijn geweest. Dit is geen kritiek, maar een constatering; het behoorde eenvoudig niet tot de doelstelling van deze publicatie.

Door degenen die geïnteresseerd zijn in de geschiedenis van

Ontwikkelingssamenwerking vormt het boek een nuttige en uitstekende bron van informatie. Maar is het ook meer? Volgens minister Koenders, die deze bundel van een *Woord vooraf* voorzag wel. Ik citeer hem maar even: 'Ook wie serieus wil nadenken over de ontwikkelingsamenwerking van de toekomst zou de interviews moeten lezen. Want wie zich een mening wil vormen over dat onderwerp moet zich breed oriënteren. Dan kan het nuttig zijn te kijken naar hoe voorgaande generaties dachten over de problemen waarmee zij in hun tijd geconfronteerd werden. Problemen die vaak verrassend herkenbaar zijn. Hun oplossingen kunnen ons vandaag ook nog van dienst zijn, hun meningsverschillen zijn minstens zo leerzaam. Mij leren ze dat we modernisering van de ontwikkelingssamenwerking niet uit de weg moeten gaan. Meer dan ooit tevoren moeten we de problemen mondiaal aanpakken, economische groei bevorderen, corruptie bestrijden en inzetten op resultaat, kwaliteit en effectiviteit. Die doelstellingen en ambities vallen na het lezen van de interviews in het juiste perspectief.'

Het lijkt mij dat het 'nieuwe' beleid waarvoor de minister pleit,

in het verleden even hard nodig is geweest als anno 2009. De suggestie 'Meer dan ooit' bevreemdt mij daarom. Maar daar gaat het hier niet om; wel om de vraag of deze publicatie met al haar historische verdiensten ook werkelijk *impact* zal hebben op het beleid van de toekomst. Ik betwijfel het. Het boek schetst een geschiedenis van de jaren 1949-1989, een tijd die al twee decennia achter ons ligt en door een heel ander nationaal en mondiaal bestel werd gekenmerkt dan nu. De beleidsmakers van nu zullen zich laten leiden door wat nu mogelijk en wenselijk is, niet wat – met alle respect – een handjevol mannen en een enkele vrouw in het verleden heeft gedacht en beleefd. Laten we ook realistisch zijn. Hoeveel leren nieuwe generaties nu werkelijk van het verleden? Ik denk daarom dat het boek meer zal dienen tot 'vermaeck' (in de goede zin van het woord), dan tot 'leringhe'.

Jan Kleinpenning

Jan M.G. Kleinpenning is emeritus hoogleraar Sociale Geografie van Ontwikkelingsgebieden aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Dubieus onderscheid in ontwikkelingsbeleid

Marc Broere:

Berichten over Armoede; een journalistieke kijk op ontwikkelingsamenwerking.

Amsterdam: KIT Publishers, 2009; 224 blz.; 17,50 euro;

ISBN: 978-94-6022-045-6

Journalist Marc Broere heeft een sympathiek boek geschreven over (vooral de Nederlandse) ontwikkelingsamenwerking ('OS'). In zijn beleving wordt de ontwikkelingssector gekenmerkt door een constante strijd tussen 'bottom-uppers' en 'top-downers', tussen 'degenen die de wensen van de lokale bevol-

king serieus nemen, en degenen die vanuit hiér menen te kunnen bepalen hoe de mensen dáár zich moeten ontwikkelen'. In de praktijk vertaalt dit zich ruwweg naar NGO's en lokale *civil society*-organisaties enerzijds, en hun donoren anderzijds. Donoren dwingen de NGO's tot het conformeren aan ontwikke-

lings-hypes die in westerse landen verzonnen worden, en het tonen van 'snelle resultaten' die weinig zeggen over échte ontwikkeling, maar goed te verkopen zijn aan steeds kritischer parlementen. Broere's positieve grondhouding tegenover wat 'goede OS' kan bereiken is prijzenswaardig, en hij noemt enkele overtuigende voorbeelden hiervan uit het veld. Toch is het jammer dat zijn boek draait om een nogal stereotype afbeelding van twee 'partijen' in de ontwikkelingswereld, waardoor hij de nodige nuance uit het oog verliest.

Broere heeft ten eerste een wat eenzijdig beeld van wat hij de 'top-downers' noemt. Zo neemt hij de nogal opgeblazen retoriek van multilaterale instellingen wel heel erg letterlijk. De Millenniumdoelstellingen (*Millennium Development Goals*, MDG's), waarvan de auteur zich afvraagt of deze 'de definitieve overwinning van de top-downers op de bottom-uppers' betekenen, zijn hier een goed voorbeeld van. Enig onderzoek in 'top-down'-kringen had Broere kunnen leren dat er in de praktijk maar weinig diplomaten en VN-veldwerkers te vinden zijn die de MDG's metterdaad haalbaar vinden, hoe dit ook met de mond wordt beleden. De MDG's worden op ministeries en veldkantoren meestal gezien als idealistisch toekomstdoel, en zeker niet als dagelijkse leidraad. Diplomaten en VN-veldwerkers zijn zich maar al te bewust van de 'kunst van het mogelijke', dat werken aan OS feitelijk is.

De vraag is bovendien of de 'bottom-uppers' wel zonder 'top-downers' kunnen. Men kan zich afvragen hoe duurzaam ontwikkelingsprojecten zijn, als er niet tegelijkertijd gewerkt wordt aan een institutioneel raamwerk in het land in kwestie dat de *voorwaarden* schept voor die projecten. OS dient tenslotte een 'katalytisch' effect te hebben: een zo kort mogelijke interventie om mensen te helpen zo snel mogelijk hun eigen ontwikkeling in handen te nemen. Daarvoor zullen dan wel overheids capaciteit en werkende instituties nodig zijn. Zaken als een minimaal werkend rechtssysteem en politieapparaat bijvoorbeeld zijn randvoorwaarden voor ontwikkeling, maar ze kunnen slechts tot stand worden gebracht met behulp van 'top-down'-instituties. Donoren en multilaterale instellingen zijn de enige met het politieke gewicht, de fondsen en de expertise (bijvoorbeeld het sturen van militaire instructeurs om bij te dragen aan de hervorming van de veiligheidssector) om de ontvangende staat te kunnen bijstaan bij

het op de schop nemen van zijn eigen instituties.

In de praktijk lopen het 'top-down'- en het 'bottom-up'-kamp dan ook deels in elkaar over. De meeste donoren financieren multilaterale organisaties, zoals UNDP en Wereldbank, om ontwikkelingsprogramma's te implementeren. Volgens Broere's classificatie zouden deze instellingen tot de 'top-downers' behoren. VN- noch Wereldbank-programma's gaan echter van start zonder regiospecifieke *assessments* naar doelgroepen, lokale markten, enz. Niet alleen worden dergelijke *assessments* voor hen uitgevoerd door NGO's, een groot deel van de *implementatie* van deze programma's wordt ook aan NGO's uitbesteed. Wanneer VN-agentschappen als UNHCR of UNDP het land verlaten, proberen ze hun projecten dan ook over te dragen aan lokale NGO's. Hoe 'top-down' is dat precies? Een aantal van de Multi-Donorfondsen die door multilaterale instellingen zijn opgezet, staat bovendien open voor NGO's, die hier grif gebruik van maken. Hoe 'bottom-up' is dat?

Broere had wellicht dan ook kritischer kunnen zijn op de NGO-sector zelf. Deze klaagt over de drang tot 'scoren' en de steeds veranderende prioriteiten van OS-ministers, maar de oproep dan naar alternatieve vormen van financiering te zoeken, om zo onafhankelijker op te kunnen treden, wordt met evenveel wantrouwen begroet. Het is echter kiezen of delen; ontwikkelingsgelden (belastinggeld tenslotte) staan nu eenmaal onder democratische controle. Dat nieuwe ministers hier hun eigen stempel op willen plakken, is uiteraard lastig, maar ook simpelweg een *fact of life*. Dat financiering ook anders kan, toont een NGO als *War Child*. Deze weet met een slimme PR-campagne de private sector zo ver te krijgen om veel van haar evenementen en programma's te financieren. De antagonistische relatie tussen NGO's en donoren die Broere beschrijft, is dan ook maar een deel van het verhaal. In de praktijk werken

donoren, multilaterale instellingen, NGO's en hun lokale partners steeds meer samen, om gezamenlijk te proberen een ontwikkelingsland vooruit te helpen. Een gezamenlijk platform biedt ook een veel betere basis voor coördinatie. Zoals Broere zelf al aangeeft: waar niet gecoördineerd wordt, werken organisaties langs elkaar heen, elk met hun eigen agenda.

Daar komt bij dat ontvangende ontwikkelingslanden ook zo hun belangen hebben bij de fragmentatie van de hulp: dat geeft des te meer mogelijkheden aan corrupte politici en anderen om de uiteenlopende organisaties tegen elkaar uit te spelen.

Dat brengt ons ten slotte bij een laatste kritiekpunt bij Broere's boek: hij lijkt ervan uit te gaan dat lokale NGO's en *civil society*-organisaties altijd een neutrale, a-politieke agenda hebben en slechts uit zijn op het helpen van hun medeburgers. Dit is in veel gevallen natuurlijk ook zo, maar het zou zeker niet in alle gevallen aangenomen moeten worden. Vooral in de zg. 'Fragiele Staten' in Afrika is eigenlijk niemand neutraal. Zoals Patrick Chabal in *Africa Works* nauwkeurig heeft beschreven, zijn bijna alle burgers wel onderdeel van een patrimoniaal netwerk: sociale structuren waarvan stamgenoten, politieke elites, zakenlieden en anderen onderdeel uitmaken en die van gunsten over-en-weer afhankelijk zijn. Ook lokale medewerkers van NGO's staan doorgaans niet 'los' van hun gemeenschap en dit kan hun referentiekader (sterk) beïnvloeden; de voorbeelden uit het veld zijn legio. Dit hoeft niet *per se* uit te maken voor het opzetten van een goed OS-programma, maar het nuanceert zeker de wat instrumentalistische visie die Broere soms van de NGO-sector lijkt te hebben.

Hugo de Vries

Hugo de Vries MA is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael.

Kazachstan tussen Europa en Azië

Bruno de Cordier:

Kazachstan

Amsterdam: KIT publishers/OXFAM NOVIB, 2009; 14,50 euro;

ISBN: 978-94-6022-060-9

Er bestaan niet veel Nederlandse publicaties over Kazachstan, zodat de Bruno De Cordiers werk in de *Landenreeks* een welkome aanvulling is. Kennis over dit land in Nederland en België gaat meestal niet verder dan Borat of Atje Keulen-Deelstra's Europees kampioenschap in Sovjet Alma Ata in 1974. Het is te merken dat de schrijver een Belg is, want voor Nederlanders bekende begrippen als Shell en tulpen – die beide op geheel eigen wijze een belangrijke presentie in Kazachstan hebben – komen in het boek niet voor. Dat zullen we hem dan maar vergeven, want voor het overige blijkt dat De Cordier weet waarover hij het heeft – hij heeft dan ook een aantal jaren in het land gewoond. *Kazachstan* is een beknopte, maar veelomvattende publicatie over een land dat vooral vanwege zijn status als olieproducent steeds meer in de belangstelling komt.

Een van de meest intrigerende vragen over dit land, namelijk of het een Aziatisch of Europees karakter heeft, komt bij hem ruim aan bod in beschrijvingen over geschiedenis en identiteit. De Kazachse taal en cultuur beleven door bevordering van overheidswege een *comeback*, maar de Russische taal en cultuur hebben een niet weg te denken stempel op Kazachstan gedrukt. Europees betekent in dit geval Oost-Europees, en vooral Russisch. Van Aziatische zijde is wel te horen dat de Kazachen uiterlijk Aziaten zijn, maar voor het overige toch anders overkomen. De opmerking van de schrijver in het tweede hoofdstuk, dat waarschijnlijk de Mongolen de raciale basis legden voor een Kazachstaanse natie, is juist, hoewel Kazachen eveneens

stellen ook Europese stamvaders te hebben – dit vanwege de Indo-Europese Scythen. Die tweeslachtigheid ziet men in de verschijning van de zg. gouden man (Altyn Adam) in de symboliek van het nieuwe Kazachstan. De gouden man is een in gouden harnas getooide Scythische krijger, wiens resten niet ver van Almaty zijn gevonden.

Het Europese aspect krijgt in 2010 extra aandacht wanneer Kazachstan voorzitter is van de OVSE. Voorzitter worden van zo'n club vereist een zeker niveau, of op zijn minst voortgang op het gebied van democratie en mensenrechten. De auteur zet hier vraagtekens bij – de democratie is een façade onder de autocratische leider Nazarbajev. Hij merkt ook terecht op dat de Kazachstanen heel goed begrijpen dat de aantrekkingskracht van olie en andere grondstoffen de ijver van de Europese Unie om Kazachstan op het rechte pad te krijgen, enigszins intoomt.

Islam is statistisch de dominante religie in Kazachstan, en dit heeft veel te maken met het feit dat etniciteit gelijk staat met iemands formele godsdienst. De etnische Kazachen en moslims vormen de meerderheid, de grotendeels Russisch-orthodoxe Slaven een grote minderheid. De auteur scheidt wat verwarring door in het tweede hoofdstuk de indruk te wekken dat de Kazachen pas in de 13de eeuw in contact kwamen met de islam, terwijl in hoofdstuk 4 de islam zich al in de 8ste eeuw verspreidt. Dat laatste is correct. Overigens heeft Kazachstan oudere banden met het christendom dan de Russisch-orthodoxe religie: al in de 3de eeuw na Chr. waren Nestoriaanse christe-

nen actief in het oude Toerkestan. De auteur scheert de activiteiten van protestantse groeperingen over een kam, door hen alle onder sekten te groeperen. De nieuwe en uiteindelijk ingetrokken ontwerp-godsdienstwet van 2008 was een bron van zorg voor de godsdienstvrijheid van meerdere niet-traditionele godsdiensten, niet alleen van sekten. Wel correct is de overdreven angst van het regime voor een extremistische islam. De eigenlijke drijfveer is dat de regering over niet-geregistreerde manifestaties van religie geen controle heeft – en daar is de regering pas echt bevreesd voor. Die regering heeft hoe dan ook te maken met het feit dat door de snelle sociale en economische veranderingen er ruimte is voor religie in dit land, zoals De Cordier terecht stelt in hoofdstuk 5.

Voor de goede verstaander is duidelijk dat de schrijver niet in Astana heeft gewoond, maar in het landschappelijk en klimatologisch veel comfortabeler zuiden. Het is thans moeilijk voor te stellen dat een opvolger van president Nazarbajev Almaty weer tot hoofdstad zou maken. Toch is er door dit besluit sprake van een zekere tweedeling in het land, waaraan de auteur weinig aandacht besteedt. Astana herbergt alleen de regeringsinstellingen en het (éénpartij-)parlement. Oppositiepartijen, maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven (behalve de olieboeren) zijn alle in het rebelse Almaty gebleven. Astana is daardoor politiek en sociaal gezien een kleurloze stad, waar de autocratie het meest voelbaar is. Hoewel het rebelse Amsterdam en het nette Den Haag tot op zekere hoogte in Nederland dezelfde rol spelen, zijn er echt verschillen – en die beginnen al met de fysieke barrière dat de twee Kazachstaanse steden 1.200 km van elkaar liggen, niet slechts 60 km.

Taal is in Kazachstan een gevoelige kwestie en De Cordier besteedt hieraan terecht veel aandacht. Het regeringsbeleid is erop gericht het gebruik van de Kazachse taal te

bevorderen. De schrijver gebruikt consequent Kazachse namen, zelfs voor het patroniem van Nazarbajev – Abishoeli, waar je meestal de Russische versie Abisjewitsj hoort. Toch vind ik het terecht dat hij dit doet – het Kazachs is de taal van de oorspronkelijke bevolking, en deze dient zijn rechtmatige plaats te herwinnen. Het is echter jammer dat de autoriteiten soms bot te werk gaan jegens de oudere Russen, die uiteraard geen Kazachs lezen, en dat de kwaliteit van het Kazachse taalonderwijs nogal te wensen overlaat. Als de regering inderdaad haar plannen doorzet om het Latijnse schrift te (her-)introduceren voor het Kazachs,

zal dit een volgende stap zijn in het loslaten van de sovjetefenis.

De Cordier schrijft wat summier over het toerisme. Kazachstan heeft ongekend mooie landschappen, maar je moet er wel veel voor reizen, tenzij je je beperkt tot één gebied. Voor iemand die het cyrillische schrift, Russisch of Kazachs niet kent, is het vaak gemakkelijker in groepen te reizen dan individueel. Wat woorden Russisch kennen, zoals de schrijver stelt, is onvoldoende, vooral omdat daarop een Russischtalige reactie volgt, die de toerist echt niet kan volgen met zijn 'Russisch op reis'-boekje. Als personeel merkt dat een buitenlander hem dan niet ver-

staat, kan het wel eens ongeduldig worden. Er is nog weinig besef van dienstverlening in de hotels buiten de internationale hotelketens. Echt ziek worden, zeker buiten de grote steden, kan alleen al vanwege taalproblemen met artsen en in ziekenhuizen een onaangename ervaring zijn. Kortom, Kazachstan heeft groot potentieel, maar het moet nog hard werken aan verbetering van talenkennis en dienstbaarheid om dat potentieel te realiseren.

Drs Klaas van der Tempel is voormalig ambassadeur van het Koninkrijk der Nederlanden te Astana.