

Boekbesprekingen

Nederland – Indonesië: onwetendheid en onbegrip

Herman Burgers

De Garoeda en de Ooievaar. Indonesië van kolonie tot nationale staat.

Leiden, KITLV Uitgeverij, 2010; xxiv + 807 blz.; € 44,90; ISBN: 978-90-6718-347-5 (Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, 266)

In zijn indringende column in het decembernummer van de *Internationale Spectator* schrijft Bernard Bot over het afgezegde bezoek van de Indonesische president Yudhoyono, het jongste incident in een lange reeks van spanningen, conflicten en gemiste kansen in de betrekkingen tussen Indonesië en Nederland, met als dieptepunten in het meer recente verleden het afbreken door Indonesië van de ontwikkelingsrelatie en de opzegging van het hulpconsortium IGGI (Nederland was voorzitter) in 1992 en het ongelukkige staatsbezoek van 1995. Al deze spanningen en conflicten berusten hoofdzakelijk op onwetendheid, onbegrip en onverwerkt koloniaal verleden.

De grote verdienste van het boek van Herman Burgers is dat hij gaten slaat in die muur van onwetendheid en onbegrip, nieuw, scherp licht werpt op het verleden en de weg plaveit voor samenwerking in de toekomst. Het boek moet verplichte literatuur worden voor iedereen en iedere organisatie die zich met Indonesië bezighoudt, en vooral voor de minister van Buitenlandse Zaken.

De jurist Burgers (1926) was van 1953 tot 1987 beleidsambtenaar op Buitenlandse Zaken. Hij was de auteur van de Mensenrechtennota van 1979, waar latere nota's niets aan hebben toegevoegd. Hij speelde een sleutelrol in de totstandkoming van het VN-Verdrag tegen foltering.

Burgers werd als student in 1945 geconfronteerd met het vraagstuk Indonesië; hij was, net als ik, onder de indruk van *Indonesische Overpeinzingen*, het boek van de Indonesische nationalist en socialist

Sutan Sjahrir, gepubliceerd door De Bezige Bij, en hij vond, net als ik, dat we met Soekarno en de op 17 augustus 1945 uitgeroepen Republiek moesten onderhandelen.

Net als ik moest hij in militaire dienst, maar, anders dan ik, werd hij in 1947 naar Indonesië uitgezonden, waar hij ging werken bij de Krijgsraad. Hij volgde de ontwikkelingen op de voet, leerde de taal, kwam in contact met jonge nationalist en ontdekte toen pas de kracht van het Indonesische nationalisme, de kern van zijn boek. Indonesië liet hem niet meer los. Na zijn pensionering besloot hij zijn ervaringen en inzichten op schrift te stellen.

Ook ik heb pas in Jakarta ontdekt en ervaren hoe sterk, diep geworteld en intellectueel en cultureel verankerd dat nationalisme was. Waarom wisten we dat niet? Hadden we het wel geweten, dan zou beide landen veel leed gespaard zijn gebleven.

In zijn rijk gedocumenteerde boek beschrijft Burgers met de pen van de mensenrechtenjurist de geschiedenis van de Nederlandse koloniale overheersing vanaf Houtmans aankomst in de Baai van Bantam in 1596 tot en met de overdracht van Nieuw-Guinea in 1963. Hij spaart zijn kritiek niet: 'Nederlands Indië was en bleef een autocratisch bestuurd land, waarin de inheemse bevolking in tal van opzichten gediscrimineerd werd en waarin veel van de in Nederland geldende rechtswaargen ontbraken.' (blz. 68) Mijn eigen conclusie na drie-en-een-half jaar Jakarta sluit daarbij aan: wij hebben verzuimd de institutionele grondslagen van de rechtsstaat achter te laten.

Het sterkste deel van Burgers' boek is zijn indringende beschrijving van het Indonesische nationalisme en de kortzichtige, om niet te zeggen stompzinnige reactie daarop van Nederland, de onderdrukking, de verbanningen zonder vorm van proces en, als dramatisch dieptepunt, de verwerping in 1938 van de alleszins gematigde petitie-Soetardjo, waarin om niet meer dan enig uitzicht op zelfstandigheid binnen het Koninkrijk werd gevraagd.

Schokkend en ontluisterend is Burgers' beschrijving van het totale fiasco van het regeringsbeleid in de nasleep van de tweede politieke actie in 1949 (blz. 621 e.v.) en de mislukking van de Nieuw-Guineapolitiek in 1961/62 (blz. 754 e.v.). Het is treffend te lezen hoe in beide crises onze beroepsdiplomaten, Van Roijen, Schurmann en anderen, 'het rustieke tijdverdrijf' volgens minister Rosenthal, erin slaagden de conflicten tot een oplossing te brengen.

Burgers komt tot opvallende nieuwe inzichten en uitspraken:

- * Ettelijke westerse landen wensten de Filipijnen in 1935 geluk met het bereiken van de Gemenebest-status; Nederland niet! Een bezoek van de Filipijnse president Quezon werd door Batavia afgehouden!;
- * De uitroeping van de Republiek Indonesia op 17 augustus 1945 werd aanvankelijk voor het Nederlandse volk geheim gehouden;
- * Het besluit in Indonesië een strijdmacht op te bouwen die pas in 1947 inzetbaar zou zijn, heeft het beleid ten opzichte van de Republiek fataal beïnvloed;

- * De politionele acties zijn niet ondernomen omdat de onderhandelingen waren mislukt, maar de onderhandelingen zijn mislukt omdat Nederland zijn strijdmacht niet wilde terughalen zonder die actief te hebben ingezet;
- * Van Mooks waarschuwing Nieuw-Guinea niet van de soevereiniteits-overdracht uit te sluiten, is niet ter kennis van de ministerraad gebracht;

- * Bij de Soevereiniteitsoverdracht in 1949 is rechtens ook de soevereiniteit over Nieuw-Guinea overgedragen;
- * Gezien de stelling dat de soevereiniteit over Nieuw-Guinea bij Nederland was blijven berusten, was het ongerijmd dat Nederland daar in 1962 niet formeel afstand van heeft gedaan.

Kortom: verplichte literatuur. Het boek leest als een trein, is prachtig uitgegeven, zonder voetnoten, maar met een uitvoerig bronnenoverzicht na ieder hoofdstuk.

Lodewijk van Gorkom

Lodewijk van Gorkom is oud-diplomaat, onder meer ambassadeur in Jakarta.

Internet en de toekomst van de staat

Rudolf W. Rijgersberg

The state of interdependence. Globalization, Internet and Constitutional Governance.

Den Haag: T.M.C. Asser Press. 2010; 250 blz.; € 59,95; ISBN: 978-90-6704-331-1

Globalisering is een proces met grote invloed op onze samenleving en op de internationale gemeenschap. Van globalisering kan worden gezegd dat zij de interdependentie tussen actoren op het internationale toneel vergroot. Dat globalisering hierdoor de rol van de staat verandert is geen verrassing, maar hoe globalisering dit doet is nog een open vraag. Rudolf Rijgersberg heeft deze vraag centraal gesteld in zijn, op promotieonderzoek gebaseerd boek *The state of interdependence*. Hij kiest ervoor de ontwikkeling van het internet te gebruiken als een lens voor de bredere ontwikkeling van de staat. Dit doet hij aan de hand van vier *case studies*.

Het Domain Name System. Op het internet is iedere computer adresseerbaar door middel van een negencijferig IP-adres. Om adressering gemakkelijker te maken, is het handig aan ieder IP-adres een naam te kunnen koppelen. Dit is de taak van het *Domain Name System* (DNS). DNS is een dermate fundamenteel systeem voor het internet, dat wie het beheert *de facto* de controle uitoefent over het internet als geheel. Omdat het internet oorspronkelijk een netwerk van het Amerikaanse *State Department* was,

beheerde de Amerikaanse overheid ook DNS. In het kader van het groeiende internationale belang van het internet besloot de regering-Clinton het beheer over DNS uit handen te geven aan een, onder Amerikaanse jurisdictie vallende, private non-profitorganisatie: de *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (ICANN).

Ten aanzien van het beheer over DNS komt Rijgersberg tot de conclusie dat het niet *per se* noodzakelijk is dit beheer te waarborgen binnen een systeem van constitutionele controle, zoals een overheidsinstelling. Reden hiervoor is dat het technisch gezien voor eenieder mogelijk is een concurrerend DNS te bouwen. Hierdoor ontstaat een privaat tegenwicht in het geval dat ICANN bijvoorbeeld de gelijke toegang voor eenieder zou aantasten, door bijvoorbeeld te besluiten het .nl domein te verwijderen, en daarmee in feite Nederland van het internet af te sluiten. De manier waarop ICANN bestuurd wordt, is volgens Rijgersberg uniek en een gevolg van interdependentie in de geglobaliseerde wereld. ICANN maakt gebruik van een model waarin belanghebbenden de organisatie besturen.

Rijgersberg geeft aan dat een dergelijk bestuurssysteem model zou kun-

nen staan voor besluitvorming binnen interdependentie. Bovendien bevrijdt een dergelijk systeem burgers van een dwingend staatsmonopolie. Dit alles betekent dan weer niet dat de rol van de staat volledig wordt gemarginaliseerd; omdat ICANN onder burgerlijk recht is opgericht, is het uiteindelijk de (Amerikaanse) overheid die, in het geval van conflicten, door middel van rechtspraak knopen door kan hakken. Bovendien is het die zelfde overheid die moet zorgen voor de precondities, zoals een goed functionerende *civil society*, waarbinnen dit soort private organisaties kan werken.

Technische standaardisatie. Om ervoor te zorgen dat alle op het internet aangesloten apparatuur met elkaar kan communiceren, is het noodzakelijk dat er afspraken bestaan over de wijze waarop informatie wordt overgedragen of opgeslagen. Deze afspraken worden standaarden genoemd. Rijgersberg laat door zijn onderzoek zien dat, net zoals bij de regulering van DNS, de staat niet de belangrijkste actor is geweest. De belangrijkste standaardisatie-instellingen, de *Internet Engineering Task Force* (IETF) en de *Internet Society* (ISOC), zijn private instellingen, die door particulier initiatief tot stand zijn gekomen.

De wijze waarop Amerikaanse overheidsinstellingen hebben geprobeerd de standaardisatie te beïnvloeden, en daardoor een grotere controle over internetgebruikers te verkrijgen, toont volgens Rijgersberg aan dat de overheid niet per definitie de beste organisatie is om de individuele constitutionele vrijheden van burgers op het internet te waarborgen. Het zijn juist private instellingen, zoals IETF en ISOC, die hier het beste in slagen.

Censuur door zoekmachines. In minder democratische landen wordt het internet gecensureerd, juist omdat het internet een vehikel is om (democratische) waarden en ideeën naar deze landen te verspreiden. Rijgersberg onderzoekt hoe de Verenigde Staten zich verzetten tegenover deze censuur. De Amerikaanse *Global Online Freedom Act* probeert te bewerkstelligen dat Amerikaanse bedrijven niet meewerken aan censuur. Rijgersberg is van mening dat een dergelijke aanpak op zich zelf een schending is van de vrijheid van bedrijven om ongehinderd zaken te kunnen doen en dat het vastleggen van buitenlands beleid in wetten, zoals hier het geval is, de rol van het parlement juist verkleint. Aangezien censuur handelsbeperkingen oplegt, zou het beter zijn dit binnen het raamwerk van de WTO te ondervangen.

Netwerknutraliteit. De toekomst van het internet hangt in grote mate af van de uitkomst van de discussie omtrent netwerknutraliteit. In de

kern van deze discussie staat de vraag of het internet een 'dom' neutraal netwerk moet worden, dat informatie op de efficiëntst mogelijke manier van A naar B overdraagt, of dat bepaalde stromen informatie door internetproviders mogen worden bevoordeeld. Een internetaanbieder die investeert in televisiediensten via het internet, zou dan zijn investeringskosten kunnen terugverdienen door zijn eigen dienst boven concurrerende diensten te bevoordelen. Rijgersberg komt tot de conclusie dat de interdependentie die het internet meebrengt de effectiviteit van de staat inzake regelgeving omtrent netwerknutraliteit verkleint, en dat nationaal beleid hierin minder effectief is dan transnationaal beleid. Dit brengt op zich zelf een democratisch tekort voort, waarbij democratische verantwoording wordt vervangen door verantwoording via de markteconomie. De meeste technische innovatie zal plaatsvinden daar waar de *civil society* het beste functioneert en waar regelgeving en maatschappij het meeste innovatievriendelijk zijn.

De toekomst is privaat. Van Rijgersbergs (gegeneraliseerde) conclusies zijn er sommige spraakmakend: allereerst, constitutionele waarborgen zijn niet strikt noodzakelijk voor coördinatie en legitimatie van en binnen de publieke zaak. Daarnaast concludeert hij dat *governance* door *stakeholders* een nieuw paradigma voor besluitvorming in een geglobaliseerde wereld

kan worden en dat private organisaties beter kunnen zijn in het waarborgen van innovatie en individuele vrijheden dan staten.

Rijgersberg slaagt erin zowel de technische elementen van het onderwerp als de maatschappijwetenschappelijke elementen met elkaar te verbinden. Vooral knap is dat de techniek dusdanig wordt behandeld, dat deze ook voor niet technisch onderlegden goed te begrijpen is. Het onderzoek ligt bovendien bovenop de actualiteit [denk aan WikiLeaks; eindred.]. De *case studies* zijn consciëntieus uitgevoerd. Het is echter jammer dat Rijgersberg ervoor kiest enkel naar de Verenigde Staten te kijken. Het zou nuttig zijn ook de digitale agenda van de Europese Unie te onderzoeken en te zien hoe de EU als niet-statelijke actor zich tot dit onderwerp verhoudt. Of Rijgersbergs generalisaties van zijn onderzoeksresultaten kloppen, kan alleen de tijd ons leren.

Nicolaas A. Kraft van Ermel

Nicolaas A. Kraft van Ermel volgt de Research Master Modern History and International Relations aan de Rijksuniversiteit Groningen en is ICT-hobbyist. In 2010 was hij drie maanden stagiair ter redactie van de *Internationale Spectator*.

Keizer George

George W. Bush

Cruciale beslissingen.

Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2010; 480 blz.; € 19,95; ISBN: 978-94-600-3308-7

Veel politici proberen over hun politieke graf heen te regeren. De middelen die door Amerikaanse presidenten worden ingezet, weerspiegelen de grote macht die Washington de laatste honderd jaar heeft opgebouwd. Presidentiële biblio-

theken, waar de 'eenvoudige' negentiende-eeuwse president niet eens van durfde te dromen, zijn tegenwoordig een 'must'. Die van George W. Bush zal in Dallas verrijzen. Het zijn in feite musea waar een welhaast mythisch beeld

van de belangrijkste politieke leider op aarde wordt geschetst. Naast de 'personal papers' en andere documenten staan bijzondere relikwieën uitgestald, zoals in Austin de baby-schoentjes van Lyndon Johnson.

Memoires lenen zich eveneens uitstekend om korte tijd na het vertrek uit het Witte Huis een eigen, de autobiograaf welgevallige interpretatie neer te zetten van het presidentschap. Ronald Reagan verweerde zijn grote schare volgelingen met een warm, welhaast goddelijk boek over hemzelf. De Nixon-memoires vielen in dat opzicht tegen, maar dat kwam omdat hij in allerlei eerdere publicaties de wereld na Watergate wilde overtuigen van zijn strategische, geopolitieke inzichten. De memoires van Nixon en George W. Bush hebben gemeen dat zij beide handelen over een uiterst controversiële periode in de Amerikaanse geschiedenis. Ook de laatste slaagt er niet in het negatieve beeld recht te zetten. De aanpak van Bush om zijn aandacht te richten op veertien 'cruciale' politieke beslissingen is verstandig, omdat de lezer zo niet verzandt in een onafzienbare brei van feitjes en anecdotes, wat mij wél gebeurde bij het lezen van Bill Clintons vuistdikke *My Life*. Voor studenten van de internationale betrekkingen is het hoe dan ook interessant te lezen hoe de *man in charge* dacht, wie hem beïnvloedden en waarom hij welke conclusies trok.

Welnu, de antwoorden op deze vragen zijn van een schokkend simplisme. Deze Amerikaanse president beschouwde zichzelf als een plattelandspresident en was niet voorbereid op het gegeven, waar vrijwel iedere Amerikaanse president mee te maken krijgt, dat de buitenlandse politiek plotseling de agenda geheel kan beheersen. In een oorlogssituatie zelfs voor jaren.

De terroristische aanslagen van '11 september' worden door Bush de 'dag van het vuur' genoemd. Als een machteloze leider werd de president door het luchtruim gevlogen. Bush wist niet wat hem overkwam. Bij de landing van de *Air Force One* ver weg in Nebraska, voelde hij zich onwettelijk: 'Ik had het gevoel dat ik op een filmset terecht kwam. We waren geëscorteerd door F-16's.[...] Langs de taxibaan stonden bommenwerpers opgesteld. Het leverde een indrukwekkend

schouwspel op, zoals de kracht van onze indrukwekkende luchtmacht daar werd tentoongespreid. Ik wist dat het niet lang zou duren voordat ik die kracht zou inzetten tegen diegenen die opdracht hadden gegeven tot deze aanval.'

Vanaf het eerste moment, terwijl hij nog in het regeringsvliegtuig op een klein schermje zat te kijken naar steeds weer wegvallende televisiebeelden van New York en Washington, besloot Bush dat het niet alleen om een terroristische aanval ging, maar zeker ook om een oorlogsdaad. De Democraat en buitenlandexpert senator Tom Daschle, waarschuwde de volgende dagen nog voor de juridische, politieke en militaire implicaties van een dergelijke extreme kwalificatie, maar Bush gaf geen krimp. Amerika, de wereld was veranderd. 'Wat zich die week heeft afgespeeld, is de sleutel tot het inzicht in mijn presidentschap.'

In dit boek lezen wij vrijwel niets van de interne beraadslagingen die aan besluiten voorafgingen. 'Keizer George' presenteert zich als een onwankelbaar leider, die vertrouwt op zijn geloof en zijn ondergeschikten. Wij krijgen vrijwel geen informatie over de gesprekken met zijn generaals. Bij steeds weer nieuwe fasen in de oorlogen die zouden volgen, duikt zijn standaardvraag aan de hoogste militairen op: 'Hebben jullie genoeg middelen om te slagen met jullie missie.' Steevast wordt 'ja' geknikt, en dat is het dan. De buitenlandse en veiligheidspolitiek van Bush is vooral gericht op de traditionele militaire reflexen. Hij bewondert de machtige Amerikaanse oorlogsmachine, die met onbemande vliegtuigen en voorzien van de laatste technische snufjes terroristen kan doden.

Bush werd een oorlogspresident die artikel 11 van de grondwet letterlijk interpreteerde: 'In oorlogstijd kent de grondwet de president als opperbevelhebber de macht toe.' Een andere bron was de oorlogsresolutie die in het paniekklimaat dat na 9/11 ontstond, op 14 september 2001 met slechts één stem tegen in het Congres werd aangenomen: in feite kwam die resolutie erop

neer dat de president 'al het nodige geweld' mocht gebruiken tegen iedereen die in verband kon worden gebracht met terroristische activiteiten.

Bush verwijt zijn tegenstanders veel in dit boek. Zij stonden aan de verkeerde kant van de geschiedenis. Die 14-september-resolutie, zo vlot in elkaar gezet door de Witte Huis-juristen, waar martelingen ('torture light') en af luisterpraktijken mee goed zouden worden gepraat, zou leidend zijn. 'In de jaren die komen zouden, vergaten sommige Congresleden deze woorden. Ik niet. Ik werd elke ochtend wakker met de gedachte aan het gevaar dat we onder ogen moeten zien en de verantwoordelijkheden die ik droeg.'

De lezer mag best weten dat ook Bush fouten heeft gemaakt. Hij geeft toe dat hij de gevolgen van de orkaan Katrina, de financiële problemen, de oorlogen in Afghanistan en Irak heeft onderschat. Maar steeds opnieuw wil hij ons ook laten weten dat hij naar eer en geweten heeft gehandeld. De boodschap? Ieder mens maakt fouten. Dat zijn irritante, vrijblijvende platitudes in dit boek.

Bush is niet dom, maar ook niet bijster intelligent. Dit boek toont een schrijvend gebrek aan nuances. De wereld is niet zwart-wit, maar steeds gecompliceerder. Psychologische en sociale dimensies van wereldproblemen gaan grotendeels aan hem voorbij. Steeds meer actoren, en niet alleen maar politieke leiders, bevolken het wereldtoneel. In de contacten met collega-politici groeit Bush nauwelijks uit boven de persoonlijke diplomatie ('Tony Blair is mijn beste vriend' en 'Poetin deugt, want ik heb hem in de ziel gekeken'). Wie dit boek leest, beseft nog eens te meer de noodzaak dat het Amerikaanse volk hoge eisen moet stellen aan degene die de functie van president uitoefent.

Tot slot wil Bush in zijn geschiedschrijving ook nog wel even een eventueel toekomstig Afghanistan-succes incasseren. Na de 'mission accomplished'-verklaring in 2003 was de situatie in Afghanistan steeds slechter geworden. Daar lezen we overigens

weinig van. Maar helemaal op het eind van zijn presidentschap is er plotseling een herziening van de Amerikaanse strategie. Een rapport van de generaals verzocht om een robuustere aanpak van de opstandelingen, waaronder meer troepen en civiele middelen in Afghanistan en een nauwere samenwerking met Pakistan om achter de extremisten aan te gaan. 'We bespraken of we onze bevindingen in deze laatste

weken van mijn presidentschap nog publiekelijk moesten aankondigen.[...] Ik besloot dat de nieuwe strategie een betere kans van slagen had als we het nieuwe regeringsteam de kans gaven die te herzien zoals hun dat goed dunkte, en hem dan als hun eigen aanpak over te nemen.' Alstublieft meneer Obama!

Willem Post

Dr Willem Post is amerikanoloog en verbonden aan het Instituut Clingendael.

Vredesbesprekingen en noodhulp in Soedan

Richard Barltrop

Darfur and the International Community: the Challenges of Conflict Resolution in Sudan.

Londen/New York: I.B. Tauris, 2010; 288 blz.; 81,99 euro; ISBN: 978-1-84511-977-5

Soedan maakt tijden van historisch belang door. Sinds de onafhankelijkheid van het Verenigd Koninkrijk in 1956 is de Soedanese geschiedenis gekenmerkt door veelvuldige gewapende strijd en marginalisatie. Met het in 2005 getekende *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) tussen de nationale overheid in Khartoum en de *Sudanese People's Liberation Movement* (SPLM) kwam formeel een einde aan de langstlopende burgeroorlog in Afrika. Overeen werd gekomen dat Zuid-Soedan na vijf jaar zou mogen stemmen over onafhankelijkheid. Zondag 9 januari jl. is het referendum begonnen. Enerzijds is het referendum een teken van hoop, anderzijds is er aan een aantal hevig betwiste kwesties onvoldoende aandacht besteed.

Onenigheid duurt voort waar het gaat om bijvoorbeeld de grenzen van de olierijke regio Abyei en het delen van zowel de olie-opbrengsten als de nationale schuld. Dat deze en andere kwesties tot conflicten zullen leiden, lijkt wel zeker; in hoeverre die conflicten gewapend zullen zijn valt vooralsnog moeilijk te voorspellen. De ogen van de wereld zijn gericht op het grootste land van Afrika en de vraag is in welke mate en op welke

manier de internationale gemeenschap invloed kan uitoefenen op de gebeurtenissen die zich daar in deze doorslaggevende periode zullen voltrekken.

Tegen deze achtergrond komt Richard Barltrop met een ambitieus en tijdig werk. Kijkend naar de geschiedenis van conflict, bemiddeling en (nood)hulp in Soedan probeert hij lessen te trekken. Bijzonder aan zijn benadering is dat hij zowel oog heeft voor de binnenlandse dynamiek als voor ontwikkelingen in de internationale gemeenschap. De titel van het boek doet ten onrechte vermoeden dat hij zich hierbij primair richt op het sinds 2003 geëscaleerde conflict in Darfur. Hij besteedt weliswaar uitgebreid aandacht aan Darfur, maar is doordrongen van het besef dat de diverse conflicten in Soedan niet afzonderlijk van elkaar bekeken kunnen worden.

Op een overzichtelijke manier behandelt Barltrop in de eerste drie hoofdstukken de geschiedenis van de conflicten in Soedan, de bemiddelingspogingen en de manier waarop hulp ingezet is om het menselijk lijden te beperken. In zijn vierde hoofdstuk onderzoekt Barltrop de principes en doelstellingen die de af-

gelopen dertig jaar het buitenlands beleid van Westerse en Arabische landen hebben gekenmerkt. Het vijfde hoofdstuk noemt hij veelbelovend 'Opties'.

Barltrop stelt dat de conflicten die Soedan sinds zijn onafhankelijkheid gekend heeft, in essentie draaiden om een ongelijke verdeling van politieke en economische macht tussen centrum en periferie. De opeenvolgende regimes in Khartoum voerden veelal een verdeel- en heerspolitiek om een sterke oppositie in de kiem te smoren. Gedoseerd werden er met sommige partijen overeenkomsten gesloten, terwijl in andere conflicten de voorkeur werd gegeven aan een militaire oplossing. Intussen werd een staakt-het-vuren in veel gevallen vooral gebruikt om het wapentuig te herladen.

In zijn hoofdstuk over hulp bekritiseert Barltrop de onevenredige aandacht voor de korte termijn (redding van mensenlevens) tegenover een veronachtzaming van de structurele problemen die op de langere termijn tot voortdurende van conflict leidt. Hulporganisaties gaan er veelal ten onrechte van uit dat conflicten opgelost kunnen worden met humanitaire hulp. Barltrop gelooft dat een

politieke vrede noodzakelijk is en dat de rol van hulp daarin beperkt is. Zelfs is het volgens hem zo dat hulp in Soedan soms een ondemocratische werking gehad heeft, doordat de levering ervan door de strijdende partijen opgeëist werd.

Waar het vredesbesprekingen betreft, werden problemen veelal veroorzaakt doordat de betrokken partijen nog steeds een militaire oplossing zochten of de onderhandelingen zagen als een *zero-sum game*. Ook kwam het voor dat de partijen intern verdeeld waren of dat simpelweg niet alle relevante partijen bij de besprekingen werden betrokken. In die zin is de veelgeprezen *Comprehensive Peace Agreement* dan ook niet *comprehensive*, omdat het akkoord gesloten werd tussen slechts twee van de vele strijdende partijen. Niettemin kan een onvolkomen vredesovereenkomst als de CPA volgens Barltrop wel degelijk dienen als basis van waaruit over een meer omvattend akkoord onderhandeld kan worden. De technische details van een vredesovereenkomst zijn van minder groot belang dan de intrinsieke verbondenheid van de partijen aan een dergelijke overeenkomst.

In het hoofdstuk over opties doet Barltrop een poging om uit te denken wat de gevolgen zouden zijn geweest van een andere strategie vanuit de internationale gemeenschap. Wel degelijk was een slagvaardiger politiek mogelijk geweest wanneer: a) de internationale gemeenschap de burgeroorlog niet tot een conflict tussen noord en zuid had gesimplificeerd; b) de humanitaire crisis niet los van politieke oorzaken gezien was; en c) humanitair en ander buitenlands beleid beter gecoördineerd was geweest. De internationale gemeenschap kan druk uitoefenen om de partijen te bewegen tot een vredesakkoord te komen, maar bij gebrek aan binnenlandse toewijding aan een dergelijke vrede blijkt dat soort akkoorden vaak onduurzaam. Het is daarom dat Barltrop een

beroep doet op Soedanese leiders, politici en publiek om de verantwoordelijkheid te aanvaarden voor het voortduren van oorlog of vrede. De internationale gemeenschap kan haar beperkte invloed maximaliseren door met een meer eendrachtig beleid te investeren in een betere coördinatie van buitenlands beleid, humanitaire hulp en conflictoplossing. Barltrop eindigt echter met een *disclaimer*: zelfs als de internationale gemeenschap precies naar zijn adviezen zou handelen, dient men nog bescheiden verwachtingen te koesteren: succes is allesbehalve gegarandeerd.

De auteur heeft een achtergrond als consultant en onderzoeker en is gepromoveerd aan de Universiteit van Oxford op het gebied van internationale betrekkingen, met daarbij speciale aandacht voor conflictoplossing. Hij spreekt vloeiend Arabisch en Frans, en heeft onder meer voor het *United Nations Development Programme* (UNDP) jaren in Soedan gewerkt. Deze achtergrond heeft hem in staat gesteld uitgebreid te putten uit talloze eigen interviews, wat vooral het hoofdstuk over opties ten goede komt. In de andere hoofdstukken leunt zijn schrijven erg op dat van bijvoorbeeld Douglas Johnson en Ann Lesch.¹ Zijn werk is zonder meer erg doorwrocht, al riskeert hij met het bijna vijftig pagina's tellende notenapparaat en de literatuurlijst de indruk te wekken te veel te varen op andermans werk, terwijl hij verhoudingsgewijs weinig visies contrasteert of bekritiseert.

Al met al is *Darfur and the International Community* een instructief boek, dat helder en goed onderbouwd de voorheen onderbelichte verbanden tussen vredesbesprekingen en hulp onderzoekt. Verfrissend is het ook te zien dat Barltrop zich niet beperkt tot een puur academisch of beleidsgericht gezichtspunt, maar erin slaagt met behulp van beide benaderingen een rijk werk af te leveren dat voor een breed publiek leesbaar en leerzaam

is. Het veelbesproken referendum en de nasleep daarvan maken dat dit werk in de nabije toekomst weleens van dienst zou kunnen zijn voor beleidsmakers.

Bruno Braak

Bruno Braak studeerde Culturele Antropologie en Ontwikkelings-sociologie aan de Universiteit Leiden. Als onderzoeksstagiair was hij tot en met januari verbonden aan de *Conflict Research Unit* (CRU) van Instituut Clingendael. Wanneer deze uitgave van de drukker komt, is hij – ijs en weder dienende – als stagiair werkzaam bij de Nederlandse ambassade in Soedan.

Noot

1 Zie Douglas Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford: James Curry, 2003; en Ann Mosely Lesch, *The Sudan: Contested National Identities*, Bloomington: Indiana University Press, 1998.