

De koopman en de kalasnikov

Gewapende conflicten en het Nederlandse belang

Willemijn Verkoren

Deelname aan internationale vredesmissies is vandaag de dag de belangrijkste taak van de Nederlandse krijgsmacht. Dit roept de vraag op welke belangen deze missies dienen. Bij de verantwoording van Nederlandse vredesoperaties door de regering valt op dat het directe Nederlandse economische en politieke belang steeds sterker wordt benadrukt. Zo moet de Nederlandse aanwezigheid in Mali niet alleen voorkomen dat Nederland te maken krijgt met de gevolgen van instabiliteit in de Magreb in de vorm van migratie, criminaliteit en terrorisme, maar moet de aanwezigheid ook de toegang tot grondstoffen als goud en uranium voor het Nederlandse bedrijfsleven veiligstellen (TK 2013/2014). Minder nadruk krijgt de doelstelling om bij te dragen aan vrede en veiligheid voor de bevolking ter plaatse.

Vaak wordt ervan uitgegaan dat het Nederlandse belang en dat van burgers in conflictgebieden in elkaars verlengde liggen. Dit essay zal echter laten zien dat dit niet per se het geval is. De net genoemde toegang tot grondstoffen is een goed voorbeeld, want grondstoffenhandel dient het internationale bedrijfsleven en een nauwe nationale elite ter plaatse, maar komt meestal niet ten goede aan de lokale bevolking als geheel. Integendeel: vaak vergroot de export van grondstoffen ongelijkheid binnen de betreffende landen en houdt het conflicten gaande. Andere terreinen waarop zo'n spanningsveld tussen de verschillende belangen zich manifesteert zijn onder meer de voor Nederland lucratieve wapenhandel en het ondersteunen van corrupte overheden in het kader van stabiliteitsbevordering en terrorismebestrijding. Deze zaken dienen het Nederlands belang, maar creëren tegelijk conflictpotentie in toch al door instabiliteit geplaagde gebieden.

De spanning tussen de belangen vermindert echter wanneer we een perspectief op de langere termijn innemen. Op de lange termijn is het

wegnemen van de voedingsbodem voor conflicten immers ook in het Nederlandse belang, zelfs als het op de korte termijn pijn doet in onze portemonnee. Nederland zou op allerlei manieren profiteren van de mondiale stabiliteit.

Voor het duurzaam tegengaan en voorkomen van oorlog is echter meer nodig dan vredesmissies alleen. Zulke missies zijn eigenlijk symptoombestrijding. Conflicten zijn ingebed in een mondiaal systeem, dat ongelijk is. Het meeste geweld wordt vandaag de dag weliswaar in 'binnenlandse' oorlogen gepleegd,¹ maar de oorzaken van deze 'lokale' conflicten beperken zich in het geheel niet tot de landsgrenzen. Ook Nederlandse beleidsmakers, bedrijven, kiezers en consumenten kunnen bedoeld of onbedoeld bijdragen aan conflicten elders.

Dit essay vraagt aandacht voor deze grensoverschrijdende conflict-oorzaken en pleit ervoor om deze centraler te stellen in het beleid. Als we mondiale stabiliteit dichterbij willen brengen, daarmee het Nederlandse langetermijnbelang verenigend met de belangen van burgers in conflictgebieden, dan is het nodig om een verscheidenheid aan beleidsterreinen langs de 'vredeslat' te leggen.

Het essay zal allereerst ingaan op de inbedding van gewelddadige conflicten in het mondiale systeem, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de zogenaamde 'grondstoffenvloek'. Vervolgens zal de rol van Nederland hierin worden belicht, waarbij het korte- en het langetermijnbelang uit elkaar worden gehaald. Het essay sluit af met een beschouwing over de rol van burgers en burgerbewegingen in relatie tot deze complexe problematiek. Onder burgers lijkt het begin van een verschuiving zichtbaar van symptoombestrijding via het geven van (nood)hulp naar aandacht voor onze eigen bescheiden rol in het doen voortduren van conflicten. Oude thema's als eerlijke handel krijgen hierbij een nieuwe lading.

De grens tussen hier en daar²

Het concept 'fragiele staten' is momenteel in de mode als verklaring voor conflicten. 'Fragiele staten' zijn slecht in staat om basisdiensten op het gebied van gezondheid en onderwijs veilig te stellen. De overheid is in grote delen van het land nauwelijks vertegenwoordigd en het geweldsmonopolie van de staat is een fictie (TK 2008/2009).

‘Fragiele staten’ staat hier tussen aanhalingstekens, omdat de term weliswaar gangbaar is in de internationale beleidswereld, maar als wetenschappelijke analyse omstreden. Het neemt de westerse staat als model voor de hele wereld en leidt de aandacht af van de cruciale rol die informele instituties, van stammen tot patronagenetwerken, in veel landen spelen. Daarenboven legt het label ‘fragiele staat’ de verantwoordelijkheid voor geweld en instabiliteit neer bij de nationale overheid van het betreffende land, die te zwak of te onwillig is om aan de noden van de bevolking tegemoet te komen. ‘Zij’ (de lokale machthebbers) hebben gefaald en ‘wij’ (de rijke landen) komen helpen. Wij doen dit uit morele goedheid en ook, zoals steeds vaker wordt benadrukt, uit welbegrepen eigen belang. Instabiliteit in de periferie raakt immers uiteindelijk ook de rijke wereld, via migratiestromen, handelsschokken of zelfs terroristische aanslagen.

Hierbij wordt echter over het hoofd gezien dat rijke landen zélf een rol spelen in het veroorzaken en continueren van geweld en conflicten in arme landen. Met de opkomst van het begrip ‘fragiele staat’ (en eerder al begrip-pen als ‘slecht bestuur’) is een wereldsysteem perspectief verloren gegaan. In de jaren zeventig waren in de studie van de internationale betrekkingen en de ontwikkelingsstudies de *dependency theory* en de wereldsysteemtheorie nog dominant. Deze theorieën benadrukten de samenhang tussen de welvaart van het ‘centrum’ en de armoede in de ‘periferie’. Het welvaartsniveau van rijke landen was mogelijk door lagere consumptie in andere delen van de wereld, die in de mondiale arbeidsdeling de rol van grondstoffenexporteur hadden (zie bv. Gunder Frank 1978; Wallerstein 2004). Dit type denken is vandaag de dag naar de marge verdwenen. In het denken over ontwikkeling en vrede is het vervangen door een conceptuele scheiding tussen ‘hier’ en ‘daar’. Het doel is tegenwoordig niet om het mondiale systeem te hervormen, maar om ‘onderontwikkelde’ landen te helpen zich te ‘ontwikkelen’.

Deze verschuiving heeft ook een depolitisering van het begrip ontwikkeling betekend. Het is steeds meer een technische kwestie geworden, niet een zaak van rechtvaardigheid (Ferguson 1994; Duffield 2001). Ook op een toch bij uitstek politiek terrein als vredesopbouw zie je iets dergelijks optreden; met de opkomst van de fragielestaatanalyse zijn vredesmissies zich steeds meer gaan richten op institutie-opbouw, hetgeen als een technisch proces wordt benaderd dat min of meer vaste modellen volgt. De politieke dimensie van vredesopbouw, en het belang van voortdurende

onderhandelingen tussen elkaar bestrijdende partijen, is daarbij enigszins ondergesneeuwd geraakt. In sommige landen, zoals Afghanistan, is zelfs 'staatsopbouw' geprobeerd zonder dat hier een vredesakkoord aan ten grondslag lag.

Niet alleen de politieke, maar ook de transnationale dimensie van hedendaagse conflicten is onderbelicht. Echter, het wereldsysteem perspectief is nog altijd relevant (Hoogvelt 2002). Mondiale processen en ongelijkheden gaan hand in hand met conflicten in 'de periferie' (Clapham 2002; Cramer 2006). Zoals hieronder zal worden uiteengezet zijn juist 'fragiele' landen bij uitstek verbonden met globalisering.

Mondiale dimensies van 'lokaal' conflict

De zogenaamde 'New Wars'-literatuur, die de verwarrende en op het oog chaotische oorlogen van na de Koude Oorlog probeert te duiden, legt de vele manieren bloot waarop deze oorlogen verweven zijn met mondiale processen in een tijdperk van globalisering. Enigszins kort door de bocht kan worden gesteld dat globalisering hand in hand is gegaan met de verspreiding van neoliberal beleid. Dit beleid is in ontwikkelingslanden gepromoot via leningen met daaraan gekoppelde maatregelen ter inperking van de rol van de overheid. Onbedoeld heeft dit beleid overwegend negatieve gevolgen gehad voor de betreffende landen. Het heeft de ongelijkheid binnen de landen vergroot, de vaak toch al zwakke overheid verder verzwakt en corruptie aangewakkerd (Mittelman 2010). Het openen van markten in landen waar de overheids capaciteit tot regulering ontbreekt heeft op veel plekken geresulteerd in een cowboykapitalisme waarin buitenlandse ondernemingen en overheden hulpbronnen en landdelen goedkoop opkopen. Dat is veelal ten koste gegaan van de lokale bevolking.

In de 'New Wars'-literatuur is dan ook veel aandacht voor de manier waarop neoliberale interventies door de Wereldbank en het IMF in de jaren tachtig en negentig de capaciteit van overheden om het geweldsmonopolie te handhaven hebben verzwakt en conflicten hebben aangewakkerd (Keen 2005; Devetak 2008). Een voorbeeld is Sierra Leone, waar de opgelegde privatisering van de diamanthandel ertoe leidde dat de inkomsten hieruit niet langer in de ontwikkeling van het land geïnvesteerd werden, maar terecht kwamen op de Zwitserse bankrekeningen van de familie van de president.

Het gevolg was dat publieke diensten als onderwijs en infrastructuur volledig in elkaar stortten. Universitaire studenten die de kwaliteit van het onderwijs achteruit zagen hollen waren een belangrijke factor in het ontstaan van het conflict (Reno 2003). In Joegoslavië werden de politieke moeilijkheden die gepaard gingen met de transitie van socialisme naar een democratische markteconomie volgens sommigen verergerd door de overheidsbezuinigingen die onder westerse druk werden doorgevoerd (Kaldor 1999). Spanningen tussen etnische groepen namen hierdoor toe, zoals ook gebeurde in Rwanda, waar de Tutsi's overwegend overheidsfuncties bekleedden en de Hutu's vooral in de private sector te vinden waren. Toen de overheid werd ingekrompen, veranderden de machtsverhoudingen tussen beide groepen plotseling (Storey 1999).

Hoewel de internationale financiële instellingen sindsdien de scherpe kantjes enigszins van hun neoliberale beleid hebben afgevijld, blijft het openen van markten voor internationale handel centraal staan. Dit begint al tijdens vredesmissies. De materiële wederopbouw wordt vaak uitbesteed aan buitenlandse bedrijven (denk aan de enorme contracten die Amerikaanse bedrijven in Irak binnenhaalden), hetgeen de lokale bedrijvigheid en werkgelegenheid niet ten goede komt. Dat is ook problematisch omdat werkgelegenheid in deze fase van groot belang is: werkloze jongemannen vormen een risicofactor als geen andere voor hernieuwd geweld. Bij gebrek aan economische kansen laten zij zich rekruteren door gewapende groepen of raken zij betrokken bij criminaliteit.

Criminaliteit is een ander belangrijk thema in de 'New Wars'-literatuur, die laat zien hoe in conflictregio's complete schaduweconomieën zijn ontstaan, vooral in grensgebieden waar de overheid weinig controle uitoefent. Criminele activiteiten zoals de smokkel in drugs, mensen en wapens, voeden oorlogvoering en instabiliteit, en bestaan tegelijkertijd bij de gratie daarvan. Deze schaduwkant van de globalisering laat andermaal de verwevenheid van 'lokale' instabiliteit met mondiale processen zien (Adviesraad Internationale Vraagstukken 2013).

Juist in door conflict geplaagde landen zijn sterke regulering en gericht economisch beleid nodig om een gecriminaliseerde of oorlogseconomie tot een productieve en legale economie om te vormen (zie bv. Del Castillo 2008; Pugh et al. 2008). Echter, een actief investerings- en werkgelegenheidsbeleid, zoals de Rwandese regering met veel succes maar tegen de zin van

donoren heeft geïmplementeerd (Bossema 2012), is door de sterke afhankelijkheid van donorgeld meestal niet van de grond te krijgen.

Het gebrek aan economische kansen hangt ook samen met het feit dat het voor 'fragiele staten' bijzonder moeilijk is om een plek in de mondiale arbeidsdeling te veroveren anders dan die van grondstoffenexporteur. Voor het ontwikkelen van andere bedrijfstakken zijn vaak (tijdelijke) tariefbarrières vereist, die in het huidige wereldhandelssysteem aan arme landen niet worden toegestaan. De meeste 'fragiele staten' zijn voor hun inkomsten dan ook in hoge mate afhankelijk van de export van grondstoffen. Helaas, want de beschikking over grondstoffen is een belangrijke factor in veel hedendaagse oorlogen.

De grondstoffenvloek

Landen die economisch afhankelijk zijn van grondstoffenexport kennen veel vaker oorlog dan andere landen (Collier en Hoeffler 2004). Olie speelt daarbij een bijzondere rol; denk aan Angola, Equatoriaal-Guinea, Irak, Libië, Nigeria, Soedan of Tsjaad. Diamanten (Angola, Liberia, Sierra Leone), koper, kobalt, goud, coltan (alle in de Democratische Republiek Congo), uranium (Niger, Mali) en tropisch hout (Cambodja, Liberia) zijn andere grondstoffen waarvan de aanwezigheid weliswaar niet de enige oorzaak is van conflicten, maar die wel een belangrijke factor vormen in het ontstaan en voortduren ervan. De Verenigde Naties gaan ervan uit dat 40% van de burgeroorlogen in de afgelopen 60 jaar samenhang met natuurlijke hulpbronnen en dat sinds de jaren negentig ten minste achttien conflicten aangejaagd werden door de exploitatie van grondstoffen (United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action 2010: 7).

Er zijn verschillende redenen voor deze connectie tussen grondstoffen en geweld. Het bekendst is de verklaring van Collier en Hoeffler (2004) die zich richt op de financiering van rebellie met inkomsten uit grondstoffenhandel. Wanneer de winning van grondstoffen zich aan de overheidscontrole onttrekt, zijn het veelal krijgsheren en rebellenbewegingen die zich de grondstoffen toe-eigenen. Vaak houden zij slechts een deel van het land bezet, maar kunnen ze zich door deze inkomsten lange tijd handhaven (Ballentine en Sherman 2003). De rol van 'bloed'-diamanten in het conflict in Sierra Leone is het meest bekend. Ook worden veel mijnen in de

Democratische Republiek Congo (DRC) gecontroleerd door gewapende groepen die de gedolven mineralen verkopen aan internationale ondernemingen. Congolese grondstoffen als coltan en tin worden onder meer gebruikt voor de productie van consumentenelektronica, zoals laptops en mobiele telefoons.

Maar ook wanneer het de overheid is die de grondstoffen in handen heeft, levert grondstoffenrijkdom problemen op. Zo bestaat er een onfortuinlijke samenhang tussen economische afhankelijkheid van grondstoffen en een gebrek aan democratie. Omdat de overheid haar inkomsten uit grondstoffenexporten haalt en daardoor financieel niet afhankelijk is van de belastingbetalende burger, hoeft zij aan de bevolking ook geen verantwoording af te leggen. Ook heeft zo'n regering weinig economische redenen om veel te besteden aan onderwijs en gezondheidszorg, want haar inkomsten hangen niet af van het ontwikkelingspeil en het welzijn van de bevolking. Overigens heeft ontwikkelingshulp, paradoxaal genoeg, een vergelijkbaar effect. Ook hier gaat het om inkomsten waarvoor niet gewerkt hoeft te worden en waarover geen verantwoording hoeft te worden afgelegd aan de bevolking. (Dauderstädt en Schildberg 2006; Verkoren en Kamphuis 2013).

Grondstoffenafhankelijkheid draagt ook bij aan ongelijkheid binnen een land, onder meer omdat grondstoffen vaak in bepaalde regio's geconcentreerd zijn, wat tot conflicten leidt tussen grondstoffenrijke regio's en de centrale overheid (Le Billon 2001), maar vooral omdat de inkomsten eruit worden gemonopoliseerd door de regering en de daaromheen bestaande elite. Bij gebrek aan democratische legitimiteit zoeken regeringen in grondstoffenlanden andere manieren om hun bevolking in het gareel houden. De grondstoffenrijkdom wordt ofwel geïnvesteerd in het veiligheidsapparaat, waarbij repressie de strategie is om aan de macht te blijven, ofwel aangewend voor het 'afkopen' van de achterban door hen banen of andere voordelen te bieden. Zo worden omvangrijke patronagenetwerken onderhouden. Hoewel deze netwerken een belangrijke stabiliserende rol kunnen spelen en als veiligheidsnet dienen voor velen, worden ze gekenmerkt door intransparantie, corruptie en ongelijkheid. Patronagestructuren zijn vaak gebaseerd op familie-, stam- of etnische verbanden en zijn niet in gelijke mate voor iedereen toegankelijk (zie bv. North et al. 2009; Bates 2008).

Ten slotte brengt de grootschalige export van grondstoffen veel problemen voor de lokale bevolking met zich mee in de vorm van onteigeningen,

milieuvervuiling en toestroom van migranten. Die problemen worden niet altijd gecompenseerd door positieve effecten, zoals meer werkgelegenheid of een betere infrastructuur. De ontginning van minerale grondstoffen leidt vaak tot conflicten over landrechten. Vaak is zeer omstrede hoe deze rechten verdeeld zijn, wie bepaalde rechten kan toekennen en wie eenmaal toegekende rechten kan beschermen. Conflicten om landbouwgrond en grondstoffen zullen in de nabije toekomst vermoedelijk nog verder toenemen. De stijgende vraag naar voedsel en grondstoffen leidt tot grootschalig *land grabbing*. Niet alleen ondernemingen uit China en andere Aziatische landen verwerven grote stukken land, ook Westerse ondernemingen, inclusief Nederlandse pensioenfondsen, kopen hele streken op, vaak voor speculatieve doeleinden. De inkomsten uit de verkoop van landrechten komen echter zelden ten goede aan de mensen die in de betrokken gebieden wonen (zie bv. Borras et al. 2011).

Het is, kortom, een bekend patroon in landen die economisch afhankelijk zijn van grondstoffenexport dat slechts een kleine elite hiervan profiteert – naast de afnemers in rijke landen natuurlijk. Ook patronage, corruptie en een gebrek aan transparantie zijn zaken die geassocieerd worden met grondstoffenexploitatie. De gebrekkige legitimiteit van de regering en de vaak schrijnende ongelijkheid creëren een voedingsbodem voor conflict. Zeker als je bedenkt dat een regeringspost in zulke omstandigheden de beste garantie is om toegang te krijgen tot rijkdom. De controle over grondstoffeninkomsten wordt op deze manier inzet van conflicten. Als we hier dan nog bij optellen dat grondstoffenhandel krijgsheren en rebellenbewegingen in stand houdt, dan valt te begrijpen waarom in de wetenschappelijke literatuur wordt gesproken van een ‘grondstoffenvloek’.

Veel overheden in grondstoffenrijke gebieden stellen zich dan ook tot doel om de economie te diversifiëren en minder afhankelijk te maken van de export van grondstoffen. Zoals hierboven al gezegd is dit echter lastig in de huidige mondiale handelsconstellatie.

Botsende belangen?

Zoals de uiteenzetting over grondstoffen laat zien, kunnen de economische agenda's van rijke landen zoals Nederland het bewerkstelligen van vrede bemoeilijken. Geïndustrialiseerde landen zijn er als afnemer van grond-

stoffen bij gebaat dat ontwikkelingslanden deze blijven exporteren en hebben minder belangstelling voor het ondersteunen van regeringen bij het ontwikkelen van andere sectoren. Hiermee ligt het belang van Nederland en dat van 'fragiele staten' niet in elkaars verlengde.

Een ander voorbeeld van zo'n belangentegenstelling is de wapen-doorvoer door Schiphol en de Rotterdamse haven en wapenexport door Nederlandse bedrijven zelf. Nederland staat al jaren in de top-10 van wapenexporterende landen. Die export wordt zelfs vergemakkelijkt door exportkredietverzekeringen aan Nederlandse bedrijven die exporteren naar ontwikkelingslanden (waaronder Irak en Nigeria), en die vaak voor militaire exporten worden gebruikt. Het herverzekeren van deze polissen bij de Nederlandse overheid maakt wapenexport naar arme landen tot een risico-arme en daarmee aantrekkelijke tak van sport.

Niet alleen op economisch, maar ook op veiligheidsterrein bestaan er tegenstellingen. Beleid ter bevordering van de eigen veiligheid ligt niet altijd in het verlengde van beleid ter versterking van de *human security* van de lokale bevolking. Zo is het de vraag of het jagen op terroristen in Noord-Mali wel geheel te rijmen is met de doelstelling om verzoening tussen verschillende bevolkingsgroepen te bewerkstelligen. Er is immers geen strategie geformuleerd om de voedingsbodem weg te nemen waarin deze groepen konden opkomen. Deze voedingsbodem is het gevolg van onder meer de jarenlange economische achterstelling van het noorden, corruptie van de nationale overheid en het gebrek aan toegang tot grondstoffeninkomsten voor de meeste burgers. Op vergelijkbare wijze doet het voorkomen van de Mali-missie om criminaliteit te bestrijden geen recht aan de economische afhankelijkheid van veel noorderlingen van smokkel en andere illegale activiteiten.

In het kader van de 'oorlog tegen het terrorisme' ligt de nadruk van vredesinterventies meestal op het versterken van de nationale overheid in de ontvangende landen, ook wanneer er vragen bestaan over de legitimiteit van die overheid. Wanneer overheden deze steun gebruiken om hun eigen bevolking te onderdrukken, dan is in elk geval op de korte termijn een duidelijke spanning zichtbaar tussen het bevorderen van het veiligheidsbelang van de westerse bondgenoten en de veiligheid van de bevolking ter plaatse. Het gebruik van drones door de vs in landen als Jemen en Pakistan is hiervan een ander voorbeeld, want dronesaanvallen leiden tot grote aantallen burgerslachtoffers.

Zo lijken we regelmatig voor de keuze te staan tussen het vergroten van de eigen welvaart binnen onze landsgrenzen en het bevorderen van vrede en welvaart in instabiele gebieden. Het is echter de vraag of deze tegenstelling niet slechts een kwestie is van perspectief. Het ondersteunen van een corrupte overheid die stoelt op patronage en ongelijkheid biedt wellicht op de korte termijn stabiliteit, maar neemt de voedingsbodem voor conflict niet weg. Wat drone-aanvallen betreft betwijfelen steeds meer mensen of het uitschakelen van (potentiële) terroristen wel opweegt tegen de groeiende anti-westerse stemming onder de lokale bevolking, die permanent in angst leeft onder de zoemende vliegtuigjes. Als deze stemming tot nieuwe rekruten van Al Qaida leidt, dan is dit uiteindelijk ook niet in het belang van de Amerikanen en hun bondgenoten.

Als we kiezen voor een langetermijnperspectief, zien we de belangen- tegenstellingen op veel terreinen dan ook vervagen. Een wereld waarin schrijnende ongelijkheid en geweld blijven voortbestaan, levert ook ons vanwege de sterke mondiale vervlechting uiteindelijk veel problemen op. Instabiliteit ver weg manifesteert zich bij ons in de vorm van vluchtelingenstromen, hoge olieprijs en mogelijk zelfs terroristische aanslagen, voor zover die kunnen worden toegeschreven aan gevoelens van onrecht over de ongelijkheid in de wereld. Zo bezien is er wel degelijk een gedeeld belang om stabiliteit in conflictgebieden te bevorderen. Hiervoor zijn echter duidelijke keuzes nodig, die soms kunnen indruisen tegen kortetermijnbelangen in Nederland en andere ontwikkelde landen.

Gevolgen voor het Nederlandse beleid

Het in dit essay geschetste mondiale perspectief heeft gevolgen voor het vinden van manieren om geweld en oorlog tegen te gaan. Militaire interventie bestrijdt slechts de symptomen van een mondiaal systeem dat lokaal conflicten genereert. Meer structurele maatregelen om geweld en conflicten tegen te gaan zouden geënt moeten zijn op een herwaardering van het mondiale-systeemperspectief. In plaats van vooral ver weg te gaan helpen, zou de aandacht ook gericht moeten worden op systeemhervormingen dichterbij huis (zie Verkoren en Van Houtum 2011). De mondiale arbeidsdeling die, in combinatie met neoliberaal beleid, arme landen veroordeelt tot een rol als grondstoffenproducent, verdient heroverweging. Hetzelfde geldt

voor het ongelijke mondiale handelssysteem, dat ontwikkelingslanden zelfs in deze beperkte rol benadeelt.

Op het terrein van grondstoffenhandel bestaan allerlei internationale initiatieven om tegen te gaan dat bedrijven een bijdrage leveren aan oorlog en instabiliteit. Zo hebben onder meer de Verenigde Naties en de OECD richtlijnen ontwikkeld, die echter niet bindend zijn. De Amerikaanse Dodd-Frank Act gaat tot nog toe het verst; deze wet verplicht bedrijven die op de Amerikaanse beurs genoteerd zijn om te rapporteren waar ze hun conflictgevoelige materialen als coltan, tin en goud vandaan halen. Indien de mineralen uit de DRC of zijn buurlanden komen, moet ook worden gerapporteerd of deze conflictvrij zijn. Initiatieven om tot een Europese variant op de Dodd-Frank-wet te komen zijn tot dusver niet geslaagd. Hier is een rol weggelegd voor Nederland, dat eerder het initiatief nam tot een internationale richtlijn voor de handel in tin. Hoewel aan dat tin-initiatief nog de nodige haken en ogen zitten, is het van belang om te blijven experimenteren en ageren voor een grotere transparantie ten aanzien van commerciële transacties die mogelijk bijdragen aan gewapend conflict (Adviesraad Internationale Vraagstukken 2013).

Hoe belangrijk deze initiatieven ook zijn, het is goed om te beseffen dat ze enkel aandacht besteden aan één aspect van de 'grondstoffenvloek', namelijk de handel in mineralen door krijgsheren en rebellengroepen ter financiering van hun strijd. Dat grondstoffeninkomsten ook door overheden grootschalig misbruikt worden (of in elk geval aangewend voor de instandhouding van ongelijke patronagestructuren) en dat er een correlatie bestaat tussen grondstoffenafhankelijkheid en een gebrek aan democratie, wordt hiermee niet aangepakt. De enige oplossing hiervoor lijkt diversificatie van de economie te zijn, wat echter lastig is in het huidige internationale handelsklimaat, omdat hiervoor vaak een actieve rol van de overheid in de economie vereist is. In ontwikkelingslanden en postconflictgebieden wordt door donoren, waaronder Nederland, nog altijd een strikt neoliberal vrijemarktbeleid gepromoot.

Ook het nieuwe Nederlandse ontwikkelingsbeleid, dat handel centraal stelt, besteedt geen expliciete aandacht aan de systeemfouten van het handelskapitalisme die juist met de recente economische crisis wereldwijd de laatste jaren zo pijnlijk duidelijk zijn geworden. Nationaal zegt het kabinet juist meer interventiemiddelen en marktcorrectie-instrumenten te willen hebben, om de gevolgen van kortzichtige handelspraktijken te verhelpen

en eerlijke handel en goede arbeidsomstandigheden te garanderen. Maar in het ontwikkelingsbeleid wordt de vrije markt wel als oplossing gezien. Terwijl, zoals hiervoor beschreven, juist de arme landen waar donoren dit neoliberale beleid hebben opgelegd te kampen hebben gekregen met grote problemen.

Ook op beleidsterreinen die op het eerste gezicht weinig te maken hebben met conflicten ver weg, zijn verbeteringen mogelijk. Legalisering van drugsgebruik in de 'rijke' wereld zou bijvoorbeeld een belangrijke inkomstenbron van oorlogvoerende partijen wegnemen. Op het terrein van migratiebeleid – momenteel vooral gericht op het buiten de deur houden van niet-westerse immigranten – is een wereld te winnen als de belangrijke rol van diasporagroepen bij ontwikkelingen en conflicten in hun thuisland in ogenschouw wordt genomen.

Wapenhandel is bij uitstek een terrein waarop de botsende belangen zichtbaar zijn. Het is, ook op de lange termijn, moeilijk een wereld voor te stellen waarin er geen wapenhandel bestaat. Wapens zijn immers een exponent van het 'veiligheidsdilemma': als de tegenstander wapens heeft, kun je ze maar beter ook zelf hebben. Ook voor vredesmissies geldt dit. Maar dit dilemma leidt ook tot een ongewenste wapenwedloop, waarvan alleen de wapenindustrie en -handel profiteren. Deze sector, die belang heeft bij instabiliteit en bij de militarisering van mondiale betrekkingen, heeft een sterke invloed op beleidsmakers. Dit zien we het sterkste in de VS, maar is ook elders het geval (Mehta 2012). Ook al is een wereld zonder wapens dan misschien een utopie, er is nog altijd een wereld te winnen wanneer de economische afhankelijkheid van veel landen van de wapensector wordt teruggebracht en de export van wapens naar dubieuze regimes en rebelligroepen een halt wordt toegeroepen, hoe winstgevend deze ook mag zijn. Overheden zouden op zoek kunnen gaan naar economische alternatieven voor de wapenindustrie, zonder dat de daarbij behorende werkgelegenheid verloren gaat – bijvoorbeeld door de betrokken bedrijven te heroriënteren op duurzame energieproductie (Mehta 2012). Al is het maar omdat anders met de ene hand wordt ondergraven wat de andere hand probeert te bevorderen via ontwikkelingshulp en vredesmissies.

Beleid op allerhande terreinen zou dus standaard langs een 'vredesmeetlat' moeten worden gelegd. Nederland kan dit niet alleen. Het is zaak om dit op de agenda te zetten in fora als de EU, de G20, de VN, het IMF en de Wereldbank. In een aantal van deze organisaties bestaan al initiatieven in

deze richting, zoals de 'ontwikkelingsmeetlat' die wordt voorgestaan door de OECDE onder het kopje 'beleidscoherentie'. Beleidscoherentie betekent dat een land zou moeten zorgen dat beleid op bijvoorbeeld het terrein van handel niet in tegenspraak is met ontwikkelingsdoeleinden. Recentelijk heeft Nederland hiertoe grote stappen gezet, onder meer door buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking samen te brengen onder één minister en het ontwikkelingsbeleid stevig te verbinden aan internationale handel. Zoals hiervoor al betoogd gaat dit nieuwe beleid vooralsnog echter voorbij aan de spanningen die op de korte termijn kunnen bestaan tussen de belangen van Nederlandse bedrijven en die van burgers in ontwikkelingslanden. Ook gaat dit beleid nog onvoldoende in op de problematiek van oorlog en instabiliteit.

Helaas is het in een politiek systeem waarin de tijdshorizon wordt bepaald door verkiezingen die elke vier jaar plaatsvinden, niet gemakkelijk om beleidsmakers ertoe te bewegen een langetermijnperspectief in te nemen. Er gaat een grote druk uit van kortetermijnbelangen, van de economische belangen van bedrijven tot de angst van veel burgers voor immigratie. Critici zullen dan ook tegenwerpen dat een mondiale vredesagenda veel te utopisch is. Omdat rijke en machtige landen mondiale rechtvaardigheid nu eenmaal niet boven aan hun lijstje hebben staan en het eigenbelang laten prevaleren. Hier is een rol weggelegd voor burgers, in hun rol van kiezer en consument, en burgerbewegingen.

De rol van burgers

Burgers en burgerbewegingen kunnen het discours proberen te veranderen, door aandacht te vragen voor de verbondenheid tussen 'daar' en 'hier' en door de medeverantwoordelijkheid van eenieder voor een lijden dat ogenschijnlijk ver van ons bed plaatsvindt, te onderstrepen. Beargumenteerde kan worden dat het wegnemen van de voedingsbodem voor oorlog niet alleen in ons eigen langetermijnbelang is, maar ook nog eens moreel juist. Morele waarden, of die worden geïnspireerd door religieuze tradities of door de mensenrechten, benadrukken immers de menselijkheid en gelijkwaardigheid van iedereen, of ze nu in Aleppo of in Appelscha wonen.

Inderdaad zien we onder burgers langzaam maar zeker een groeiend besef ontstaan van de eigen verantwoordelijkheid als consument en kiezer ten aanzien van armoede en conflict elders ter wereld. Initiatieven als Fair Politics en Fairphone helpen burgers om de keten te doorgronden die hen met deze problematiek verbindt. Fairphone bijvoorbeeld biedt mobiele bellers een alternatief voor de reguliere smartphone, die draait op 'conflictgrondstoffen' uit de DRC. Het bedrijf neemt zijn grondstoffen af uit gecertificeerde mijnen, daarmee geen rechtstreekse bijdrage leverend aan de financiering van Congolese krijgsheren. Hoewel Fairphone een Nederlands initiatief is, heeft het een internationaal klantenbestand en beschouwt het zichzelf als transnationale burgerbeweging (Olsthoorn 2014). Zo krijgen burgers het idee dat ze meer kunnen doen dan symptoombestrijding door bijvoorbeeld het doen van noodhulpdonaties. Er is echter nog een wereld te winnen in de bewustwording over de verbindingen tussen 'hier' en 'daar' en de rol van Nederlandse burgers en politiek daarin.

Hierin ligt ook een taak voor de Nederlandse NGO-sector. Traditionele NGO's moeten zich hierbij heruitvinden. Zij hebben moeite de aansluiting te vinden bij nieuwe burgerbewegingen (zie ook Clingendael 2012). Uit gewoonte en vanwege hun institutioneel eigenbelang keken zij lange tijd veel te weinig voorbij de traditionele kaders van de ontwikkelingshulp. Veel NGO's zijn over de jaren heen sterk geïnstitutionaliseerd en ook gedepolitiseerd, onder meer vanwege hun gegroeide afhankelijkheid van overheidsfinanciering. Nu deze financiering terugloopt bestaat er voor hen een uitgelezen kans om zich anders te profileren. Zo experimenteren NGO's met manieren om Nederlandse burgers rechtstreeks in contact te brengen met activisten in conflict- en ontwikkelingslanden. Ook besteden zij meer dan voorheen aandacht aan het belichten van de negatieve rol van bedrijven en overheidsbeleid bij conflicten elders. Op het terrein van bijvoorbeeld de kleding- en voedselindustrie gebeurt dit al langer, maar ook ten aanzien van gewapend conflict zien we initiatieven ontstaan, zoals de campagne tegen het leveren van brandstof door Shell aan het Syrische bewind in 2012.

Wapenhandel is een terrein dat vaak buiten het publieke blikveld blijft. Wetenschappers en NGO's zouden zich sterker kunnen inzetten om de werking van het wereldwijde wapenhandelsysteem in kaart te brengen en publiek te maken. NGO's zouden zich meer activistisch kunnen opstellen tegenover westerse (ook Nederlandse) bedrijven en overheden om hun rol hierin aan de kaak te stellen.

Conclusie

Gewapende conflicten lijken soms een ver-van-ons-bed-show. Voor zover men zich een Nederlandse betrokkenheid kan voorstellen, is die er vooral in de vorm van militairen, diplomaten en NGO's die de helpende hand gaan bieden. Echter, Nederlanders spelen ook een rol in het veroorzaken en doen voortduren van conflicten, of dat nu als afnemer van conflictgrondstoffen is, als wapenproducent en wapendoorvoerhaven, of als pleitbezorger van neoliberaal beleid voor 'fragiele staten'. Hoe lokaal de oorlogen van vandaag ook lijken, ze zijn ingebed in mondiale structuren waarvan ook Nederland deel uitmaakt. Wat betekent dit voor het Nederlandse belang ten aanzien van conflictgebieden? Op de korte termijn betekent het, dat Nederlandse belangen soms in tegenspraak kunnen zijn met die van burgers in door oorlog getroffen landen. Op de langere termijn echter is Nederland zo zeer gebaat bij mondiale stabiliteit dat het zinvol is om hierop in te zetten, zelfs als het op de korte termijn tegen onze belangen lijkt in te gaan. Hiervoor is nodig dat allerlei beleidsterreinen, van handel tot ontwikkelingssamenwerking tot migratie, langs de 'vredesmeetat' worden gelegd. Vanwege de sterke belangentegenstellingen op de korte termijn en de korte tijdshorizon van ons politieke systeem is dit een grote uitdaging. Maar zonder een dergelijk integraal vredesbevorderend beleid blijft het bij symptoombestrijding in de vorm van vredesmissies. Het ontwakende bewustzijn onder Nederlandse burgers over onze verbondenheid met instabiliteit elders in de wereld zal hopelijk niet alleen leiden tot bewuster consumentengedrag, maar ook tot het uitoefenen van druk op de overheid en het bedrijfsleven om hier werk van te maken. Want conflicten zijn dichterbij ons bed dan we denken.

Noten

- 1 Twee voorbeelden: in de Democratische Republiek Congo (DRC) vielen tussen 1996 en 2008 drie tot vier miljoen doden, en het conflict tussen Noord- en Zuid-Soedan veroorzaakte twee miljoen doden voordat Zuid-Soedan onafhankelijk werd.
- 2 Deze en de volgende twee paragrafen maken dankbaar gebruik van een eerder verschenen essay van de auteur in samenwerking met prof. Gerd Junne (Verkoren en Junne 2012).

Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2013). *Criminaliteit, corruptie en instabiliteit. Een verkennend advies*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Ballentine, K. en J. Sherman (2003). *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rienner.
- Bates, R.H. (2008). *When Things Fell Apart. State Failure in Late Century Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Borras, S., R. Hall, I. Scoones, B. White en W. Wolford (2011). Towards a better understanding of global land grabbing. An editorial introduction. In: *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, nr. 2, p. 209-216.
- Bossema, W. (2012). Het nieuwe Rwanda: Taboe op 'Hutu's' en 'Tutsi's'. In: *de Volkskrant*, 26 mei 2012.
- Castillo, G. del (2008). *Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*. New York: Oxford University Press.
- Clapham, C. (2002). The Challenge to the State in a Globalized World. In: *Development and Change*, vol. 33, nr. 5, p. 775-795.
- Clingendael (2012). *Clingendael Strategic Monitor 2013*. Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, P. en A. Hoeffler (2004). Greed and grievance in civil war. In: *Oxford Economic Papers*, nr. 56, p. 563-595.
- Cramer, C. (2006). *Civil War Is Not A Stupid Thing. Accounting for Violence in Developing Countries*. London: Hurst.
- Dauderstädt, M. en A. Schildberg (red.) (2006). *Dead Ends of Transition. Rentier Economies and Protectorates*. Frankfurt/Main: Campus.
- Devetak, R. (2008). Globalization's shadow. An introduction to the globalization of political violence. In: R. Devetak en R. Hughes (red.), *The Globalization of Political Violence: Globalization's Shadow*. London/New York: Routledge.
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*. London/New York: Zed Books.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-politics Machine. Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Gunder Frank, A. (1978). *Dependent Accumulation and Underdevelopment*. Monthly Review Press.
- Hoogvelt, A. (2002). Globalisation, Imperialism and Exclusion. The Case of Sub-Saharan Africa. In: T. Zack-Williams, D. Frost en A. Thompson (red.), *Africa in Crisis. New Challenges and Possibilities*. London: Pluto Press.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Oxford: Polity Press.
- Keen, D. (2005) Liberalization and conflict. In: *International Political Science Review*, vol. 26, nr. 1, p. 73-89.
- Le Billon, Ph. (2001). The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. In: *Political Geography*, vol. 20, nr. 5, p. 561-584.
- Mehta, V. (2012). *The Economics of Killing. How the West Fuels War and Poverty in the Developing World*. London: Pluto Press.
- Mittelman, J.H. (2010). *Hyperconflict: Globalization and Insecurity*. Stanford: Stanford University Press.
- North, D.C., J.J. Wallis en B.R. Weingast (2009). *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Olsthoorn, L. (2014). Customers pushing for peace. In: *The Broker online*, <http://www.thebrokeronline.eu/%20en/Blogs/Power-dynamics-and-natural-resources/Consumers-pushing-for-peace>.
- Pugh, M., N. Cooper en M. Turner (red.) (2008). *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Reno, W. (2003). Political Networks in a Failing State. The Roots and Future of Violent Conflict in Sierra Leone. In: *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, http://www.fes.de/ipg/IPG2__2003/ARTRENO.HTM.
- Storey, A. (1999). Economics and Ethnic Conflict: Structural Adjustment in Rwanda. In: *Development Policy Review*, vol. 17, nr. 1, p. 43-63.
- TK (2008/2009). *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten. Strategie voor de Nederlandse inzet 2008-2011*. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31787, nr. 1.
- TK (2013/2014). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie

- van 1 november 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 29521, nr. 213.
- United Nations Interagency Framework Team for Preventive Action (2010). *Extractive Industries and Conflict. Guidance Note for Practitioners*. New York: UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery.
- Verkoren, W. en H. van Houtum (2011). Liever gelijk behandeld dan geholpen. In: J. Hazenberg, F. Tabarki en R. van Tilburg (red.), *Dappere nieuwe wereld. 21 jonge denkers over de toekomst van Nederland*. Amsterdam: Van Gennip.
- Verkoren, W. en G. Junne (2012). Rechtvaardigheid en geweld: hoe conflicten zijn ingebed in het mondiale systeem. In: H. van Houtum en J. van Vught (red.), *Eerlijke nieuwe wereld. Voorbij de grenzen van de natiestaat*. Zoetermeer: Klement.
- Verkoren, W. en B. Kamphuis (2013). State-building in a rentier state. How development policies fail to promote democracy in Afghanistan. In: *Development and Change*, vol. 44, nr. 3, p. 501-526.
- Wallerstein, I. (2004). *World-systems analysis. An Introduction*. Durham: Duke University Press.