

HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO
KANSEN VOOR DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT?

No. 75, Mei 2011

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vicevoorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. mr. L.Y. Gonçalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Gecombineerde Commissie Democratie Arabische Regio

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

Leden Dr. B.S.M. Berendsen
Mr. F. Korthals Altes
Prof.dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Drs. M.W.M. Waanders

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 5

I	Verscheidenheid aan ontwikkelingen in de Arabische regio	9
I.1	Repressieve, autocratische staten	9
I.2	Staten in transitie	11
I.3	'Verlicht autoritaire' monarchieën	12
II	Nederlandse steun aan het transitieproces in de Arabische regio	13
II.1	Matra-programma	13
II.2	Fragielestatenbeleid	13
II.3	Democratisering, goed bestuur en mensenrechten	15
II.4	Ondersteuning civil society en politieke partijen	16
II.5	Ondersteuning vakbonden	17
III	Internationale steun aan het transitieproces in de Arabische regio	18
III.1	Europese Unie	18
III.2	Internationale organisaties	21
III.3	Regionale organisaties	23
IV	Tot besluit	25

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Motie van de leden Pechtold en Timmermans
Bijlage III	Sociale en economische situatie in de Arabische regio
Bijlage IV	Overzicht gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Om aan de vereiste spoed te kunnen voldoen heeft de AIV in zijn vergadering van 1 april besloten een gecombineerde commissie in te stellen bestaande uit de navolgende leden van de AIV, prof.dr. ir. J.J.C. Voorhoeve (voorzitter), prof.dr. A. van Staden, mw. mr. H.M. Verrijn Stuart, mr. F. Korthals Altes en prof.dr. A. de Ruijter (die zich echter wegens verhindering op de vergaderdata heeft laten vervangen door dr. B.S.M. Berendsen). Het secretariaat werd gevoerd door drs. M.W.M. Waanders (secretaris van de CVV), bijgestaan door de stagiairs mw. Q. Genee en R.J.H. van Altvorst. Drs. E.H. Braam van de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten trad op als ambtelijk contactpersoon.

Voor dit advies heeft de AIV ook contact onderhouden met een aantal non-gouvernementele organisaties. De AIV is de Albert Mozer Stichting, Free Press Unlimited, HIVOS, IKV-Pax Christi en Oxfam Novib zeer erkentelijk voor hun inbreng. De ontwikkelingen in de Arabische regio gaan momenteel erg snel, waardoor sommige informatie in dit rapport bij het lezen mogelijk al is achterhaald door de actualiteit.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 27 mei 2011.

Inleiding

De stormachtige politieke ontwikkelingen die zich momenteel in de Arabische regio voltrekken stellen Nederland voor de vraag op welke wijze de democratische krachten in het gebied ondersteund kunnen worden. De Tweede Kamer heeft de regering bij motie van de leden Pechtold en Timmermans van 23 maart 2011 (TK 32 623 Nr. 9) gevraagd de AIV te verzoeken advies uit te brengen over de (financiële) toereikendheid van het huidige Nederlandse en EU-beleid om democratie en rechtsstaat in de Arabische en Perzische regio te steunen. De regering heeft op 18 april 2011 de AIV gevraagd daarover te adviseren en stelt de AIV de volgende vragen:¹

- Zijn de huidige instrumenten van de Europese Unie (dialogoog in het kader van de Associatieakkoorden, hulp, handelspreferenties, EIB-leningen, GBVB-instrumentarium etc.) passend om de transitie in de Arabische regio naar democratie en rechtsstaat te ondersteunen?
- Hoe kunnen de huidige bilaterale instrumenten waarover Nederland beschikt doeltreffend en doelmatig worden ingezet om de transitie in de Arabische regio naar democratie en rechtsstaat te ondersteunen?

Democratie en rechtsstatelijkheid

Voor de duidelijkheid is een aantal opmerkingen vooraf nodig. Met het begrip ‘democratie’ moet zorgvuldig worden omgegaan; het behelst veel meer dan de volkswil of de afkeer tegen bepaalde autocratieën. Democratisering moet niet gelijkgesteld worden aan het volgen van de meerderheid na verkiezingen zonder belangrijke voorwaarden als scheiding van machten, burgerrechten en rechtsgelijkheid. Meerderheden dienen rechten van minderheden te respecteren en geen discriminerende en onderdrukkende regels op te leggen. Anders ontstaat een electorale “democratie” die vrouwen, homo’s, religieuze minderheden en leden van bepaalde stammen en regio’s onderdrukt.

Haastig georganiseerde, onzorgvuldige verkiezingen veroorzaken problemen die lang doorwerken. Politieke partijen moeten zich vrij en goed kunnen voorbereiden. Er dient een behoorlijke kieswet te zijn alsmede vrije en pluriforme berichtgeving waartoe alle kiezers toegang hebben. Georkestreerde provocaties en beïnvloeding vanuit de veiligheidsdiensten moet achterwege blijven. Onzuivere beïnvloeding leidt tot schijn democratie.

In het algemeen worden democratische en rechtsstatelijke hervormingen niet door het staatsapparaat maar vanuit de samenleving, politieke partijen, vakbonden en maatschappelijke organisaties bevorderd. De bijdrage van buitenlandse regeringen en instellingen is meestal beperkt. Zelfbeschikking is het leidende principe bij democratische en rechtsstatelijke hervormingen in de Arabische regio. Geweldloos verzet van burgers kan, indien massaal, zeer hervormend zijn; zodra door opzet of provocaties gewelddadig verzet wordt gepleegd, neemt de kans op veranderingen ten goede af, doordat de veiligheidsapparaten dit aangrijpen om hervormers uit te schakelen.

Voorts is het van belang in het oog te houden dat democratische hervormingen niet vanzelf tot grotere rechtsstatelijkheid leiden. Daar zijn onafhankelijke rechtspraak,

1 Zie bijlagen I en II.

een grondwet die de burgerrechten garandeert en nog vele andere voorwaarden voor nodig. Rechtsstatelijkheid ontstaat niet per decreet, maar moet mede groeien vanuit de beste tradities van een land en zijn cultuur. Het is van belang te onderkennen dat de rechtsontwikkeling in islamitische samenlevingen met vaak sterke stamverbanden, religieuze sekten en etnische groepen andere wegen zal volgen dan de West-Europese. Tegelijkertijd mag de angst dat radicale islamitische groeperingen een greep naar de macht doen voor de Nederlandse regering geen reden zijn om politieke steun te geven aan regimes, die zich hebben vervreemd van de legitieme eisen van de burgers in de Arabische samenlevingen.

Burgerrechten en politieke vrijheden

De meeste Arabische staten zijn er sinds hun onafhankelijkheid niet in geslaagd een vorm van democratisch bestuur in te stellen dat bij machte is uiteenlopende culturele en religieuze bevolkingsgroepen binnen de eigen grenzen te verbinden. Van representatieve democratie die recht doet aan de verscheidenheid van bevolkingsgroepen, is geen sprake. Het Arabisch nationalisme had in het verleden dikwijls als functie de interne tegenstellingen binnen een land toe te dekken en burgerrechten te beknotten.² Zo stelt de Syrische grondwet dat het Arabisch nationalisme en socialisme het enige pad naar nationale vooruitgang vormen en dat de vrijheid van meningsuiting en andere burgerrechten hieraan ondergeschikt zijn. Ook andere Arabische rechtssystemen neigen naar inperking van de vrijheid van meningsuiting. Een aantal Arabische constituties biedt wel bescherming van burgers tegen discriminatie op religieuze, etnische of linguïstische grondslag, maar vrouwen worden in de wetgeving van de meeste Arabische landen sterk gediscrimineerd. Wel is in Algerije, Marokko en Tunesië in de afgelopen jaren enige vooruitgang geboekt op het gebied van vrouwenrechten, onder meer wat betreft het familierecht.

Zes landen in de Arabische regio - Koeweit, Libië, Oman, Qatar, Saudi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten - kennen een verbod op de oprichting van politieke partijen. De overige Arabische landen leggen dikwijls beperkingen op aan de oprichting en het functioneren van politieke partijen of beknotten de vrijheden van opposanten tegen het heersende regime. Libanon en Marokko onderscheiden zich in positieve zin bij de naleving van politieke vrijheden, ofschoon ook in deze landen nog steeds sprake is van een democratisch deficit.³

Alle Arabische landen, met uitzondering van Libië, erkennen het bestaansrecht van maatschappelijke organisaties of NGO's. Dat betekent overigens niet dat het maatschappelijk middenveld of de *civil society* in die landen in volledige vrijheid kan opereren. Tegenwerking van NGO's door autoriteiten in de Arabische regio, onder meer door restrictieve wet- en regelgeving, is eerder regel dan uitzondering, al verschilt de mate van tegenwerking van land tot land. Een tactiek van Arabische regimes om de *civil society* te neutraliseren is zelf NGO's oprichten, die niet of nauwelijks in contact staan met de bevolking en die de macht van het regime in stand houden. Het gaat om de bescherming van het recht op vereniging, het recht op meningsuiting, vrijwaring tegen overheidsinterventie, het recht om (financiële en andere) middelen te verzamelen en de

2 UNDP, *Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries*, p. 54.

3 UNDP, *Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries*, pp. 58-59; Institute of Security Studies Report No. 9, 'The Arab democratic wave. How the EU can seize the moment', March 2011, pp. 7-9, 56-61.

plicht van de staat om bescherming tegen criminaliteit en machtsmisbruik te bieden. Het ontbreken van deze voorwaarden in veel landen beperkt de mogelijkheden tot hervorming.

Oorzaken maatschappelijke onrust

Een eensluidende verklaring voor de opstanden en massademonstraties in onder meer Algerije, Bahrein, Egypte, Jemen, Jordanië, Libië, Syrië en Tunesië is niet eenvoudig te geven. Toch is de maatschappelijke onrust in de Arabische regio voor een belangrijk deel terug te voeren op enkele politieke en economische oorzaken. Arabische leiders hebben in de afgelopen zestig jaar de verwachtingen over de vorming van vrije en welvarende Arabische samenlevingen nergens weten te verwezenlijken. De macht van de meeste Arabische leiders berustte op een repressief veiligheidsapparaat, dat slechts minimale politieke bewegingsvrijheid toestond. Uit naam van het Arabisch nationalisme, het socialisme of uit vrees voor de gevaren van de politieke islam werden steeds andere politieke groeperingen met harde hand onderdrukt en burgerlijke vrijheden en mensenrechten met voeten getreden. Bij gevolg zijn grote delen van de Arabische bevolking het vertrouwen in hun politieke leiders kwijtgeraakt. Daarnaast is in praktisch alle Arabische landen de economische groei grotendeels ten goede gekomen van de heersende elite zonder dat dit heeft geresulteerd in meer werkgelegenheid en kansen voor (goed opgeleide) jongeren. Voorts laten de demografische ontwikkelingen in de regio een stijging zien van het percentage van de bevolking onder de 25 jaar; in enkele landen zelfs tot boven de vijftig procent.⁴ Frustraties over het gebrek aan politieke en burgerlijke vrijheden, de grote economische ongelijkheid in combinatie met het gebrek aan mogelijkheden voor jongeren en hoge jeugdwerkloosheid, de onderdrukking van vrouwen, alsmede de wijdverbreide corruptie bij de overheid en de snelle stijging van prijzen voor eerste levensbehoeften zijn tezamen de aanleidingen voor de massale protesten in grote delen van de Arabische regio.

Window of opportunity

Wat de recente ontwikkelingen in Tunesië, Egypte en andere Arabische landen zo bijzonder maakt, is het feit dat een deel van de Arabische bevolking zich in korte tijd heeft bevrijd van diepgewortelde angst. Met vreedzame protesten wordt de sterke arm van autocratische regimes - politie, leger en veiligheidsdiensten - getrotseerd, met alle risico's van dien. Belangrijk is verder dat vooral jongeren gebruikmaken van sociale media en mobiele telefoons bij het mobiliseren van zoveel mogelijk mensen voor de straatprotesten. De overgrote meerderheid van de bevolking in Arabische landen beschikt echter niet over internet. Voor het verdere verloop van het transitieproces lijken deze nieuwe media een minder grote rol te spelen. De AIV merkt op dat nader onderzoek naar de precieze invloed van sociale media op de Arabische opstanden wenselijk is. Ook de televisiebeelden van de demonstraties op Arabische nieuwszenders als Al Jazeera en Al Arabiya hebben ertoe bijgedragen dat de vonk van de opstanden in Tunesië en Egypte oversloeg naar andere Arabische landen. Vooralsnog hebben alleen de demonstranten in Libië in hun poging het regime van Moammar Khadafi ten val te brengen naar de wapens gegrepen. In Jemen dreigt ook een geweldsescalatie tussen regeringstroepen en de machtige Hashid-stam.

Het is te verwachten dat de veranderingen in de Arabische regio belangrijke geopolitieke verschuivingen teweeg zullen brengen. De landen in het gebied zullen niet alleen intern, maar vooral ook ten opzichte van elkaar veranderingen in de machtsstructuren doormaken. Zo ligt het voor de hand te veronderstellen dat Egypte een nieuwe koers

4 Zie bijlage III voor enkele statistieken over de sociale en economische situatie in de Arabische regio.

zal uitzetten, waarbij het naast Turkije en Iran een belangrijke rol zal opeisen. Een veranderde houding ten aanzien van Israël en de Palestijnen is reeds zichtbaar.

Hervormingsgezinde krachten in de regio hebben nog een lange weg te gaan naar vrijheid, gerechtigheid en democratie. In dit advies wordt de blik vooral gericht op de mogelijkheden om het transitieproces in Tunesië en Egypte te ondersteunen en de voorwaarden waaronder steun verleend zou moeten worden. In deze landen is thans sprake van een *window of opportunity* om de nog prille maatschappelijke transformatie te ondersteunen. Voorts meent de AIV dat ook de hervormingen in Marokko nader beschouwd moeten worden. Het hervormingsproces in Marokko verschilt op een belangrijk punt van de transitie in Tunesië en Egypte: hier heeft ook de koning het initiatief genomen tot constitutionele hervormingen. Marokko heeft voorts hechte banden met Europa door zijn samenwerking met de Europese Unie en het grote aantal migranten van Marokkaanse afkomst dat in Europese landen, waaronder Nederland, woonachtig is.

De AIV realiseert zich dat juist in die landen waar een transitie veel moeilijker is te bewerkstelligen, steun voor hervormingsprocessen hard nodig is. De keuze vooral te adviseren over de drie genoemde landen is ingegeven door het ervaringsfeit dat de huidige *window of opportunity* voor fundamentele verbeteringen in de levensomstandigheden van de bevolking al snel weer kan worden gesloten, waarna slechts de gemiste kansen kunnen worden betreurd.

De AIV is van mening dat de transitieprocessen in Tunesië, Egypte en Marokko bij gebleken succes, uiteraard met inachtneming van de verschillen tussen betrokken landen, een stimulans zouden kunnen zijn voor (toekomstige) transitieprocessen elders in de regio. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de verscheidenheid aan staatsvormen in de Arabische regio en de actuele ontwikkelingen in drie andere conflicthaarden, te weten Libië, Syrië en Jemen.

Het korte tijdsbestek voor dit advies liet toetsing aan wetenschappelijke inzichten over rechtsstatelijke en democratiserende veranderingen in diverse landen en regio's (waaronder Midden- en Oost-Europa) niet toe.⁵ Het advies is daarom gericht op praktische mogelijkheden in de nabije toekomst.

5 Zie Linz & Stepan, 'Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe', The John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

I **Verscheidenheid aan ontwikkelingen in de Arabische regio**

Een diepgaande analyse van de politieke, culturele en economische verschillen tussen Arabische landen is in het bestek van dit advies niet goed mogelijk. Wel is een globale aanduiding van de verschillen tussen politieke structuren in de regio behulpzaam voor de latere beantwoording van de vraag naar de toereikendheid van het Nederlandse en EU-beleid om de transitieprocessen in de Arabische regio te steunen. Men zou de staatsvormen in de regio als volgt kunnen samenvatten:⁶

- Repressieve, autocratische staten die de roep om meer burgerlijke vrijheden en sociaaleconomische rechtvaardigheid met harde hand onderdrukken. Bahrein, Iran, Jemen, Libië, Saudi-Arabië en Syrië worden hiertoe gerekend.
- Staten in transitie die, na een opstand tegen een autocratisch regime, stappen zetten naar democratische hervormingen en een rechtsstaat. Egypte en Tunesië zijn de eerste Arabische landen die een dergelijk transitieproces zijn gestart.
- ‘Verlicht autoritaire’ monarchieën die een *top-down* benadering van maatschappelijke hervormingen nastreven, waarbij de politieke macht van de monarch weinig ter discussie staat. Jordanië, Koeweit, Marokko en Oman worden hiertoe gerekend.
- Instabiele electorale democratieën die gekenmerkt worden door partijvorming langs sektarische of tribale lijnen. Irak en Libanon zijn voorbeelden van instabiele electorale democratieën, waarbij in Libanon geprobeerd wordt vast te houden aan machtsdeling bij de vorming van een regering.
- Diverse andere gevallen (Palestijnse gebieden, Iraaks Koerdistan en Soedan).

I.1 Repressieve, autocratische staten

Libië

Libië verkeert thans in een burgeroorlog met onduidelijke afloop. De militaire steun van leden van de NAVO en de Gulf Cooperation Council (GCC) aan de voorlopige regeringsraad in Benghazi om burgerslachtoffers te beperken, gebaseerd op een mandaat van de VN-Veiligheidsraad, heeft nog geen doorbraak bewerkstelligd. De regering in Tripoli lijkt militair nog krachtig genoeg haar positie te consolideren.

Het risico van een voortslepende strijd met grotere aantallen slachtoffers moet verminderd worden door een wapenstilstand. De AIV vestigt aandacht op het voorstel voor een vredesoperatie.⁷ Nederland kan in de EU en VN bepleiten dat een derde Veiligheidsraadresolutie wordt ontworpen, die onder verwijzing naar hoofdstuk VII van het VN-Handvest een wapenstilstand oplegt, lidstaten oproept aan een vredesoperatie bij te dragen die de wapenstilstand handhaaft, de dringendste noden van de bevolking helpt lenigen en bijdraagt aan handhaving van recht en orde in gebieden die niet onder feitelijk gezag van de regering in Tripoli staan. Opgave is het mandaat zo te ontwerpen dat geen afbreuk wordt gedaan aan VN-Veiligheidsraadresolutie 1973 en geen veto wordt uitgesproken. Mogelijk kan bemiddeling door een veto-houdende staat als de Russische Federatie dit bevorderen. Indien deze resolutie wordt aangenomen, komt

6 Ontleend aan HIVOS-advies ‘The Netherlands and the Middle Eastern Uprisings: How to Accompany Transformative Changes’, Den Haag, mei 2011.

7 Zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad, ‘Brahimi: VN-vredesmacht kan een uitweg bieden voor Libië’, 23 april 2011.

Nederland voor de vraag of en welke bijdrage aan een vredesmissie in Libië kan worden geleverd. De Nederlandse regering zal zich in dat geval moeilijk kunnen onttrekken aan haar verantwoordelijkheid. Het moge duidelijk zijn dat de huidige patstelling in Libië niet lang meer mag voortduren.

Syrië

De arrestatie van een groep jongeren na het schilderen van leuzen tegen het Syrische regime in de stad Deraa medio maart markeert het begin van een golf van straatprotesten in het land. Demonstranten in Deraa eisten de vrijlating van deze jongeren en andere politieke gevangenen. Veiligheidsdiensten schoten met scherp op de demonstranten en ontketenden daarmee een veelvoud van protesten in andere steden, waaronder de hoofdstad Damascus. Veel steden werden van de buitenwereld afgesloten terwijl veiligheidsdiensten een klopjacht ontketenden op bewoners die sympathiseerden met de demonstranten. Buitenlandse journalisten wordt de toegang tot Syrië ontzegd en van een onafhankelijke Syrische pers is geen sprake, maar dankzij het gebruik van sociale media kan de wereld over de schouder van demonstranten meekijken naar de dramatische gebeurtenissen. De inzet van militairen en tanks in opstandige steden laat zien dat het regime van president Bashar al-Assad voornemens is de volksopstand met harde hand te onderdrukken.⁸ Eind mei waren volgens Amnesty International minstens 720 doden gevallen.⁹

De aankondiging van president Assad om geplande hervormingen te versnellen en de noodtoestand in het land na 48 jaar op te heffen, lijken geen enkel effect te sorteren. De straatprotesten houden aan evenals de gewelddadige onderdrukking ervan door veiligheidsdiensten en militairen. Internationale sancties tegen Syrië hebben nog geen zichtbare uitwerking gehad op de precaire situatie in het land en het Assad-regime vertoont nog geen tekenen van interne verdeeldheid als gevolg van de huidige crisis.

Het is van groot belang sterke druk op het regime te blijven uitoefenen om de gewelddadige onderdrukking van de protesten te beëindigen. Dit moet zowel bilateraal als in EU-verband en in het kader van mondiale organisaties geschieden.

Jemen

Sinds de aanvang van de protesten tegen het regime van president Saleh in februari jl. is de toch al kwetsbare economie van het land sterk verzwakt. Door de verslechtering van de economische situatie is ook de verdeeldheid binnen de protestbeweging manifest geworden tussen enerzijds jongeren, die vooral sociaaleconomische grieven hebben, en anderzijds gevestigde politieke bewegingen, die uit zijn op politieke veranderingen.¹⁰ Het straatarme Jemen wordt tevens geplaagd door een chronische stammentwist, overbevolking en werkloosheid, corruptie, separatisme in het zuiden en extremistische jihadisten.

8 Q&A: Syria Protests, 12 May 2011, BBC Middle East News Online <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13374395>>. Geraadpleegd op 13 mei 2011; Human Rights Watch, 27 April 2011, 'Syria: Arab States should Push for end to killings' <<http://www.hrw.org/en/news/2011/04/27/syria-arab-states-should-push-end-killings>>. Geraadpleegd op 13 mei 2011.

9 <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/syria-video-points-%E2%80%98shoot-kill%E2%80%99-policy-security-forces-2011-05-26>>. Geraadpleegd op 31 mei 2011.

10 NRC Handelsblad, 'Economie Jemen stort in na opstand', 19 april 2011.

De positie van president Saleh lijkt onhoudbaar, maar tegelijkertijd wordt hij in binnen- en buitenland nog vaak gezien als de enige man die Jemen bij elkaar kan houden. De economische, culturele, ideologische en tribale verschillen binnen Jemen vormden het fundament waarop de macht van Saleh berustte.¹¹ Een ver doorgevoerd systeem van cliëntelisme heeft de staatsstructuren zodanig verzwakt, dat het land dreigt af te glijden naar een falende staat met een burgeroorlog, vergelijkbaar met Somalië.¹² Met de problematiek van piraterij voor de kust van Jemen, 's werelds grootste oliereserves in buurland Saudi-Arabië en de aanwezigheid van Al Qaida in Jemen zelf, zal de uitkomst van de huidige crisis grote regionale en mondiale impact hebben.

Jemen is een partnerland binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Vreedzame hervorming van de politieke en economische toestand is zeer belangrijk. De ingewikkelde stammenverhoudingen maken dit complex. De AIV is van mening dat de ontwikkelingsrelatie van Nederland met Jemen moet worden beperkt tot programma's voor de ondersteuning van maatschappelijke organisaties en noodhulp. Alle overige ontwikkelingsprogramma's moeten worden opgeschort, zolang president Saleh nog aan het bewind is en het geweld voortduurt.

1.2 Staten in transitie

Met de opstanden tegen de autocratische regimes in Tunesië en Egypte is er een kans om democratische hervormingen door te voeren en te bouwen aan een rechtsstaat in deze landen. Het perspectief op dergelijke hervormingen kan echter weer teniet worden gedaan door onderdrukkende maatregelen die, al dan niet met behulp van verkiezingen, de macht blijven monopoliseren.

Tunesië

De macht van het regime van voormalig dictator Ben Ali berustte op twee pijlers: repressie in combinatie met een beleid dat macro-economische groei moest garanderen. Zijn bewind begon te wankelen zodra de verslechtering van de economische situatie in Tunesië - werkloosheid, lage salarissen, hoge voedselprijzen - uitmondde in diepe ontevredenheid en sociale onrust onder een snel verpauperende bevolking. Met politieke repressie alleen bleek het regime niet in staat zich te handhaven. De Tunesische volksopstand werd vooral veroorzaakt door een verslechterende economie, waarvoor bijna alle Tunesiërs de rekening gepresenteerd kregen.¹³

Egypte

Sinds het aantreden van Hosni Mubarak als president in 1981 is de noodtoestand van kracht, die de regering en het veiligheidsapparaat grote bevoegdheden verschafte bij het handhaven van de openbare orde en het beperken van de burgerrechten. De inbreuk op de vrijheid van politieke organisatie in Egypte betekende dat de recente parlementsverkiezingen in november 2010 een farce waren. Slechts een kwart van de Egyptische bevolking nam de moeite de gang naar de stembus te maken. Egypte is

11 K. Bazi, 'Jemen: strijd om 'hearts and minds'', *Atlantisch perspectief* 34/6 2010.

12 NRC Handelsblad, 'Alleen geleidelijk afscheid van Saleh voorkomt bloedbad in Jemen', 9 april 2011.

13 European Council on Foreign Relations policy brief, 'After the Revolution: Europe and the Transition in Tunisia', March 2011; Clingendael Policy Brief No.1, 'De hernieuwde Arabische lente: tussen revolte en revolutie', februari 2011, pp. 4-5.

één van de armste landen in de Arabische regio, waar veertig procent van de bevolking moet rondkomen van minder dan twee US dollar per dag. Voor de snel groeiende beroepsbevolking is onvoldoende werk beschikbaar. De voedselprijzen in het land zijn in korte tijd sterk gestegen. Genoemde factoren hebben in belangrijke mate bijgedragen tot de spontane volksofstand die op 25 januari 2011 in Caïro en andere Egyptische steden uitbrak en de val van de top van het regime inluidden.¹⁴

1.3 'Verlicht autoritaire' monarchieën

Marokko

In het voetspoor van de opstanden in Tunesië en Egypte is een zeer heterogene beweging ontstaan van jonge academici, vakbonden, linkse politieke partijen, islamisten, journalisten en intellectuelen, die onder het scanderen van de leuze 'vrijheid, democratie en gelijkheid' opriepen tot politieke hervormingen en economische en sociale rechtvaardigheid. Anders dan Ben Ali en Hosni Mubarak reageerde koning Mohammed VI welwillend op de eisen van de demonstranten en kondigde hij op 9 maart 2011 in een toespraak aan dat een commissie van onafhankelijke experts constitutionele hervormingen zal voorbereiden die in een referendum aan het Marokkaanse volk zullen worden voorgelegd. Vooralsnog is onduidelijk of de hervormingen in Marokko ook zullen leiden tot een inperking van de politieke macht van de koning en of een overgang naar een constitutionele monarchie in het verschiet ligt.¹⁵

14 Chatham House workshop report, 'Egypt in Transition', April 2011; Institute of Security Studies Report No. 9, 'The Arab democratic wave. How the EU can seize the moment', March 2011, p. 58; Clingendael Policy Brief No.1, 'De hernieuwde Arabische lente: tussen revolte en revolutie', februari 2011, pp. 5-6.

15 Jose Ignacio Torreblanca, 'Springtime in Morocco', 12 April 2011. <http://ecfr.eu/content/entry/commentary_spring_in_morocco>. Geraadpleegd op 22 april 2011.

II Nederlandse steun aan het transitieproces in de Arabische regio

De Nederlandse regering hanteert het uitgangspunt dat steun aan de transitie en hervormingen in de Arabische regio zoveel mogelijk via de EU en internationale (financiële) instellingen moet worden verleend. Waar Nederland beschikt over goede contacten met maatschappelijke en hervormingsgezinde organisaties, relevante deskundigheid en ervaring kan worden besloten tot bilaterale en maatschappelijke hulp in aanvulling op multilaterale steunverlening.¹⁶ In dit verband verdienen de Nederlandse ervaringen met het Matra-programma in Midden- en Oost-Europa, het fragielestatenbeleid en het beleid inzake democratisering, goed bestuur en mensenrechten de aandacht. Hier liggen volgens de AIV nuttige aanknopingspunten voor een beleid ter ondersteuning van het transitieproces in de Arabische regio.

II.1 Matra-programma

Na de revolutionaire ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa in 1989 heeft Nederland met een programma voor maatschappelijke transformatie (Matra) ingespeeld op de vraag uit deze landen projecten te financieren ter ondersteuning van een pluriforme, democratische rechtsstaat. Waarden als actief burgerschap, sociale dialoog en een transparante en verantwoordingsplichtige overheid stonden centraal in het Matra-programma. Na de toetreding van voormalige Oostbloklanden tot de Europese Unie heeft het Matra-programma zich ontwikkeld tot een Nederlandse aanvulling op het Europese preaccessieprogramma en nabuurschapsbeleid.¹⁷ Het programma richtte zich op (potentiële) kandidaat-lidstaten en nieuwe oostelijke buurstaten van de EU en NAVO en sinds 2004 eveneens op enkele zuidelijke buurstaten.¹⁸ In 2009 is besloten het Matra-programma voor de zuidelijke buurstaten te beëindigen. De Nederlandse regering heeft intussen besloten een nieuwe faciliteit voor de ondersteuning van het transitieproces in de Arabische regio in het leven te roepen naar analogie van het Matra-programma.¹⁹ De AIV ondersteunt dit besluit en voegt hieraan toe dat dit programma zo goed mogelijk moet worden afgestemd op soortgelijke inspanningen van andere Europese landen. Ook is er een goede kans voor de EU om met Turkije op een constructieve wijze samen te werken bij de bevordering van maatschappelijke transformatie in de Arabische regio.

II.2 Fragielestatenbeleid

Nederland voert in fragiele staten met een zwak bestuur en een zwakke rechtsorde een beleid dat gericht is op bevordering van de menselijke veiligheid (*human security*)

¹⁶ Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken over de situatie in de Arabische regio, 25 maart 2011.

¹⁷ Kamerbrief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en notitie 'MATRA gemoderniseerd', 3 november 2009; AIV-advies nummer 44, *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, Den Haag, juli 2005.

¹⁸ Algerije, Jordanië, Libanon, Marokko, Syrië en Tunesië.

¹⁹ Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken over de situatie in de Arabische regio, 25 maart 2011.

door de onderliggende oorzaken van instabiliteit aan te pakken.²⁰ Drie samenhangende doelstellingen zijn voor dit beleid gedefinieerd:

1. bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies;
2. bevorderen van veiligheid en rechtsorde voor burgers, bijvoorbeeld door hervorming van leger en politie, verbetering van de rechtspraak en bestrijding van corruptie; en
3. zichtbare resultaten door snelle levering van sociale voorzieningen en werkgelegenheid.

Bij de versterking van de capaciteit van legitieme overheden moet verder gekeken worden dan het staatsapparaat zelf. In landen als Egypte en Tunesië is grote behoefte aan een sterke *civil society*, die een bemiddelende rol kan spelen tussen de machtige staat en burgers. Zo is er behoefte aan maatschappelijke organisaties die zich toeleggen op bewustwordingsactiviteiten over actief burgerschap en de politieke en culturele rechten van burgers. De AIV is van mening dat een focus van het Nederlands beleid op versterking van een onafhankelijke *civil society* in de Arabische regio, waaronder ook onafhankelijke vakbonden, een belangrijke impuls kan geven aan de opbouw van nieuwe democratische structuren in het gebied. Een krachtig maatschappelijk middenveld helpt vrijheid, gerechtigheid en democratie te bevorderen.²¹

Nederland heeft enige ervaring opgedaan met capaciteitsopbouw op het gebied van de rechtsstaat (*rule of law*) en hervorming van de veiligheidssector (*security sector reform*) in fragiele staten. De Nederlandse beleidsexpertise op deze gebieden is gebundeld in twee interdepartementale stuurgroepen, die worden voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken, te weten de Stuurgroep Politie/Rule of Law en de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW).

De AIV beveelt de regering aan de Nederlandse expertise en analysecapaciteit op het gebied van *rule of law* en *security sector reform* in de Arabische regio te vergroten. Zo moet er meer aandacht komen voor het meerjarig en over meerdere plaatsingen heen opbouwen van kennis en expertise met betrekking tot de Arabische regio. Thans gaat veel kennis verloren door het systeem van snelle overplaatsingen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast moet ook de capaciteit op de posten en het ministerie van Buitenlandse Zaken in overeenstemming zijn met de ambities teneinde beter te kunnen inspelen op de hervormingen van de rechtsstaat en de ontwikkeling van de mensenrechtensituatie in de regio. Ook de aanwezige expertise en analysecapaciteit bij Nederlandse NGO's kan naar de mening van de AIV meer worden benut bij de advisering over mogelijke Nederlandse bijdragen aan capaciteitsopbouw op het gebied van *rule of law* en *security sector reform* in de Arabische regio.

20 Focusbrief ontwikkelingssamenwerking, 18 maart 2011; AIV-advies nummer 64, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, Den Haag, maart 2009.

21 Onderzoek van de Europese denktank FRIDE naar buitenlandse ondersteuning van democratiseringsprocessen in 18 Arabische landen wijst uit dat hervormingsbewegingen in de regio meer gebaat zijn bij concrete politieke steun in hun strijd voor hervormingen dan bij het grote aantal seminars dat door Europese beleidsmakers wordt georganiseerd over de betekenis van transitieprocessen in Oost-Europa en de Balkan voor de Arabische regio. Bij de planning van hulpprogramma's voor democratisering moeten de vragen en behoeften van de *civil society* in het gebied leidend zijn.

In Egypte en Tunesië is op korte termijn nog niet veel zichtbare vooruitgang te verwachten voor de kansarme en werkloze bevolkingsgroepen. De EU en internationale (financiële) instellingen kunnen samen met de interim-regeringen van Egypte en Tunesië op korte termijn plannen ontwikkelen voor het herstel van de verzwakte economieën en de groei van de werkgelegenheid.²² Nederland kan via de EU, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD), de Europese Investerings Bank (EIB), het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank deze plannen mede beïnvloeden. Het Nederlands-Deense voorstel voor een Euro-Mediterrane Economische Ruimte beschouwt de AIV als een constructief voorstel ter zake.²³

II.3 Democratisering, goed bestuur en mensenrechten

Het Nederlandse buitenlands beleid inzake de Arabische regio heeft in de afgelopen twee decennia voor een belangrijk deel in het teken gestaan van ondersteuning van democratische hervormingen, goed bestuur en mensenrechten. Daarbij is relatief veel aandacht uitgegaan naar capaciteitsopbouw ter ondersteuning van een levensvatbare Palestijnse staat. Minder bekend is de financiële steun voor veelal kleinschalige projecten op het gebied van democratisering en bescherming van mensenrechten, waaronder vrouwenrechten en religieuze rechten, door Nederlandse ambassades in de Arabische regio, afkomstig uit het Mensenrechtenfonds en het Fonds Ontwikkeling Pluriformiteit en Participatie (FOPP) in islamitische landen.²⁴ Met deze bilaterale hulpinstrumenten kan Nederland een stem geven aan maatschappelijke organisaties die het huidige transitieproces in de Arabische regio kunnen dragen. De AIV is van mening dat vrouwenorganisaties nauw betrokken moeten zijn bij deze transitie en derhalve specifieke aandacht en steun behoeven. Deze vorm van steunverlening is nodig zowel in landen waar de bevolking de weg van democratische hervormingen al is ingeslagen als in landen waar autocratische leiders nog stevig in het zadel zitten. Het is belangrijk dat Arabische activisten voor democratie en mensenrechten, die in eigen land monddood gemaakt en bedreigd worden, kunnen rekenen op politieke en morele steun, onder meer door hun toegang te verschaffen tot netwerken van gelijkgezinden elders in de regio. De AIV vestigt voorts de aandacht op een groot aantal vernieuwende projecten van Nederlandse medefinancieringsorganisaties die in diverse landen in de regio maatschappelijke organisaties hebben helpen ontwikkelen.

22 De Wereldbank schat dat ongeveer 35 à 40 procent van de jongeren tussen 15 en 24 jaar in het Midden-Oosten werkloos is en dat in de komende tien jaar minstens veertig miljoen banen moeten worden geschapen in deze regio.

23 Lene Aspersen and Uri Rosenthal, 'Towards a Euro-Mediterranean Economic Area', *European Voice*, 24 April 2011.

24 In de *Mensenrechtenrapportage 2009* van de minister van Buitenlandse Zaken wordt uitvoerig verslag gedaan van de Nederlandse inspanningen ter bevordering van democratie en mensenrechten in de Arabische regio. Zo worden in Tunesië mensenrechtenprojecten gesteund ten behoeve van kwetsbare groepen, te weten ongehuwde moeders en gehandicapten. In Egypte wordt de capaciteitsopbouw van de Nationale Mensenrechtenraad van Egypte (NCHR) en andere mensenrechtenorganisaties ondersteund. In Marokko worden hoofdzakelijk mensenrechtenprojecten ter bevordering van persvrijheid en vrouwenrechten gesteund.

II.4 Ondersteuning civil society en politieke partijen

Voor en na de opstanden in Tunesië en Egypte zijn vele internationale discussies gevoerd met activisten en deskundigen uit de Arabische regio²⁵ over de kansen en mogelijkheden om fundamentele politieke hervormingen in het gebied tot stand te brengen. Ook de risico's van mislukking, voor het geval dat de hooggespannen verwachtingen niet zouden worden waargemaakt, kwamen in deze discussies aan de orde. De meeste Arabische activisten en deskundigen verwachten niet dat zittende Arabische leiders zelf tot grote politieke hervormingen bereid zijn. Hervormingen maken alleen kans van slagen wanneer deze door de *civil society* en politieke oppositiepartijen worden afgedwongen. Feit is echter dat de *civil society* en politieke oppositiepartijen in het verleden stelselmatig werden tegengewerkt en beknot in hun vrijheid. NGO's in onder meer Tunesië, Egypte en Marokko hebben om die reden voorheen bewust gekozen voor een zekere depolitisering van hun activiteiten om een algeheel verbod te voorkomen. Zo werd de strijd voor meer vrouwenrechten dikwijls gevoerd in het kader van sociaal-medische projecten. Ook na de opstanden in Tunesië en Egypte en de toezegging van constitutionele hervormingen in Marokko, zijn de restricties op het functioneren van NGO's en politieke oppositiepartijen nog niet volledig opgeheven en zijn activisten nog niet gevrijwaard van intimidatie door politie en veiligheidsdiensten. Er zijn grote risico's dat de hervormingen worden onderdrukt en er alleen in schijn wordt gedemocratiseerd. Discriminerende en antifeministische opvattingen kunnen door de politieke instabiliteit sterker worden. Zo worden vrouwen in Egypte niet bij de grondwetsherziening betrokken en wordt de vrouwenbeweging genegeerd en geïntimideerd. De AIV is daarom van mening dat Nederlandse diplomaten nauwlettend de (politieke) vrijheid van activisten, NGO's, de vrouwenbeweging en politieke partijen in genoemde landen kritisch moeten volgen, maar ook in de rest van de Arabische regio, en de autoriteiten horen aan te spreken op praktijken van intimidatie, geweld, vrijheidsberoving en marteling van activisten en hervormingsgezinde politici.

De AIV beveelt de Nederlandse regering aan zich in te zetten voor ondersteuning van de *civil society* en politieke partijen langs de volgende lijnen:

1. Het is belangrijk dat Nederlandse diplomaten de mensenrechtensituatie in de regio kritisch volgen, in het bijzonder het geweld tegen demonstranten, arrestaties van hervormers en de rol van militaire tribunalen. Daartoe moet voldoende analysecapaciteit op ambassades aanwezig zijn.
2. Naast de hervorming van het openbaar bestuur verdient de ontwikkeling c.q. versterking van het maatschappelijk middenveld (politieke partijen, maatschappelijke organisaties en vakbonden) prioritaire aandacht. Het gaat erom lokale organisaties te steunen die zich inzetten voor mensenrechten en fundamentele vrijheden, voor sociaaleconomische rechten van stedelijke armen en kleine boeren, organisaties die zich inzetten voor de rechten en participatie van vrouwen²⁶ en micro-financieringsinstellingen. Het is voorts van belang zoveel mogelijk mensen met ondernemingszin perspectief te bieden. Hiervoor kunnen scholings- en uitwisselingsprogramma's gericht op de overdracht van kennis en ervaring hun nut

25 International Conference 'Political Reform in the Arab World: Problems and Prospects', Stanford University, 10–11 May 2010; Chatham House Workshop, 'Egypt in Transition', Cairo, March 2011.

26 Daarbij moet niet alleen aan urbane feministische organisaties worden gedacht, maar ook aan buitengesloten vrouwen op het platteland, weduwen, gescheiden vrouwen en vrouwen die in absolute armoede leven.

bewijzen. Egyptische NGO's willen van Nederlandse NGO's leren hoe de transitie in Oost-Europa is verlopen. Financiering van nieuwe, grootschalige projecten van personen en organisaties die zich nog niet als hervormers hebben bewezen, wordt afgeraden. Voorkeur verdienen meerjarige afspraken met betrouwbare, onafhankelijke NGO's, die al langer banden onderhouden met Nederlandse NGO's.

3. Ondersteuning van de *civil society* moet voor langere tijd worden gepland. Op de korte termijn is echter steun nodig bij het versterken van bewustwording, pleitbezorging, campagne voeren, mensenrechteneducatie en organisatieontwikkeling. Nieuwe organisaties hebben behoefte aan begeleiding en capaciteitsversterking om te zorgen voor een goede verantwoording over de bestedingen.
4. Ondersteuning van capaciteitsopbouw van politieke partijen moet eveneens voor langere tijd worden gepland in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD), het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) en the Association of European Parliamentarians with Africa (AWEPA). Belangrijk is dat Nederlandse inspanningen ter zake zich niet beperken tot capaciteitsopbouw van de nog schaarse seculiere partijen, maar vooral democratisch geïnspireerde islamitische partijen omvat. Daarbij is het van belang tevens aandacht te schenken aan capaciteitsopbouw in rurale gebieden, naast activiteiten in stedelijke gebieden.

II.5 Ondersteuning vakbonden

Nederland beschikt over een beleidsinstrument voor de ondersteuning van de vakbeweging en de bevordering van vakbonds- en arbeidsrechten wereldwijd. Jaarlijks stelt de Nederlandse regering ongeveer €16 miljoen beschikbaar voor het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) dat wordt uitgevoerd door de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) en het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV).²⁷

De Egyptische vakbeweging werd lange tijd beschouwd als een verlengstuk van de staat. Het lidmaatschap van een vakbond was voor werknemers vaak een verplichting en vakbondsactiviteiten werden van staatswege nauwlettend in de gaten gehouden. In de afgelopen jaren zijn Egyptische vakbonden zich geleidelijk meer onafhankelijk gaan positioneren. De ervaring met het mobiliseren van mensen bij arbeidersstakingen is van grote betekenis geweest bij de organisatie van de protesten die hebben geleid tot de val van Mubarak.²⁸ De AIV merkt op dat de transitieprocessen in Egypte, maar ook in Tunesië en Marokko, niet alleen politieke hervormingen betreffen, maar evenzeer sociaaleconomische. Onafhankelijke vakbonden moeten als spreekbuis van de belangen van werknemers een belangrijke stem hebben bij de besluitvorming over noodzakelijke sociaaleconomische hervormingen.

De AIV beveelt de regering aan om samen met de FNV en CNV de mogelijkheden voor capaciteitsopbouw van een onafhankelijke vakbeweging in Egypte, Tunesië en Marokko te verkennen en hiervoor een meerjarenplan te ontwikkelen.

²⁷ *Mensenrechtenrapportage 2009* van de minister van Buitenlandse Zaken, pp. 154-155.

²⁸ UNDP, *Egypt Human Development Report 2008. Egypt's Social Contract: the Role of Civil Society*, pp. 112-116; Clingendael Policy Brief No.1, 'De hernieuwde Arabische lente: tussen revolutie en revolutie', februari 2011, p. 5.

III Internationale steun aan het transitieproces in de Arabische regio

III.1 Europese Unie

De verwachting is dat de EU een bijdrage van betekenis zal leveren aan de politieke en maatschappelijke hervormingsprocessen in de Arabische regio. Deze verwachting is vooral gebaseerd op het grote belang dat dit gebied voor Europa vertegenwoordigt. Als grootste handelspartner is Europa voor de Arabische regio een belangrijke factor; dit geldt in het bijzonder voor de Maghreb-landen.²⁹ Tegelijkertijd is er sprake van een exponentiële groei van niet-Europese investeringen in de Maghreb, hoofdzakelijk afkomstig uit de Golfstaten, maar ook uit de Verenigde Staten en China.³⁰

Eind 1995 is een Euro-Mediterraan Partnerschap (EMP, het zogeheten Barcelona-proces) tot stand gekomen. De drie hoofddoelen waren: (1) het bepalen van een gemeenschappelijke ruimte van vrede en stabiliteit via een versterking van de politieke en veiligheidsdialoog, (2) de vorming van een zone van gedeelde welvaart door middel van een economisch en financieel deelgenootschap en de geleidelijke totstandkoming van een vrijhandelsgebied, en (3) een toenadering tussen de volken uit de deelnemende landen op basis van een sociaal, cultureel en menselijk partnerschap, dat gericht is op het aanmoedigen van begrip tussen culturen en uitwisselingen tussen de 'burgersamenlevingen'.

De bevordering van democratie, goed bestuur en mensenrechten prijkte nadrukkelijk op de agenda van de periodieke besprekingen die tussen de deelnemende landen op verschillende politieke en niet-politieke niveaus zijn gehouden. In 2003 kreeg het EMP een plaats in het bredere kader van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB), dat ook de landen van Oost-Europa en de Zuid-Kaukasus omvat. Het strategisch doel van het ENB is te voorkomen dat met de naderende grote uitbreiding van de EU nieuwe scheidslijnen in Europa ontstaan tussen de landen die als lidstaat worden toegelaten en de landen waarvoor – voorlopig of voor altijd – de deuren van de Unie gesloten blijven. Daartoe werd vanuit Brussel een voortschrijdende integratie in de interne markt van de EU en een verdiepte politieke samenwerking aangeboden. Vooral op aandring van Frankrijk werd in 2008 het EMP vervangen door een Unie voor het Middelen- en Oost-Europese gebied. In brede kring is de conclusie getrokken dat het Barcelona-proces van nieuwe impulsen moet worden voorzien.

De EU is tot nog toe niet in staat geweest de regeringen in de regio te stimuleren het pad van hervormingen op te gaan. Hierbij moet wel worden bedacht dat de EU niet het krachtigste middel in stelling heeft kunnen brengen dat ten aanzien van het doorvoeren van gewenste veranderingen in Midden- en Oost-Europa het meest effectief is gebleken: het vooruitzicht op EU-lidmaatschap. Maar er blijven diverse andere beleidsinstrumenten beschikbaar: handel, investeringen, projecten tegen (jeugd)werkloosheid, versterking van maatschappelijke organisaties, vakbonden, mensenrechteninstellingen, democratische politieke partijen en onafhankelijke professionele media.

29 Ruim 70 procent van het handelsverkeer van de Maghreb-landen is gericht op Europa. Zie Claire Spencer, 'North Africa: New Challenges, Old Regimes, and Regional Security', November 2008, p. 3.

30 Edward Burke e.a., "Why the European Union needs a 'broader Middle East' policy", February 2010, pp. 1-5.

De AIV is van mening dat daar waar het EU-beleid in het verleden tekort is geschoten, de oorzaak daarvan meer moet worden gezocht in de aanwending van het instrumentarium dan in de beschikbaarheid van de instrumenten als zodanig. De EU heeft onvoldoende nadruk gelegd op ontwikkeling van een onafhankelijke private sector die gevrijwaard is van politieke beïnvloeding. De bezorgdheid over het gebrek aan democratie en de onvolkomenheden (of zelfs afwezigheid) van de rechtsstaat verschoof naar de achtergrond naarmate Europese leiders voorrang gaven aan de totstandkoming van een alliantie tegen de politieke islam, de strijd tegen het terrorisme en het indammen van de stroom immigranten uit Noord-Afrika. Een factor van bijzonder belang in dit verband is dat de EU in de ogen van de Arabische landen onvoldoende afstand is gaan nemen van het Israëliëse beleid.

De veronderstelling dat welvaartscreatie via *trickle down* aan de bevolking als geheel ten goede zou komen is onjuist gebleken. Voorts is een klacht uit de zuidelijke buurstaten dat het partnerschap met de EU doordrongen is van een geest van bevoogding. Het is in eerste instantie de EU die de behoeften van deze landen heeft vastgesteld en de beleidsinstrumenten heeft aangewezen. Bij de EMP-top in Barcelona in 2005 ontbraken veel leiders uit de zuidelijke buurstaten uit ongenoegen over wat zij zagen als de buitensporige conditionaliteit die de EU verbond aan te verlenen bijstand. De opkomst van hervormingsbewegingen in verschillende Arabische landen verschaft de EU nieuwe kansen op beter beleid.

Het antwoord van de AIV op de eerste vraag van de regering is, dat de huidige instrumenten van de EU in beginsel geschikt zijn om de transitie in de Arabische regio naar democratie en rechtsstaat te ondersteunen. Tegelijkertijd beseft de AIV dat pleidooien voor een forse verhoging van EU-begrotingsfondsen, in het huidige politieke en economische klimaat, niet realistisch zijn. Het komt er vooral op aan de beschikbare middelen beter te gebruiken. Het is van groot belang dat de EU zoveel mogelijk aansluit bij de aspiraties en wensen van de hervormingsbewegingen die vanuit de bevolking zelf zijn opgekomen. Er is kritiek geleverd op de trage reactie van de EU op de omwentelingen in Egypte en Tunesië. De AIV onderschrijft deze kritiek. De trage reactie heeft ruimte geschapen voor diplomatieke soloacties van vooral de grotere lidstaten. Dit heeft overeenstemming over een gemeenschappelijke Europese beleidslijn bemoeilijkt.

Inmiddels is de EU wel in beweging gekomen. Zo brachten de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en de Commissaris voor de Uitbreiding en het Nabuurschapsbeleid begin maart een gezamenlijke Mededeling naar buiten, die de grondslag zal vormen voor de verdere EU-inspanningen met betrekking tot de zuidelijke buurstaten. Met een nieuw 'partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart' beoogt de EU met staten die zichtbare vooruitgang boeken op het gebied van democratische hervormingen, afspraken te maken over nauwere politieke en economische samenwerking. Vrije en eerlijke verkiezingen vormen het toegangsticket tot dit nieuwe partnerschap.³¹ De Mededeling is gevolgd door een nieuwe versie van het Nabuurschapsbeleid. Daarin wordt onder meer voorgesteld het ENB-budget voor de periode 2011-2013 te verhogen van €5,7 miljard naar €6,94 miljard. Voor dit budget zouden alle nabuurstaten in aanmerking komen (dus niet alleen de zuidelijke).³²

31 European Commission/HR, 'A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean', 8 March 2011.

32 European Commission/HR, 'A new and ambitious European Neighbourhood Policy', 25 May 2011.

De Europese financiële instellingen kunnen een bijdrage leveren aan dit partnerschap: de EBRD, de EIB en het ontwikkelingsbudget van de Europese Unie. Zij kunnen investeringen in lopende programma's uitbreiden en andere inkrimpen. De EBRD en EIB kunnen voorts op de kapitaalmarkt lenen voor extra programma's in landen die hervormingen doorvoeren in hun economie, werkgelegenheidsbeleid en staatshuishouding. Het is van belang dat daarbij de juiste voorwaarden van goed bestuur worden gesteld. Daarbij horen corruptiebestrijding, transparantie en ontwikkeling van niet-statelijke instellingen, zowel bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties. De Europese Raad heeft besloten het bedrag aan leningen van de EIB aan de zuidelijke buurstaten te verhogen met €1 miljard voor de periode 2011-2013. Tevens heeft de EBRD op verzoek van de EU besloten over te gaan tot steunverlening aan Egypte; de EBRD zal vanaf 2013 ongeveer €2,5 miljard aan leningen op jaarbasis beschikbaar stellen aan Egypte.³³

De AIV beveelt de Nederlandse regering aan zich in EU-verband in te zetten voor ondersteuning van het transitieproces in de Arabische regio langs de volgende lijnen:

1. Hervorming van de justitiële sector, inclusief politie en gevangeniswezen, verdient grote aandacht. De veiligheid van de bevolking gaat achteruit, ook in hervormende landen. In sommige landen is vooral de politie bedreigend. Rechtshulp en toegang tot het rechtssysteem moeten worden verbeterd. Ook *mediation* en informeel recht kunnen worden bevorderd.
2. Bij het bevorderen van democratie en rechtsstatelijkheid moet tevens aandacht worden besteed aan hervorming van de veiligheidssector. De aanvaarding van het primaat van de politiek door de gewapende macht is belangrijk voor het welslagen van de democratische transformatie.
3. Het terugdringen van de werkloosheid, vooral onder jongeren, heeft een hoge urgentie en is voorwaardenscheppend voor de stabilisering van de samenleving. Ook voor de Arabische wereld geldt dat het midden- en kleinbedrijf de belangrijkste bron van werkgelegenheid is. De ontwikkeling van deze sector moet daarom met behulp van technische bijstand en 'zachte' leningen met kracht worden bevorderd. De behoeften van arme mensen en gemarginaliseerde groepen dienen een duidelijke plaats te krijgen in het economisch en handelsbeleid. Daarnaast valt te voorzien dat, gezien het niveau van economische ontwikkeling van de betrokken landen, de landbouwsector een relatief grote omvang zal behouden. De bloei van deze sector is sterk afhankelijk van de afzetmogelijkheden op de Europese markt.
4. Tot dusver hebben vooral de Zuid-Europese landen zich verzet tegen een grotere markttoegang voor landbouwproducten uit Noord-Afrika. Protectie van de Zuid-Europese landbouwsector is een doodlopende weg; daarentegen biedt modernisering van de Zuid-Europese landbouw wel perspectief en moet deze het uitgangspunt zijn voor een Europees landbouwbeleid, dat de concurrentie met producenten van buiten de Unie niet schuwt. Overigens kan de toenemende voedselschaarste in de wereld, die vrij algemeen wordt verwacht, de strijdigheid van belangen tussen de landbouwsector binnen en buiten de EU helpen verzachten.
5. Het verdient aanbeveling ruime invulling te geven aan de zogeheten mobiliteitspartnerschappen die de EU van plan is te sluiten met partnerlanden. Niet alleen moeten studenten, wetenschappelijk onderzoekers en zakenlieden in aanmerking komen voor een tijdelijk verblijf in een van de EU-landen, maar bijvoorbeeld ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en journalisten.

33 *ibid.*

6. De conditionaliteit bij de hulpverlening in het kader van het Nabuurschapsbeleid moet zoveel mogelijk in positieve termen worden gesteld en worden gekoppeld aan vooruitgang in de ontwikkeling van democratie en rechtsstaat (transparantie, open informatievoorziening aan parlement, vrije media) en de bescherming van mensenrechten (vrouwenrechten, religieuze rechten). Dit houdt in dat overdracht van financiële middelen vooral moet worden gericht op het belonen van geleverde prestaties of van in gang gezette, veel belovende ontwikkelingen, zoals de versterking van particuliere instellingen en het midden- en kleinbedrijf. Het adagium van 'more for more' moet consequent worden toegepast. De toepassing van positieve conditionaliteit in de oostelijke buurstaten van de EU toont echter aan dat de effectiviteit van dit instrument staat of valt met de omvang en impact van de economische voordelen. Derhalve moet het instrument van positieve conditionaliteit selectief maar wel ruimhartig worden ingezet in die Arabische landen waarmee een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart wordt overeengekomen.
7. Weerstand moet worden geboden aan stemmen die opgaan om middelen uit het ENB-budget over te hevelen van Oost-Europa (en de Kaukasus) naar Noord-Afrika. Het EU-belang is evenzeer gediend met het bevorderen van welvaart en stabiliteit in de oostelijke buurstaten.
8. Uitbreiding van het mandaat van de EBRD naar Egypte en andere landen in de Arabische regio met inachtneming van strikte voorwaarden ten aanzien van goed bestuur.
9. Voor bestrijding van corruptie is van belang dat Nederland en de EU zich inzetten voor opheffing van het bankgeheim in landen die dit garanderen. Weggesluisd vermogen van regimes dat in het buitenland is belegd, moet zoveel mogelijk worden teruggezonden en benut voor investeringen waarvan de bevolking kan profiteren. Ook de bevordering van professionele onderzoeksjournalistiek kan corruptie helpen opsporen en bestrijden.
10. EU-lidstaten en hun NGO's dienen te investeren in analysecapaciteit inzake Arabische landen voor het beoordelen van interne ontwikkelingen en van lokale organisaties die hulpprogramma's uitvoeren. Zowel de EU, als de NGO's doen er goed aan hiertoe meer eigen deskundigheid in de regio te ontwikkelen.
11. Regelmatig overleg tussen Europese overheden, maatschappelijk middenveld en bedrijfsleven is van belang om de gezamenlijke bijdrage aan ondersteuning van hervormingen in de regio te bespreken.
12. De EU kan een belangrijke bijdrage leveren aan het ondersteunen van het voorbereiden en monitoren van verkiezingen.

III.2 Internationale organisaties

De VN beschikt over een gevarieerd beleidsinstrumentarium voor vrede en veiligheid, bevordering van de internationale rechtsorde, wederopbouw na een gewapend conflict, en economische, sociale, maatschappelijke en culturele ontwikkeling. De volkerenorganisatie is bij de inzet van dit instrumentarium sterk afhankelijk van bijdragen van individuele lidstaten. Voor de handhaving van vrede en veiligheid is de VN-Veiligheidsraad primair verantwoordelijk.

Het UNDP en het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM) kunnen een belangrijke rol spelen bij de verdere ontwikkeling van de *civil society* en burgerrechten in de Arabische regio en zal binnenkort een strategie voor democratisering van de regio uitbrengen. Ook de Arab Human Development Reports die sinds 2000 worden opgesteld door individuen en groeperingen in de Arabische wereld met steun van de UNDP, zijn waardevol gebleken voor het agenderen van politieke en maatschappelijke

problemen in de regio. UNDP beschikt echter niet over grote bedragen en hetzelfde geldt voor de HCRM. De Wereldbankgroep, het IMF en het Arabisch Ontwikkelingsfonds, evenals de reeds genoemde EIB, EBRD en EU kunnen daar wel over beschikken.

De afhankelijkheid van kredieten neemt in een aantal Arabische landen toe vanwege het wegvallen van eigen inkomsten door de politieke onrust. De landen in de regio die energie-importeur zijn en politieke onrust ervaren, zien hun inkomsten teruglopen doordat het toerisme afneemt en buitenlandse investeringen stagneren.³⁴ Voedsel- en energieprijzen schommelen sterk. Vooral Egypte, Tunesië, Jemen en Syrië kunnen liquiditeitstekorten krijgen door dalende inkomsten uit het buitenland en stijgende binnenlandse uitgaven. Nieuwe uitgaven zijn nodig voor het realiseren van inclusieve groei met meer aandacht voor werkgelegenheid, plattelandsontwikkeling, onderwijs en gezondheidszorg. Voorts kan door corruptierechtszaken een deel van omstreden tegoeden worden bevroren. In hoeverre pogingen om tegoeden van autocratische leiders naar oppositiebewegingen te leiden juridisch op korte termijn succes zullen hebben, staat nog te bezien.

Diverse landen zullen bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank en andere internationale financiële instellingen aankloppen voor begrotingssteun, krediet en schuldherfinanciering. Zo kan Tunesië \$500 miljoen begrotingssteun tegemoet zien van de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB) ten behoeve van goed bestuur, collectieve voorzieningen en werkgelegenheid voor jongeren. Dit bedrag maakt onderdeel uit van een internationaal hulppakket ter waarde van \$1,2 miljard voor Tunesië. Voorts is de Wereldbank een lening van \$2,5 miljard voor ontwikkelingsprojecten overeengekomen met Egypte, waaronder financiering aan private ondernemers.³⁵ Ook voor hervorming en democratisering geldt dat de kost voor de baat uitgaat. De economische baten van transparanter bestuur en minder corruptie zijn groot, maar het bedrijfsleven wacht daar in het algemeen niet op en ziet op tegen dalende geldstromen op de korte termijn.

Nederland kan in de besturen van IMF en Wereldbank aandringen op een soepele beoordeling van de landen die hervormingen doorvoeren, die niet alleen financiële criteria benadrukt maar ook de politieke context in afzonderlijke landen in acht neemt. Daarnaast kunnen IMF en Wereldbank ondersteuning verlenen aan landen in de Arabische regio in de vorm van technische assistentie bij beleidsadvisering. Privatisering moet kritisch worden gevolgd. Zij kan immers een uitverkoop behelzen aan personen die voor een regeringsnetwerk werken en kan ook ten koste gaan van de belangen van de bevolking bij goede dienstverlening en lage kosten.

Tot nog toe hebben multilaterale investeringsbanken zich hoofdzakelijk op kredieten aan overheden gericht en zeer weinig in particuliere instellingen geïnvesteerd. Wereldbankpresident Zoellick overweegt kredietverlening aan de *not-for-profit* sector om de capaciteit te versterken van maatschappelijke organisaties die werken aan transparantie, het afleggen van verantwoording en dienstverlening. De Wereldbankgroep concludeert uit eigen onderzoek dat Wereldbankprojecten tot betere dienstverlening en minder corruptie leiden wanneer maatschappelijke organisaties daarbij betrokken zijn. Zoellick hield in een recente toespraak ter zake een pleidooi voor 'modernized

34 Het IMF heeft berekend dat de olie-importerende landen in de Arabische regio de komende drie jaar \$160 miljard aan internationale steun nodig hebben. Het IMF zelf levert \$35 miljard.

35 New York Times, 'World Bank Offers Aid to Egypt and Tunisia', 24 May 2011.

multilateralism' en gaf daarbij prioriteit aan het Midden-Oosten en Afrika.³⁶ De AIV beveelt aan deze mogelijke vernieuwing van het Wereldbankbeleid krachtig te steunen en ook in andere internationale financiële instellingen na te streven. Voorts kan Nederland als donor van de AfDB een dergelijke vernieuwing bij deze bank bepleiten. Dit sluit ook aan op het Nederlandse voornemen te gaan samenwerken met de AfDB op het terrein van de ontwikkeling van de private sector op het Afrikaanse continent.³⁷

De AIV is van mening dat in het algemeen officiële kredietverlening en schulderfinanciering meer aandacht moet besteden aan de vereisten van goed bestuur en daarmee hervorming, democratisering, corruptiebestrijding en rechtsstatelijkheid kan helpen bevorderen.

III.3 Regionale organisaties

Er was in de afgelopen jaren sprake van een toenemend zelfbewustzijn bij regionale organisaties als de Afrikaanse Unie (AU), de Arabische Liga (AL), Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC) en de Gulf Cooperation Council (GCC). Echter, de recente ontwikkelingen in de Arabische regio plaatsen de regeringen van de lidstaten voor de fundamentele keuze van echte hervorming of bestendiging van hun machtsbestel. De crises in de Arabische regio worden door deze organisaties op verschillende wijzen tegemoet getreden.

De **Afrikaanse Unie** houdt zich hoofdzakelijk bezig met de crisis in Libië. Op 11 april 2011 kwam de AU met een routeplan voor een staakt-het-vuren en een daaropvolgend politiek vredesproces. Tot op heden hebben de diplomatieke inspanningen van de AU geen doorbraak kunnen bewerkstelligen op het Libische strijdtoneel. Wel is de internationale status van de voorlopige regeringsraad in Benghazi dankzij de vredesinspanningen van de AU toegenomen. Het is overigens opmerkelijk dat de AU zich heeft uitgesproken voor een politieke oplossing inclusief het vertrek van Khadafi, aangezien het Libische regime de laatste jaren veruit de grootste financiële bijdrage aan de AU leverde.³⁸

De **Arabische Liga** heeft grote moeite tot een eensluidend standpunt te komen ten aanzien van de omwentelingen en crises in de regio, vooral omdat de soevereiniteit van de Arabische landen de kern vormt van het gedachtegoed van de liga. Wel besloot de AL bij de VN-Veiligheidsraad een verzoek in te dienen tot instelling van een no-fly-zone boven Libië nadat Khadafi openlijk had bedreigd de tegenstanders van zijn regime te liquideren. Voor het overige is de AL geen machtsfactor bij de stormachtige ontwikkelingen in de regio. Een Arabische Top, die in Bagdad zou worden gehouden, is voor onbepaalde tijd uitgesteld, naar alle waarschijnlijkheid door toedoen van de Golfstaten, die hiermee uiting gaven aan hun grieven tegen de Iraakse regering, die haar steun had uitgesproken voor de shi'itische demonstranten in Bahrein. De Arabische Liga heeft onlangs veel kritiek gekregen, omdat het tot het laatste moment een mogelijk Syrisch lidmaatschap van de

36 Toespraak Wereldbankpresident Zoellick voor het Peterson Institute, 6 april 2011.

37 Zie <<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/04/17/wereldbank-voorjaarsvergadering-bespreekt-aanpak-schommeling-van-voedselprijzen-en-fragiele-staten.html>>. Geraadpleegd op 13 mei 2011.

38 Zie <<http://www.cnsnews.com/news/article/african-union-recipient-gaddafi-funds-si>>; <<http://www.au.int/en/sites/default/files/Final%20version.%20AU%20speech.%20Rome.%2005.2011.pdf>>.

VN-Mensenrechtenraad bleef steunen.³⁹

De **Organisatie van de Islamitische Conferentie** is minder hecht dan de Arabische Liga en wordt in versterkte mate geconfronteerd met dezelfde problemen van interne verdeeldheid onder haar leden als de AL. Zo sprak de organisatie zich niet uit over de crisis in Bahrein, wat hevige kritiek ontlokte van de zijde van Iran.⁴⁰

De **Gulf Cooperation Council** bestaat uit Bahrein, Koeweit, Oman, Qatar, Saudi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) en is de minst heterogene regionale organisatie in de Arabische regio. Zijn statuut bevat onder meer de bepaling dat 'any danger threatening a GCC state is a threat to all member states'.⁴¹ Deze bepaling werd toegepast bij het neerslaan van de protesten in Bahrein met behulp van Saudische veiligheidstroepen. De GCC probeert in buurland Jemen met diplomatieke middelen een uitweg uit de politieke crisis te vinden, tot op heden echter zonder resultaat. Ook sloot de GCC zich aan bij het verzoek aan de VN-Veiligheidsraad voor een no-fly-zone boven Libië en leveren twee golfstaten, Qatar en de VAE, een militaire bijdrage aan de NAVO-operatie in Libië.

Opmerkelijk is de recente bekendmaking van toetredingsgesprekken van Marokko en Jordanië tot de GCC.⁴²

39 Zie <http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2011/04/28/the_arab_leagues_15_minutes_ending?wpisrc=obinsite>. Geraadpleegd op 14 mei 2011.

40 Zie <<http://babulimlibrary.com/news/iran-urges-oic-ipu-actions-on-bahrain>>. Geraadpleegd op 20 mei 2011.

41 Zie <<http://www.iiss.org/middle-east/global-perspectives-series/unity-and-disparity-border-issues-and-revolution-in-the-gcc/>>. Geraadpleegd op 20 mei 2011.

42 Trouw, 'Arabische koningen schuilen bij elkaar', 17 mei 2011.

IV Tot besluit

De ontwikkelingen in de Arabische regio gaan momenteel erg snel, waardoor sommige informatie in dit rapport bij het lezen mogelijk al is achterhaald door de actualiteit. De AIV meent dat de politieke omwentelingen in de Arabische regio belangrijke kansen bieden voor een betere, meer op rechtsstaat en democratie gerichte omgang van westerse landen met autocratische regimes die verantwoordelijk zijn voor ernstige schendingen van mensenrechten. Weliswaar nopen zwaarwegende geopolitieke belangen tot het onderhouden van diplomatieke betrekkingen met autocratische regimes, maar dialoog en (beperkte) samenwerking op regeeringsniveau mogen niet ten koste gaan van de ondersteuning van hervormingsgezinden en het maatschappelijk middenveld in die landen. Teveel hebben westerse regeringen zich in het verleden geïdentificeerd met autoritaire regimes, op basis van de onjuist gebleken veronderstelling dat dergelijke regimes voor politieke stabiliteit zouden kunnen zorgen. Ook nu is er het gevaar dat het beleid van westerse landen wordt beheerst door een taxatie van de overlevingskansen van een autocratisch regime, los van de vraag wat in het belang is van respectering van de rechten van de mens en de democratische en sociaaleconomische aspiraties van de bevolking.

De AIV is van oordeel dat de Nederlandse regering zich niet moet laten gijzelen door de angst dat radicale islamitische groeperingen een greep naar de macht doen. De kans daarop neemt eerder toe dan af door een politiek van – al dan niet heimelijke – steun aan regimes die blijvend vervreemd zijn geraakt van de legitieme eisen van de burgers in de Arabische samenlevingen. De AIV concludeert dat de recente ontwikkelingen in Tunesië, Egypte en andere Arabische landen het belang onderstrepen van een gerichte versterking van het maatschappelijk middenveld (politieke partijen, maatschappelijke organisaties en vakbonden). De opbouw van een krachtig maatschappelijk middenveld vergt een lange adem, maar sorteert uiteindelijk het meeste effect bij het bevorderen van vrijheid, gerechtigheid en democratie.

De AIV merkt op dat zowel Nederland als de EU reeds beschikken over passende beleidsinstrumenten ter versterking van de *civil society*. Echter, vooral de EU heeft in het recente verleden verzuimd de instrumenten uit het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) op de juiste wijze toe te passen. Zo heeft de Unie in de politieke dialoog met zuidelijke buurstaten onvoldoende nadruk gelegd op de onvolkomenheden (of zelfs afwezigheid) van de rechtsstaat en de ontwikkeling van een onafhankelijke particuliere sector die gevrijwaard is van politieke beïnvloeding. De opkomst van hervormingsbewegingen in verschillende Arabische landen verschaft de EU nieuwe kansen. Nederland beschikt met het Mensenrechtenfonds en het Fonds Ontwikkeling Pluriformiteit en Participatie in islamitische landen over passende bilaterale hulpinstrumenten waarmee een stem gegeven kan worden aan maatschappelijke organisaties die het huidige transitieproces in de Arabische regio kunnen dragen. De AIV meent echter dat investeringen in additionele expertise en analysecapaciteit noodzakelijk zijn om de regering goed te kunnen adviseren over mogelijke Nederlandse bijdragen aan versterking van de *civil society* in de Arabische regio. Voldoende analysecapaciteit op ambassades in de regio en nauwere samenwerking van de regering met (Nederlandse) NGO's, instellingen voor capaciteitsopbouw van politieke partijen en de vakbeweging zijn het meest doelmatig om in deze behoefte aan expertise en analysecapaciteit te voorzien.

Adviesaanvraag

De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 18 april 2011

Betreft Adviesaanvraag AIV ontwikkelingen in de Arabische regio

Geachte heer Korthals Altes,

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

De Tweede Kamer heeft de regering bij motie d.d. 23 maart 2011 van de leden Pechtold en Timmermans over de actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, het volgende verzocht:

“- de Adviesraad Internationale Vraagstukken te verzoeken of zij advies kan uitbrengen over de (financiële) toereikendheid van het huidige Nederlandse en EU-beleid om democratie en rechtsstaat in de Arabische en Perzische regio te steunen.”

Met deze brief geef ik namens de regering gevolg aan dit onderdeel van de genoemde motie. De Nederlandse regering heeft over de ontwikkelingen in de Arabische regio twee brieven naar de Tweede Kamer gestuurd. De tweede brief d.d. 25 maart ging vergezeld van de notitie “Transitie Arabische Regio” waarin de Nederlandse en Europese belangen in deze regio aan de orde komen en de Nederlandse inzet uiteen wordt gezet. In de tweede brief doet de regering de volgende toezegging:

“De regering zal de komende weken en maanden het bestaande bilaterale beleid en instrumentarium – zoals het Mensenrechtenfonds – verder toespitsen op de ontwikkelingen in de regio. Daarenboven zal de regering binnen de bestaande budgettaire kaders een nieuwe faciliteit openen naar analogie van het Matra-programma.”

De onderzoeksvragen

De regering stelt de AIV de volgende vragen:

- Zijn de huidige instrumenten van de EU (dialogoog in het kader van de Associatieakkoorden, hulp, handelspreferenties, EIB-leningen, GBVB-instrumentarium etc.) passend om de transitie in de Arabische regio naar democratie en rechtsstaat te ondersteunen?

De begrenzings van de EU-begroting (zowel de begroting 2011, als de meerjarenkaders) en de noodzaak van een sobere EU-begroting in de toekomst, vormen hierbij de parameters.

- Hoe kunnen de huidige bilaterale instrumenten waarover Nederland beschikt doeltreffend en doelmatig worden ingezet om de transitie in de Arabische regio naar democratie en rechtsstaat te ondersteunen?

Ik zie uw aanbevelingen met veel belangstelling tegemoet. Ik verzoek u daarbij vriendelijk of ik uw advies binnen een periode van zes weken kan ontvangen.

Dr. U. Rosenthal
Minister van Buitenlandse Zaken

Bijlagen:

1. Motie van de Tweede Kamerleden Pechtold en Timmermans d.d. 23 maart 2011
2. Brief met notitie inzake de Transitie in de Arabische Regio van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 25 maart 2011

Motie van de leden Pechtold en Timmermans

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 9

MOTIE VAN DE LEDEN PECHTOLD EN TIMMERMANS

Voorgesteld 23 maart 2011

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat het kabinet heeft besloten een bijdrage te leveren aan de uitvoering van resolutie 1973 van de VN Veiligheidsraad inzake Libië, ter bescherming van de Libische bevolking tegen aanvallen van het Kaddafi regime door wapensmokkel te voorkomen;

overwegende, dat na militair handelen het democratisch transitieproces, de autonome ontwikkeling van de Libiërs, en de stabiliteit in de regio bevorderd dienen te worden;

constaterende, dat in verschillende Arabische, Perzische en islamitische landen historische ontwikkelingen plaatsvinden, dat Nederland - in EU-verband - de regio een handreiking moet doen ter ondersteuning van jonge, democratische krachten, vormgegeven door een herziene visie op en nieuwe partnerschappen met de regio;

verzoekt de regering,

- de Adviesraad Internationale Vraagstukken te verzoeken of zij advies kan uitbrengen over de (financiële) toereikendheid van het huidige Nederlandse en EU-beleid om democratie en rechtsstaat in de Arabische en Perzische regio te steunen
- in EU-verband en bilateraal nieuwe vormen van betrekkingen ter ondersteuning van democratie en rechtsstaat met de Arabische en Perzische regio te ontwikkelen
- binnen het OS-beleid en budget een status aparte te creëren voor landen in de regio
- te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om in EU-verband en bilateraal de materiele en immateriële hulp aan het maatschappelijk middenveld te herstructureren, onze markttoegang te verbeteren en vrijhandel in de regio te stimuleren;

en gaat over tot de orde van de dag.

Pechtold
Timmermans

Sociale en economische situatie in de Arabische regio¹

Land	Bevolking (miljoen)	Bevolking onder de 25 jaar (in %) ²	Werkloosheid (in %)	Jeugdwerkloosheid (in %) ³	GDP per capita (in \$)	Bevolking onder armoedegrens (\$2 per dag) (in %)
Egypte	80.47	52.3	21	26	6.200	43.9
Tunesië	10.63	42.1	14	27	9.500	6.6
Libië	6.6	47.4	30	27	13.800	Geen cijfers
Syrië	22.52	55.3	8.3	20	4.800	12
Jemen	24.13	65.4	35	19	2.600	45.2
Bahrein	1.21	43.9	15	21	40.400	Geen cijfers
Irak	30.4	60.6	15.3	45	3.600	Geen cijfers
Marokko	31.97	47.7	9.8	16	4.900	14.3
Jordanië	6.51	54.3	13.4	39	5.300	7.0

1 De meeste gegevens in deze tabel zijn ontleend aan de publicatie 'The great Arab revolution' van het Geneva Centre for Security Policy en het 'CIA World Fact Book' en zijn verzameld over de periode 2005 – 2010. De gegevens over het aandeel van de bevolking onder de armoedegrens zijn ontleend aan de notitie 'Transitie Arabische regio' van de minister van Buitenlandse Zaken, 25 maart 2011.

2 *The Economist*, 'Arab unrest', <http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/03/arab_unrest_0>. Geraadpleegd op 19 mei 2011.

3 UNDP, *Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries*, p. 109.

Overzicht gebruikte afkortingen

AfDB	Afrikaanse Ontwikkelingsbank
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AL	Arabische Liga
AU	Afrikaanse Unie
AWEPA	Association of European Parliamentarians with Africa
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
DAM	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
EBRD	Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling
ECFR	European Council on Foreign Relations
EIB	Europese Investeringsbank
EMP	Euro-Mediterraan Partnerschap
ENB	Europees Nabuurschapsbeleid
EU	Europese Unie
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
FRIDE	Foundation for International Relations and External Dialogue
FOPP	Fonds Ontwikkeling Pluriformiteit en Participatie
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GCC	Gulf Cooperation Council
GDP	Gross Domestic Product
HIVOS	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IMF	Internationaal Monetair Fonds
Matra	Maatschappelijke Transformatie
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCHR	Nationale Mensenrechtenraad van Egypte
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NIMD	Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie
OIC	Organisatie van de Islamitische Conferentie
SVW	Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw
UNDP	United Nations Development Programme
VAE	Verenigde Arabische Emiraten
VMP	Vakbondsmedefinancieringsprogramma

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid
voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*

- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
- 53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
- 54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
- 55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
- 56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
- 57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
- 58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
- 59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
- 60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
- 61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
- 62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
- 63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
- 64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
- 66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
- 67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
- 68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
- 69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie, *mei 2010*
- 70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': De verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
- 71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
- 72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
- 73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
- 74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

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

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

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

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

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