



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **De Arabische Regio, een Onzekere Toekomst**

Berger, M.S.; Voorhoeve, J.J.C.; Dam, N. van; Zwaan, J. de

### **Citation**

Berger, M. S., Voorhoeve, J. J. C., Dam, N. van, & Zwaan, J. de. (2012). *De Arabische Regio, een Onzekere Toekomst*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) - Ministerie van Buitenlandse Zaken. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/19758>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/19758>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## **DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST**

No. 79, mei 2012

## **Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken**

**Voorzitter** Mr. F. Korthals Altes  
**Vicevoorzitter** Prof.dr. W.J.M. van Genugten

**Leden** Mw. prof.dr. J. Gupta  
Mw. dr. P.C. Plooijs-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  
aiv@minbuza.nl  
[www.AIV-Advies.nl](http://www.AIV-Advies.nl)

## **Gecombineerde Commissie Democratie Arabische Regio**

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

**Leden** Dr. B.S.M. Berendsen  
Prof.mr.dr. M.S. Berger  
Dr. N. van Dam  
Prof.dr. J.W. de Zwaan

**Secretaris** Drs. J. Smallenbroek

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf

## Inleiding 5

### I Twee trends in de Arabische regio 6

#### I.1 Eerste trend: democratisering 6

#### I.2 Tweede trend: nadruk op de islamitische identiteit 7

### II Maatschappelijke achtergronden en verschillen 11

#### II.1 De jeugd in de Arabische regio 11

#### II.2 De positie van vrouwen in de Arabische regio 12

### III Democratie en mensenrechten 14

#### III.1 Islam en democratie 14

#### III.2 Mensenrechten 16

#### III.3 Rechtsstaat 18

### IV Regionale context 20

#### IV.1 Diversiteit 20

#### IV.2 Regionale verhoudingen 21

#### IV.3 Syrië 22

#### IV.4 Het Midden-Oosten Vredesproces 23

### V Inzet Nederland en de EU 26

#### V.1 Nederlandse inzet 26

#### V.2 De Europese Unie 28

### VI Conclusies en aanbevelingen 30

**Bijlage I** Adviesaanvraag met bijlage motie Hachchi en Timmermans

**Bijlage II** Mensenrechtenverdragen geratificeerd door Arabische landen

**Bijlage III** Lijst met afkortingen

## Woord vooraf

Naar aanleiding van de motie-Hachchi en Timmermans over de actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten<sup>1</sup> heeft de regering de AIV verzocht een update uit te brengen van het AIV-advies nr. 75 'Hervormingen in de Arabische regio: kansen voor democratie en rechtsstaat?' van 27 mei 2011. De minister van Buitenlandse Zaken heeft de AIV de volgende vraag voorgelegd:

'De regering verzoekt de AIV om een update van het genoemde advies in de brede context van de mensenrechten, rechtsstatelijkheid, stabiliteit en vrede en veiligheid.'

Eén van de overwegingen die ten grondslag lag aan de genoemde motie was dat de AIV in advies nr. 75 had opgemerkt dat de ontwikkelingen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten zo snel plaatsvinden, dat sommige informatie in het advies mogelijk al achterhaald was door de actualiteit. De AIV heeft gemeend in dit advies vooral in te moeten gaan op een aantal langetermijnontwikkelingen om dat risico zoveel mogelijk te vermijden.

Het advies is voorbereid door een gecombineerde commissie onder voorzitterschap van prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (AIV, CVV). Overige leden van de gecombineerde commissie waren dr. B.S.M. Berendsen (COS), prof.mr.dr. M.S. Berger (CMR), dr. N. van Dam (CVV) en prof.dr. J.W. de Zwaan (CEI). Drs. E.H. Braam trad op als ambtelijk contactpersoon. De gecombineerde commissie werd ondersteund door drs. J. Smallenbroek (secretaris) en de heer V.A.M. Klösters (stagiair).

De AIV heeft dit advies vastgesteld in zijn vergadering van 11 mei 2012.

<sup>1</sup> Tweede Kamer der Staten Generaal, 32 623 nr. 29.

## Inleiding

In dit advies wordt vooral ingegaan op twee trends in de Arabische regio, namelijk de wens van grote delen van de bevolking tot democratisering en een toenemende nadruk op islamitische identiteit. Met democratisering wordt bedoeld op de sterke en reeds lang bestaande wens van velen in de Arabische regio tot meer invloed op het bestuur en op de inrichting van de samenleving. De recente ontwikkelingen in de Arabische regio vormen een belangrijke fase in de realisering van deze wens tot democratisering. De toenemende nadruk op islamitische identiteit uit zich in een toenemende behoefte (maar ook maatschappelijke druk) om maatschappelijke en persoonlijke ontwikkelingen te plaatsen in een publieke discussie die verwijst naar de islam. De trend van de versterking van de islamitische identiteit is al lange tijd gaande en sinds eind jaren zeventig van de vorige eeuw in een stroomversnelling geraakt; de trend van democratisering is van recentere datum.

De twee trends van democratisering en de islamitische identiteit hangen samen met interne ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de Arabische wereld sinds het midden van de vorige eeuw, de periode waarin de meeste Arabische landen hun onafhankelijkheid verkregen. Ten eerste was sprake van een hoge bevolkingsgroei die samenviel met een verbetering van de gezondheidszorg, waardoor de huidige bevolking zeer jeugdig is. Ten tweede is deze jonge generatie, anders dan de voorgaande generaties, relatief hoog opgeleid. Dit is mede oorzaak van een meer kritische houding tegenover zowel bestuurlijke als religieuze autoriteiten. De tijd van volgzzaamheid is voorbij; men wil zelf bepalen hoe levens worden geleid en hoe landen worden bestuurd. De islam speelt voor veel mensen daarin een belangrijke rol. Het bijzondere van de recente gebeurtenissen is dat de twee grote wensen inzake zowel democratie als islam nu voor het eerst in wisselwerking met elkaar plaatsvinden, ook al was de islam-dimensie al veel langer aanwezig. Hoe deze twee wensen zullen worden nagestreefd, en hoe hun wisselwerking en combinatie vorm zullen krijgen, zal de toekomst moeten uitwijzen.

De twee trends manifesteren zich, zowel gezamenlijk als onafhankelijk van elkaar, in een aantal hervormingsbewegingen die zich voordoen in de meeste landen van de Arabische regio, maar er zijn aanzienlijke verschillen tussen de landen in de mate waarin deze verschijnselen tot uiting komen in de politieke dynamiek. De differentiatie in de Arabische regio zal kort worden aangestipt.

Het advies gaat in op de kenmerken van de twee genoemde trends en de gevolgen ervan voor de vooruitzichten voor democratie en mensenrechten. Het advies wordt afgesloten met enkele algemene aanbevelingen en conclusies.

# I Twee trends in de Arabische regio

## I.1 Eerste trend: democratisering

In het afgelopen decennium hebben diverse onderzoeken uitgewezen dat er een nadrukkelijke wens bestond onder de Arabische bevolkingen naar democratisch bestuur, waarbij zij in deze wens wereldwijd zelfs hoger scoorden dan in andere delen van de wereld.<sup>2</sup> Zo bleek uit onderzoek, uitgevoerd in 2006 in Jordanië, de Palestijnse gebieden, Algerije, Marokko en Koeweit, dat meer dan 80 procent van de ondervraagden in elk van deze landen de stelling onderschreef dat democratie het beste politieke systeem is, ondanks mogelijke tekortkomingen van dit systeem. Eveneens meer dan 80 procent van de ondervraagden meende dat politieke hervormingen geleidelijk zouden moeten verlopen. Gevraagd naar de belangrijkste kenmerken van democratie noemde een aanzienlijk percentage het verminderen van inkomensongelijkheid en het voorzien in basisbehoeften.<sup>3</sup>

Toch heeft deze wens zich in de Arabische wereld (nog) niet vertaald in de vorming van democratische rechtsstaten. Daarvoor zijn verscheidene oorzaken aan te wijzen. Zo is betoogd dat dit gebrek aan democratie te wijten zou zijn aan het veronderstelde inherent autoritaire karakter van de Arabische politieke cultuur, of aan de aard van de islam.<sup>4</sup> Beide opvattingen zijn omstreden.<sup>5</sup> Zo is bijvoorbeeld aangevoerd dat er ook moslimlanden zijn die wel in redelijke mate democratisch zijn, zoals Turkije en Indonesië. Het gebrek aan democratie leek daarom een specifiek kenmerk van de Arabische wereld te zijn.

Een andere reden die is aangevoerd voor de gebrekkige democratie in de Arabische landen, is de rol van de westerse wereld: daar had men meer belang bij stabiele dictaturen in de regio dan bij democratisering, omdat daardoor krachten aan de macht konden komen die destabiliserend zouden kunnen werken.<sup>6</sup> Dat zou kunnen leiden tot het vrijkomen van

2 UNDP Arab Human Development Report 2003 (p. 19, verwijzend naar de World Values Survey waarvan de gegevens zijn verwerkt in Inglehart, R. (Ed.), 2003 'Human values and social change, findings from the values surveys', International studies in Sociology and social anthropology, 2003); Gallup World Poll, Special Report: Islam and Democracy, 2006; John L. Esposito and Dalia Mogahed, 'Who speaks for Islam? What a Billion Muslims really think'. New York: Gallup Press, 2007, pp. 47-48.

3 Amaney A. Jamal en Mark A. Tessler, 'Attitudes in the Arab World', in Journal of Democracy, volume 19, number 1, January 2008, pp. 97-110.

4 Bernard Lewis, 'What Went Wrong? Western Impact and Middle Eastern Response', Oxford: University Press, 2001.

5 Larry Diamond, 'Why are there no Arab democracies?', Journal of Democracy, volume 21, number 1, January 2010, pp. 93-104.

6 Sheila Carapico, 'Foreign aid for promoting democracy in the Arab world' in: Middle East Journal Vol. 56, No. 3 (Summer 2002); Maurits Berger, 'Kunnen Arabieren, democratie en islam door een deur?' in: Internationale Spectator, januari 2004.

antiwesterse sentimenten<sup>7</sup> en daarnaast zouden eventuele onderlinge conflicten vluchtingenstromen tot gevolg kunnen hebben.<sup>8</sup>

Het gebrek aan democratie in de regio heeft ertoe bijgedragen dat de oppositie in enkele gevallen een radicaalislamitische vorm heeft aangenomen, die zich niet alleen tegen de dictatoriale Arabische regimes keerde, maar ook tegen de steun die deze regimes ontvingen van het Westen bij de handhaving van de bestaande regimes. Het ondemocratische karakter van veel Arabische regimes werd immers gedoogd door westerse landen, ondanks de hoge prioriteit die democratisering had in de formulering van het buitenlands beleid.<sup>9</sup> President Bush stelde in een toespraak in 2003: *'Sixty years of Western nations excusing and accommodating the lack of freedom in the Middle East did not make us safe, because in the long run, stability cannot be purchased at the expense of liberty. As long as the Middle East remains a place where freedom does not flourish, it will remain a place of stagnation, resentment, and violence ready for export'*.<sup>10</sup>

Hoewel er geen garantie is dat nu de weg van de democratisering is ingeslagen, is er geen reden om de situatie voor te stellen als een keuze tussen enerzijds een stabiel, maar autoritair regime en anderzijds een democratisch, maar instabiel en islamitisch regime. In de visie van de AIV is de keuze veeleer tussen de hoopgevende onrust van hervormingen of de hopeloze angst voor onderdrukking.<sup>11</sup> Hervormingen zullen een enorme inspanning vereisen en daarin moeten Arabische landen worden gesteund.

## **1.2 Tweede trend: nadruk op de islamitische identiteit**

De groeiende nadruk op islamitische identiteit doet zich voor in alle delen van de moslim-wereld, inclusief in de Arabische regio. Dit verschijnsel wordt niet zozeer opgelegd door de geestelijken. Integendeel: het zijn juist degenen die niet theologisch geschoold zijn, maar wel de islam centraal stellen in hun leven en hun samenleving, die het voortouw nemen. Islamitische welzijnsorganisaties, die al decennia actief zijn, hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de populariteit van de islam. Zij voorzagen in concrete levensbehoeften, die de staat niet kon vervullen.

De grotere nadruk op de eigen islamitische identiteit speelt op verschillende niveaus. Ten eerste is de persoonlijke vroomheid van het individu toegenomen. Voor de huidige,

7 Amy Hawthorne, 'The democracy dilemma in the Arab world: How do you promote reform without undermining key United States interests?' in: Foreign Service Journal, February 2001.

8 Dimitris K. Xenakis, 'Order and change in the Euro-Mediterranean System' in: Mediterranean Quarterly Vol. 11, No. 1 (Winter 2000).

9 Zie o.a. Gary C. Gambill: 'Explaining the Arab Democracy Deficit. Part I', in: Middle East Intelligence Bulletin, Vol. 5, No. 2, Feb-March 2003 en 'Explaining the Arab Democracy Deficit. Part II: American Policy' in: Middle East Intelligence Bulletin, Vol. 5, No. 8-9, August-September 2003.

10 Toespraak op 6 november 2003 ter gelegenheid van het 20-jarig bestaan van de National Endowment for Democracy.

11 Zie voor soortgelijke bewoordingen de toespraak van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton op 7 november 2011 voor het National Democratic Institute, waarin zij ingaat op de motieven en belangen van de Amerikaanse politiek in de Arabische wereld.

jonge generatie is er sprake van een vanzelfsprekende combinatie van vroomheid en moderniteit. Dit uit zich op allerlei wijzen, variërend van kleding en taalgebruik tot gescheiden omgang van de seksen en openbare uitingen van vroom gedrag. Het beklemtonen van de eigen islamitische identiteit houdt in dat men teruggrijpt op de heilige geschriften en deze zoveel mogelijk toepast in het dagelijkse leven. Men stemt persoonlijke opvattingen en gedrag af op de (eigen interpretatie van de) islam.

De grotere nadruk op de islamitische identiteit is ook waarneembaar in haar maatschappelijke vorm. Zo worden publieke discussies ('discours') inmiddels gedomineerd door de islam. Of men nu spreekt over democratie of mensenrechten, over kleding of sociaal gedrag, steeds vaker wordt verwezen naar de islam als maatstaf. Daarbij doet het niet ter zake of de desbetreffende kwestie nu wel of niet typisch islamitisch is en of de islam tot wezenlijk andere conclusies komt dan seculiere opvattingen: men heeft er heden ten dage baat bij om argumenten kracht bij te zetten met verwijzingen naar de islam.

Deze nadruk op islamitische vormelijkheid in het publieke domein heeft zowel negatieve als positieve consequenties. Een voorbeeld van de positieve consequenties is dat zelfs voorvechters van vrouwenrechten in bepaalde opzichten meer hebben kunnen bereiken met een islamitische argumentatie, dan met de seculiere argumentatie die zij in de voorgaande decennia hebben gebezigd.<sup>12</sup> Dit zijn echter uitzonderlijke gevallen: het huidige islamitische discours is in vele opzichten nadelig voor de positie van vrouwen; de rechten van vrouwen blijven een punt van zorg.

Aan negatieve zijde ziet men een toenemende nadruk op de islam als publieke moraal: in het bijzonder kleding, maar ook gedragingen en uitlatingen worden steeds vaker publiekelijk – op straat, op het werk, maar ook in de media – beoordeeld op hun islamitische merites. Een belangrijk punt van zorg in dit opzicht is dat intellectuelen, schrijvers, politici, filmregisseurs en wetenschappers zijn aangeklaagd wegens onislamitische uitlatingen. Ook als de beschuldigde niet werd veroordeeld, waren de rechtszaak en de publiciteit daaromheen voldoende om iemand schrik aan te jagen, aangezien hij of zij te boek kwam te staan als een afvallige.

Naast de persoonlijke en maatschappelijke vormen van islamitische identiteit, kreeg deze ook een politieke en juridische vertaling. Sinds de jaren zeventig hebben steeds meer landen van de Arabische regio in hun grondwetten bepalingen opgenomen waarin is vastgelegd dat wetgeving op enigerlei wijze gerelateerd moet zijn aan islamitisch recht, dan wel deze bepalingen aangescherpt. In de meeste Golfstaten was dit al het geval, maar daar is de nieuwe ontwikkeling dat zij (grond)wetten invoerden terwijl deze staten eerder geen grondwet kenden. Het feit dat islam staatsgodsdienst is, was in de meeste Arabische landen al grondwettelijk vastgelegd, maar dat heeft niet in de weg gestaan van de seculiere en overwegend socialistische politiek die veel Arabische regimes nastreefden.

Deze juridische veranderingen waren vooral bedoeld om de islamitische oppositie de wind uit de zeilen te nemen. De regimes beseften terdege dat de islamitische organisaties aan kracht en achterban wonnen, maar handhaafden hun seculiere beleid en ontzegden de islamitische organisaties zoveel mogelijk toegang tot het politieke domein. Slechts schoorvoetend werd het islamitische partijen toegestaan deel te nemen aan het politieke proces in landen als Marokko, Jordanië en in Jemen. In Egypte is dat altijd

12 Diane Singerman, 'Rewriting Divorce in Egypt: Reclaiming Islam, Legal activism and Coalition Politics' in: Robert W. Hefner, 'Remaking Muslim Politics', Princeton, Princeton University Press, 2005, p. 165 e.v.

geweigerd aan de Moslimbroeders omdat de wet partijen op religieuze grondslag verbood. De verkiezingszege van de islamitische partij FIS in Algerije in december 1991 was aanleiding voor het regime om de uitslag van de verkiezingen terzijde te schuiven. Dat heeft vervolgens geleid tot een bloedige burgeroorlog.

Vanwege deze politieke verhoudingen heeft men nimmer een duidelijk inzicht kunnen krijgen in wat de aanhang van islamitische partijen zou zijn als zij wel zouden deelnemen aan vrije en eerlijke verkiezingen. Dat veranderde met de verkiezingen van 2011-2012 in Egypte, Marokko en Tunesië, waarin politieke partijen met een islamitische signatuur eclatante verkiezingszeges hebben behaald. In Egypte behaalde de *Freedom and Justice Party* 47 procent van de zetels van het parlement en 58 procent van de zetels in het Hogerhuis, terwijl de salafistische Al-Nour partij in beide huizen van het parlement 25 procent van de zetels won. In Tunesië behaalde de gematigde Ennahda partij 41 procent van de stemmen en in Marokko behaalde de *Parti de la Justice et du Développement* 27 procent van de zetels.

Ofschoon wel is betoogd dat de 'politieke islam' heeft gefaald, aangezien het opleggen van een islamitisch theocratisch regime (naar het voorbeeld van Iran) geen navolging heeft gekregen,<sup>13</sup> is inmiddels wel duidelijk dat 'politieke islam' een andere betekenis heeft gekregen dan het vestigen van een theocratische staat als Iran: het gaat om het bereiken van islamitische doelstellingen via de weg van de democratie. Of, en in hoeverre, dat kan leiden tot een uitholling van het democratisch systeem, of dat het juist zijn beslag kan krijgen in een vorm vergelijkbaar met de Europese christendemocratische partijen, is op dit moment niet duidelijk. Niettemin valt op dat de islamitische identiteit geen grote eigen rol speelde in de politieke omwentelingen van 2011. Het doel van die omwentelingen was het verdrijven van dictatoriale regimes, maar er werden zelden islamitische slogans gebruikt en er was geen eis tot invoering van de sharia. De islamitische identiteit speelt echter weer wel een toenemende rol bij het in gang zetten van het democratisch proces. Dat is ook verklaarbaar: immers, de islamitische identiteit speelt al lange tijd een belangrijke rol in het dagelijks en maatschappelijk leven van veel mensen in de Arabische wereld en dat zal zijn uitdrukking krijgen via democratische processen.

Het voorgaande wil niet zeggen dat er een enkelvoudige, monolithische vorm en interpretatie bestaat van de islam. Integendeel, binnen de islam bestaat een veelheid aan opvattingen, variërend van zeer conservatief tot zeer liberaal. Eén van deze opvattingen is het 'post-Islamisme', dat zich kenmerkt door een alomvattende en liberale kijk op de maatschappij, waarbij tolerantie en pluralisme centraal staan.<sup>14</sup> Maar ook de conservatieve en intolerante varianten hebben veel aanhangers. Dat hebben de uitslagen van de verkiezingen in Tunesië en Egypte uitgewezen. Weliswaar hebben de grote winnaars, de conservatieve Moslimbroeders (Egypte) en de Ennahda partij (Tunesië), benadrukt dat zij een pluriforme en democratische staat nastreven, maar intolerante moslims voelen zich aangemoedigd door hun verkiezingszege. Steeds vaker komen er berichten van zeer conservatieve en intolerante moslims – de zogenoemde 'salafisten' – die met enige regelmaat personen lastig vallen die gedrag vertonen dat hen onwelgevallig is, zoals het dragen van korte rokken of geen hoofddoek. Zij lijken dat straffeloos te kunnen doen, terwijl acties en betogingen van seculiere zijde vaak door de overheid worden beperkt of verboden.

13 Olivier Roy, 'The Failure of Political Islam', I.B. Taurus & co. Ltd, Londen, 1998.

14 Asef Bayat, 'Making Islam Democratic. Social Movements and the Post-Islamist Turn', Stanford, Stanford University Press, 2007.

Al in 2006 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport 'Dynamiek van het islamitisch activisme' gewezen op de diversiteit van de islamitische identiteit in de moslimwereld en geadviseerd om deze niet als geheel af te wijzen, maar vooral met die vormen van islamitisch activisme in dialoog te gaan die openingen bieden voor bevordering van mensenrechten en democratisering. In het rapport wordt nadrukkelijk betoogd dat alle stromen onderdeel zijn van het nieuwe politieke landschap en daarvan dus niet uitgesloten kunnen worden. De regering heeft in haar reactie op het rapport van de WRR gesteld dat de afweging in de praktijk moet zijn: 'is samenwerking met / steun aan deze specifieke organisatie bevorderlijk voor het doel, of in elk geval daarmee niet strijdig. Uiteraard vallen islamitische organisaties dan niet a priori af. Niet alleen om de principiële reden dat de Nederlandse overheid geen onderscheid maakt tussen religies, maar ook omdat 'de islam' niet in algemene zin haaks staat op acceptatie van democratie en mensenrechten'.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30800 VI, nr. 115.

## **II Maatschappelijke achtergronden en verschillen**

### **II.1 De jeugd in de Arabische regio**

Hierboven is aangegeven dat de twee trends samenhangen met een aantal binnenlandse ontwikkelingen. De jeugd is hier een belangrijke exponent van. Zij vertegenwoordigt een nieuwe generatie van relatief goed opgeleide, maar veelal werkloze jongeren, die meer zeggenschap wenst over het bestuur van het land en zelf wil bepalen hoe men zijn eigen leven leidt, maar die de politieke en economische middelen ontbeert om daaraan invulling te geven. Deze generatie is het product van een samenloop van drie ontwikkelingen gedurende de laatste decennia: demografische veranderingen, verbeteringen in het onderwijsniveau en stagnerende werkgelegenheid.

Sinds het midden van de vorige eeuw is de kindersterfte in de Arabische regio aanzienlijk gedaald, mede vanwege de verbeterde kwaliteit van de gezondheidszorg. Geleidelijk daalde ook de vruchtbaarheid, waardoor het percentage jongeren nu op een hoogtepunt is en naar verwachting de komende decennia niet meer zal toenemen. Momenteel is ruim 40 procent van de bevolkingen van Algerije, Libanon, Libië, Marokko en Tunesië jonger dan 25 jaar en in Egypte, Jordanië en Syrië ligt dat boven de 50 procent. In Jemen en de Bezette Gebieden is het percentage van de bevolking dat jonger is dan 25 jaar ruim boven de 60 procent.

Deze demografische ontwikkeling leidde in de jaren zeventig van de vorige eeuw tot een grote toestroom op de arbeidsmarkt. De stijging van het aantal toetreders werd versterkt doordat de arbeidsparticipatie van vrouwen toenam, al is de arbeidsparticipatie van vrouwen in de Arabische regio nog steeds veel lager dan in andere delen van de wereld. De werkgelegenheid bleef achter bij de hoge instroom van jongeren op de arbeidsmarkt, zodat de werkloosheid groeide, vooral onder nieuwe toetreders. In Egypte, Jordanië, Libanon, Marokko en Syrië varieerde de werkloosheid onder jongeren van 15-24 jaar in de periode 2007-2009 van 19 procent tot 27 procent. De jeugdwerkloosheid is in de meeste landen van de Arabische regio veel hoger dan de werkloosheid onder ouderen. Meer dan de helft van de werklozen is jonger dan 25 jaar. In de Bezette Gebieden is de werkloosheid onder personen jonger dan 30 jaar 43 procent. Hierbij dient te worden opgemerkt dat verschillende vormen van verborgen werkloosheid in de Arabische regio veel voorkomen en dat genoemde cijfers de werkloosheid in brede zin dus sterk onderschatten.<sup>16</sup>

De landen in de Arabische regio hebben de afgelopen decennia veel geïnvesteerd in onderwijs. Zo steeg de deelname aan tertiair onderwijs van 1980 tot 2009 in Jordanië van 15 procent naar 42 procent, in Libanon van 30 procent naar 53 procent, in Marokko van 5 procent naar 13 procent en in Tunesië van 5 procent naar 34 procent. Daardoor zijn het vooral de jongeren die een hogere opleiding hebben genoten en de ouderen die analfabeet zijn. In de meeste landen van de regio is de alfabetiseringsgraad onder jongeren hoger dan 90 procent. In Tunesië, Libanon, Jordanië, Libië en de meeste Golfstaten komt analfabetisme onder jongeren zelfs nauwelijks meer voor.

In de Golfstaten verschilt de demografische situatie in een aantal opzichten van het hierboven geschetste beeld. Het aandeel jongeren (tot 25 jaar) ligt daar gemiddeld lager en

16 UNDP, Arab Human Development Report 2009, p. 111.

varieert van 25 procent in Bahrein tot 49 procent in Oman. Verder telt een aantal Golfstaten soms meer buitenlandse werknemers dan werknemers van eigen bodem. Zo telde Qatar in 2007 zelfs 12,5 keer zoveel buitenlandse werknemers als werknemers met de Qatarese nationaliteit. In Koeweit waren er in 1999 en 2000 ongeveer vijf keer zoveel buitenlandse werknemers als lokale werknemers. Aangezien buitenlandse werknemers het land veelal (moeten) verlaten als ze werkloos zijn, drukt dat het gemiddelde werkloosheidscijfer aanzienlijk.

De demografische veranderingen, de verbeteringen in het onderwijsniveau en de stagnerende werkgelegenheid hebben ertoe bijgedragen dat een omvangrijke groep mondige jongeren is ontstaan, die ontevreden is over de economische en politieke situatie in hun land. Waar de voorgaande generatie zich nog enigszins dociel opstelde tegenover het regime, zijn de jongeren veel opstandiger. Hun kennis over zowel de binnenlandse situatie als internationale ontwikkelingen is – mede dankzij het internet en satellietzenders – ook vele malen groter dan die van de vorige generatie en zij hebben daardoor ook uitgesproken opvattingen over de veranderingen die volgens hen doorgevoerd moeten worden.

## **II.2 De positie van vrouwen in de Arabische regio**

De Arabische wereld kent een lange traditie van discussie over vrouwenemancipatie. Ook deze traditie is opgenomen in (of overgenomen door) de trend van de islamitische identiteit: steeds meer worden vrouwenrechten besproken vanuit de optiek van de islam. Islamitische vrouwen zijn daarin op diverse terreinen zeer strijdbaar en effectief gebleken, vooral op het gebied van onderwijs, maar ook op het gebied van politieke participatie en andere mensenrechten. Vrouwen, ongeacht hun religieuze opvattingen, speelden ook een belangrijke rol in de revoltes, als leiders en als demonstranten.

Bij het neerslaan van de demonstraties hebben de vrouwen het vaak ook extra hard te verduren gehad: in Egypte werden gearresteerde vrouwen onderworpen aan een ‘maagdelijkheidstest’ (met de onderliggende suggestie dat een maagdelijke vrouw ongetrouwd is en thuis behoort te zitten in plaats van zich te midden van mensenmenigten te bewegen) en uit Syrië komen onbevestigde rapporten van grootschalige verkrachtingen van gearresteerde vrouwelijke demonstranten. Van de meer radicaalgeoriënteerde islamisten zijn gevallen bekend dat zij de aanwezigheid van vrouwen in het maatschappelijke en politieke domein onwenselijk vinden: met name in Tunesië dat, anders dan de meeste Arabische landen, uitgesproken seculier was, hebben incidenten plaatsgevonden waarin salafisten zich uitspraken tegen ‘onislamitische’ kleding en voor scheiding van de seksen op openbare plaatsen.<sup>17</sup>

In zijn toespraak voor een ‘*high-level meeting on Reform and Transitions to Democracy*’ op 15 januari 2012 in Beiroet legde de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties de nadruk op de rol van de vrouwen in de revoltes, en de positie die zij daarmee hebben verworven in de nieuwe democratische processen: ‘[ ] .. *women must be at the centre of the region’s future. Women stood in the streets and squares demanding changes. They now have a right to sit at the table, real influence in decision-making and governance. Protection from violence, intimidation and abuse is a fundamental matter of human dignity*

<sup>17</sup> In november 2011, bijvoorbeeld, hebben honderden ‘salafistische’ studenten de faculteit der geesteswetenschappen van de Manouba Universiteit (nabij Tunis) bezet en de decaan korte tijd gegijzeld om te eisen dat vrouwelijke studenten de volledige gezichtssluier (niqab) zouden dragen en dat mannelijke en vrouwelijke studenten gescheiden les zouden krijgen.

*and equality. Sexual violence, discrimination, violence against women are not acceptable. More, they are universal rights. They are not, as some may claim, values that are 'imposed' from outside. The deficit in women's empowerment has held back the Arab region for too long. Change is not merely necessary, it is essential, and there must be changes. There can be no democracy worthy of the name without women'.*

Al in het *Arab Human Development Report 2005 'Towards the Rise of Women in the Arab World'* kwam de rol van vrouwen in maatschappelijke en politieke processen in de Arabische wereld aan de orde. Binnen de dynamiek van de islamitische identiteit hebben vrouwen daarin ook zeker hun weg gevonden. De AIV maakt zich zorgen dat uitsluitend vrouwen die zich nadrukkelijk een islamitische identiteit aanmeten, een dergelijke rol zouden mogen spelen. Bovendien is de AIV ook bezorgd over het verschijnsel dat Arabische vrouwen die, ongeacht hun religieuze voorkeuren, actief en enthousiast hebben deelgenomen aan deze omwentelingen en daarmee een nieuwe weg gebaad lijken te hebben voor deelname aan de toekomstige maatschappij, door religieus gemotiveerde groeperingen belemmerd worden een rol te spelen in maatschappelijke en politieke processen. Deze groeperingen zijn weliswaar in de minderheid, maar zij maken gebruik van de nieuwe situatie om hun mening te ventileren en zien zich daarin gesteund door het electoraal gewin van islamitische partijen. Anderzijds is er in een aantal Arabische landen een aanzienlijk aantal hoog opgeleide en economisch zelfstandige vrouwen. Het is te verwachten dat zij hun maatschappelijke positie niet zonder slag of stoot zullen opgeven.

### III Democratie en mensenrechten

#### III.1 Islam en democratie

In de jaren negentig verscheen een groot aantal artikelen over de relatie tussen islam en democratie. Islam, zo werd door enkele vooraanstaande auteurs betoogd, verhoudt zich slecht tot het begrip democratie. Het beklemtonen van de islamitische identiteit in de moslimwereld werd daarom aangemerkt als een obstakel voor democratisering.<sup>18</sup> Diverse onderzoeken hebben ondertussen echter aangetoond dat het syllogisme 'Arabische landen zijn niet democratisch; Arabische landen zijn islamitisch; dus islam is niet democratisch' niet opgaat. Steeds vaker wordt betoogd dat islam en democratie goed kunnen samengaan. Dit wordt gesteld door een veelheid aan islamitische intellectuelen en ook uit de eerder genoemde enquêtes onder Arabische bevolkingen is gebleken dat deze mening breed wordt gedragen. Er zijn westerse wetenschappers – die vooral een politiek-sociologische benadering hanteren – die vaststellen dat de wens tot democratie juist een belangrijk element is in de politiek-islamitische bewegingen.<sup>19</sup> De roep om vrijheid en deelname aan bestuur, maar ook om eisen aan regeringen als verantwoordingsplicht en transparantie zijn typisch voor veel moslimbewegingen.

Moslimwetenschappers hebben geschreven over de 'islamitische democratie'<sup>20</sup> en het onderwerp werd – en wordt nog steeds – uitvoerig besproken in de media. Vooral discussieprogramma's op Arabische satellietzenders hebben hierbij een voortrekkersrol. Van belang is om vast te stellen dat 'islamitische democratie' geen bestaand model is, maar een concept dat nog in staat van ontwikkeling verkeert. In landen als Maleisië, Turkije en Indonesië, waar de overgrote meerderheid van de bevolking moslim is, zijn al geruime tijd democratiseringsprocessen gaande waarbij de islam een belangrijke rol speelt. In de Arabische regio worden deze landen overigens niet zonder meer gezien als voorbeelden voor de eigen politieke ontwikkeling. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de mensenrechtensituatie, die een onlosmakelijk onderdeel vormt van een democratie, in landen als Maleisië, Turkije en Indonesië tekorten laat zien, ondanks de democratisering.

In het licht van de huidige ontwikkelingen kan men thans aangaande de relatie tussen

18 Bijvoorbeeld: 'Islam offers (...) worst prospects from political perspective' (Bernard Lewis, 'Islam and Liberal Democracy' in: *The Atlantic Monthly*, Februari 1993). 'Islam prevents the emergence of a civil society' (Ernest Gellner: 'Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals', London: Hamish Hamilton, 1994). 'Islam fosters an essentially illiberal political culture' (Samuel P. Huntington, 'The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order', New York: Simon and Schuster, 1996).

19 John L. Esposito and John O. Voll, 'Islam and Democracy', New York: Oxford University Press, 1996; R. Brynen, B. Korany and P. Noble (eds.) 'Political Liberalization & Democratization in the Arab World', Boulder: Lynne Rienner, 1995; Larry Diamond, Marc F. Plattner en Daniel Brumberg, 'Islam and Democracy in the Middle East', John Hopkins University Press, 2003.

20 Ibidem. Maar zie bijvoorbeeld ook: Ali R. Abootalebi, 'Islam, Islamists, and Democracy', in: *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 3, Nr. 1, (maart 1999); Khaled Abou El-Fadl, 'Islam and the Challenge of Democracy' in: *Boston Review* April-May 2003; Radwan Masmoudi, 'The silenced majority', in: *Journal of Democracy*, vol. 14, Nr. 2 (april 2003); Mumtaz Ahmad, 'Islam and Democracy, the emerging consensus' IslamOnline, 2002 (<http://islamonline.net/english/Contemporary/2002/article15.shtml>).

islam en democratie verschillende visies onderscheiden. Ten eerste zijn er moslims die op theologische gronden menen dat de islam democratie niet toestaat. Vervolgens zijn er diegenen die menen dat islam en democratie wel samengaan, maar alleen in de vorm van een theocratie waarin islam allesbepalend is. Ten slotte zijn er die menen dat islam en democratie twee wezenlijke voorwaarden zijn voor een menselijk bestaan als moslim. Welke van deze zienswijzen de boventoon zal gaan voeren in de komende jaren en welke vormen die zal aannemen, is nog ongewis. Dat kan bovendien per land verschillen.

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de Arabisch-islamitische roep om democratie zich niet noodzakelijkerwijs hoeft te vertalen in democratische modellen zoals het Westen die kent. Het begrip democratie is breder dan het Nederlandse model of de diverse westerse stelsels. Democratie is niet beperkt tot het regelmatig houden van verkiezingen. Een democratie dient ook de burgerlijke en politieke vrijheden van haar burgers te garanderen. Er zijn electorale 'democratieën' die weinig vrijheid kennen, zogeheten *illiberal democracies*.<sup>21</sup> Omgekeerd bestaat de mogelijkheid van een 'verlichte dictatuur', dat wil zeggen een overheid die niet democratisch is verkozen, maar wel – al dan niet onder druk – geleidelijk ruimte biedt voor uitbreiding van vrijheden. Ook zijn er democratieën die eenzijdig de nadruk leggen op politieke vrijheden, maar in de praktijk weinig feitelijke vrijheid realiseren doordat grote sociaaleconomische ongelijkheid de democratische participatie voor een groot deel van de bevolking nagenoeg onmogelijk maakt.

Er zijn derhalve basisvoorwaarden die aan elke democratie gesteld kunnen – en moeten – worden. Om van een echte democratie te spreken zoals bedoeld wordt met de waarde van democratisering, dient een stelsel van instellingen te worden ontwikkeld dat het in een open samenleving de burgers mogelijk maakt volop te participeren en dat tevens diverse vormen van machtsmisbruik beperkt door een stelsel van tegenwichten. Democratie betekent dus niet de dictatuur van de meerderheid. De bekende politicoloog Robert Dahl spreekt van 'polyarchie'. Dit omvat vele elementen: niet alleen algemeen actief en passief kiesrecht, maar ook dat verkiezingen vrij zijn en eerlijk verlopen; dat macht vreedzaam wordt overgedragen; dat er vrijheid van vereniging is; dat er vrije meningsuiting is; dat er een veelheid van onafhankelijke informatiebronnen is, die toegankelijk zijn voor allen. Overheidsbeleid hangt af van verkiezingen en de regering moet het vertrouwen hebben van de gekozen volksvertegenwoordiging. Bescherming van minderheden en non-discriminatie zijn eveneens essentieel.<sup>22</sup> De AIV heeft als belangrijk punt van zorg dat in het nieuwe, democratische enthousiasme van Arabische landen het begrip democratie uitgelegd zou kunnen worden als de macht van de meerderheid, zonder dat de rechten van minderheden en oppositionele groeperingen worden gegarandeerd.

De westerse democratieën hebben zich ontwikkeld uit de absolute monarchieën en theocratische ideologieën via een veelheid van wegen. Die ontwikkeling heeft in veel landen ruim een eeuw geduurd en is nog niet in alle westerse landen voltooid. Bewustheid van die ontwikkeling komt van pas bij de beoordeling van kansen voor democratisering van landen met islamitische meerderheden. In Turkije, Indonesië en Maleisië vindt democratisering plaats, die verschillende wegen is ingeslagen. Ofschoon dit lovenswaardige ontwikkelingen zijn, beziet de AIV ze ook met enige zorg. Vooral de rol van minderheden en mensenrechten staat in deze landen regelmatig onder druk en de islam lijkt daarbij

21 Fareed Zakaria, 'The rise of Illiberal Democracy', in: *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6 (November-December, 1997), pp. 22-43.

22 Robert Dahl, 'Democracy and its Critics', New Haven: Yale University Press, 1989.

vaak een belangrijk argument te zijn. De Arabische landen zullen nu ook hun eigen weg naar democratie en respect voor mensenrechtennormen moeten vinden, maar zij zouden daarbij hun voordeel kunnen doen door te leren van anderen. Omdat er een enorme gevoeligheid bestaat in de Arabische wereld voor vermeende inmenging of bemoeienis van de westerse wereld, zouden zij wellicht meer genegen zijn om lering te trekken uit de democratiseringsprocessen die plaatsvinden bij hun medemoslimlanden, maar ook bij de voormalige dictaturen in Zuid-Amerika en Oost-Europa. Nederland zou kunnen bevorderen dat landen waar in het recente verleden democratiseringsprocessen op gang zijn gekomen, hun ervaringen met elkaar delen.

### **III.2 Mensenrechten**

De politieke veranderingen in met name Egypte en Tunesië hebben geleid tot meer zeggenschap voor de bevolking. De politieke rechten zijn toegenomen. De vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid zijn eveneens groter dan voor de revoltes, al zijn er nog steeds tekortkomingen. Niettemin kan niet worden uitgesloten dat de rechten van specifieke groepen zullen verslechteren. In een aantal Arabische landen zijn inmiddels parlementsverkiezingen gehouden, die hebben geleid tot een aanzienlijke vertegenwoordiging van islamitische partijen in de parlementen van deze landen. Over hun opvattingen over de verhouding tussen mensenrechten en sharia is nog onvoldoende bekend. Hierbij dient aangetekend te worden dat conservatieve en moralistische opvattingen niet het exclusieve domein zijn van islamitische partijen; deze opvattingen worden door brede lagen van de Arabische samenlevingen gedragen. In hoeverre noties als pluralisme, democratie, rechtsgelijkheid en tolerantie hun beslag zullen krijgen, is daarom niet alleen voorbehouden aan de islamitische partijen, maar aan de samenlevingen als geheel. Het is daarom thans te vroeg om de balans op te maken van de betekenis van de ontwikkelingen in de Arabische regio voor de mensenrechtensituatie.

Wel kan reeds uitgegaan worden van de mensenrechtenverdragen waar Arabisch-islamitische staten zich aan hebben gecommitteerd. In bijlage II is aangegeven welke Arabische landen partij zijn bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Verdrag inzake Rechten van het Kind en het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen. Landen die partij zijn bij een verdrag kunnen door andere partijen bij deze verdragen aangesproken worden op hun verdragsverplichtingen. Diverse Arabische landen hebben echter voorbehouden gemaakt op bepaalde verdragsbepalingen, waarbij zij de toepasselijkheid van de verdragsbepalingen soms ondergeschikt maken aan de verenigbaarheid met de sharia of de islam, of het islamitisch recht. Echter, geen van de landen heeft deze termen gedefinieerd, noch in de voorbehouden, noch in nationale (grond)wettelijke bepalingen. Veel van deze voorbehouden hebben betrekking op het familierecht, in het bijzonder op de positie van de vrouw. Dat betekent dat er sprake is van begrippen die openstaan voor meerderlei uitleg. Daardoor houdt een wetgever of regime de handen vrij om zelf te interpreteren wat die sharia inhoudt.

Naast het feit dat veel Arabische landen partij zijn bij internationale mensenrechtenverdragen, is er in de moslimwereld een aantal pogingen ondernomen om zogenoemde 'islamitische' mensenrechten te formuleren. De meest bekende is de Caïro-Verklaring van 1990, opgesteld door de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC), die 56 landen met een moslimbevolking verenigt. De Caïro-Verklaring heeft geen bindende werking, maar verdient wel nadere aandacht omdat deze inzicht geeft in mogelijke denkwijzen desbetreffende 'islamitische mensenrechten'. Op drie belangrijke punten wijkt de Caïro-Verklaring af van de mensenrechten zoals vastgelegd in verdragen. Ten eerste

wordt gelijkheid voornamelijk gezien in termen van 'menselijke waardigheid' in plaats van rechten.<sup>23</sup> Ten tweede wordt de sharia – die wederom niet wordt gedefinieerd – als maatstaf gebruikt voor de beperking van vrijheden als meningsuiting en beweging.<sup>24</sup> Ten derde worden in bepaalde bepalingen specifieke gronden van non-discriminatie, die wel in internationale mensenrechtenverdragen zijn vermeld, weggelaten.

Een voorbeeld is het artikel over de vrijheid van huwelijk.<sup>25</sup> Het huwelijk mag niet beperkt worden op grond van 'ras, kleur of nationaliteit', maar het desbetreffende artikel laat nadrukkelijk na om ook 'religie' te vermelden. Volgens islamitisch recht mag een moslima niet met een man trouwen die geen moslim is. Soortgelijke omissies komen ook voor in een andere verklaring van de OIC, namelijk die van de Rechten van het Kind (2004), dat nalaat om een leeftijd te vermelden voor minderjarigheid (wat zeker van belang is in gevallen van straf- en huwelijksrecht). Deze verklaring ontwijkt derhalve de principiële vraagstukken over gelijkheid van man en vrouw, gelijkheid van burgers, vrijheid van meningsuiting en de vrijheid om zelf invulling aan religie te geven of van religie te veranderen. Ofschoon deze verklaringen geen rechtskracht hebben, acht de AIV deze in de context van de huidige ontwikkelingen problematisch, aangezien deze door nieuwe regeringen met islamitische signatuur nagevolgd zouden kunnen worden.

Indien Arabische regeringen zich nadrukkelijk zouden willen laten leiden door een conservatieve interpretatie van de politiek-juridische beginselen van de islam, is er naar het oordeel van de AIV een zeker risico dat zich bij de volgende vier mensenrechten problemen voordoen: verbod op discriminatie op grond van geslacht, verbod op discriminatie op grond van religie, vrijheid van meningsuiting en enkele strafrechtelijke bepalingen. De reden dat juist deze vier terreinen problematisch zullen zijn, is gelegen in het feit dat zij behoren tot het kleine aantal regels dat nadrukkelijk staat vermeld in de Koran. Volgens de islam zijn de Koranische regels onveranderlijk, in tegenstelling tot andere regels van het islamitisch recht, waarin aanpassingen wel degelijk mogelijk zijn, en uitgerekend een aantal van deze regels is strijdig met internationale mensenrechtennormen. Dit risico doet zich alleen voor waar Arabische regeringen zich zouden willen laten leiden door dergelijke interpretaties van de islam.

De AIV tekent daarbij aan dat de implementatie van mensenrechtenverdragen primair een nationale aangelegenheid is, al heeft de internationale gemeenschap een belangrijke rol bij het toezicht op de naleving van mensenrechtennormen. Mensenrechten zijn universeel, maar dat wil niet zeggen dat ze overal uniform moeten worden toegepast. Het internationaal recht staat landen een zekere beleidsvrijheid toe bij de implementatie van mensenrechtennormen. Deze beleidsvrijheid is afhankelijk van de ruimte die internationale verdragen en bijbehorende toezichtmechanismen bieden. Binnen deze context is

23 Bijvoorbeeld: artikel 1 '(...) All men are equal in terms of basic human dignity and basic obligations and responsibilities, without any discrimination on the grounds of race, colour, language, sex, religious belief, political affiliation, social status or other considerations' en artikel 6: 'Woman is equal to man in human dignity, and has rights to enjoy as well as duties to perform'.

24 Bijvoorbeeld: artikel 12: 'Every man shall have the right, within the framework of Shari'ah, to free movement (...)' en artikel 22: 'Everyone shall have the right to express his opinion freely in such manner as would not be contrary to the principles of the Shari'ah'.

25 Artikel 5: '(...) Men and women have the right to marriage, and no restrictions stemming from race, colour or nationality shall prevent them from enjoying this right.'

er voor staten dus ook ruimte om mensenrechtennormen te implementeren op een wijze die is geïnspireerd door de islam. Ook tussen landen van de Europese Unie bestaan verschillen in implementatie van mensenrechtennormen. De AIV onderschrijft in dit verband de reactie van de regering op het AIV-advies 'Universaliteit van de Rechten van de Mens; principes, praktijk en perspectieven' van november 2008: 'Terecht laat het internationale recht de ruimte voor cultuurbepaalde invullingen van meer perifere onderdelen van het mensenrechtenacquis. Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat lokale tradities en gewoonten (...) worden gehanteerd als excuus om fundamentele rechten hun gelding te ontfangen en kernelementen van het mensenrechtenacquis tijdelijk of permanent terzijde te schuiven'.

Gezien de toenemende invloed van de islam als gevolg van de huidige democratiseringsprocessen is de AIV van mening dat de mensenrechtensituatie in de Arabische wereld eens te meer nauwlettend moet worden gevolgd en dat landen moeten worden gewezen op de nakoming van universele mensenrechten en, daarbovenop, de verdragsverplichtingen die zij zijn aangegaan. Daarbij is het tevens zaak alert te zijn op de spanning die tussen beide kan bestaan, nu veel Arabische landen voorbehouden hebben gemaakt inzake de ondergeschiktheid van verdragsartikelen aan de sharia. Deze voorbehouden zijn soms in strijd met universele mensenrechten en soms ook met de geest van het desbetreffende verdrag. Dit alles dient om te voorkomen dat interpretaties van de islam die strijdig zijn met universele mensenrechten en verdragsverplichtingen de boventoon gaan voeren. Tegelijkertijd is het voorbarig om islamitische invloeden op mensenrechten bij voorbaat af te wijzen. Binnen het islamitisch discours zijn diverse discussies gaande waarvan sommige juist vanuit de islam komen tot opvattingen van mensenrechten die overeenkomen met de internationale opvattingen.

### **III.3 Rechtsstaat**

Een belangrijke voorwaarde voor het slagen van democratie en respect voor mensenrechten is een goed functionerende rechtsstaat. Die kenmerkt zich in het bijzonder door rechtsgelijkheid, een onafhankelijke rechterlijke macht, vrije toegang tot die rechterlijke macht en een eerlijke procesgang. Landen als Egypte, Marokko en Tunesië hebben een traditie van een redelijk functionerende en tamelijk onafhankelijke rechterlijke macht. In landen als Libië en Syrië ontbreekt deze onafhankelijkheid en zal deze moeten worden opgebouwd. Datzelfde geldt ook voor de Golfstaten, waar overigens de zakenwereld zijn toevlucht zoekt tot vormen van internationale arbitrage waar meer belang aan wordt gehecht dan aan de lokale rechtsgang.

Ondersteuning door derde landen kan een belangrijke factor zijn bij de versterking van de rechtsstaat. In een ander land met een moslimmeerderheid, namelijk Indonesië, heeft Nederlandse juridische assistentie grote invloed gehad. Pompe stelt daarover het volgende: 'De rechterlijke macht, de hoeksteen van de democratische rechtsstaat na 1998, is door Nederland bepalend beïnvloed. Ook dat is in Nederland nauwelijks bekend. De voornaamste wetgeving inzake rechterlijke onafhankelijkheid en anticorruptie na 1998 is met Nederlandse financiering gerealiseerd. Minstens vier sleutelwetten sinds 1998 zijn direct gefaciliteerd door Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: de Wet voor de Anti-Corruptierechtspraak, de Anti-Corruptie Commissie, de Raad voor de Rechtspraak en de Handelskamer'.<sup>26</sup>

26 Sebastiaan Pompe, 'Goed bestuur en juridische ontwikkelingssamenwerking in Indonesië', in *Liberaal Reveil* jaargang 51, nummer 1, 2010, pp. 11-21.

Sinds twee decennia bestaan er uitgebreide programma's waarin het Westen bijdraagt aan de opleiding van de rechterlijke macht en – in mindere mate – de advocatuur in de Arabische wereld. De AIV hecht eraan dat deze programma's worden voortgezet of zelfs worden uitgebreid teneinde de lokale kennis over rechtsstatelijkheid en mensenrechten te behouden en liefst ook te vergroten. Vooral kennis over de werking van mensenrechtenverdragen is hierbij van belang: immers, de ratificering van dergelijke verdragen lijkt vaak ingegeven te worden door politieke overwegingen, terwijl de juridische consequenties daarvan niet altijd onder ogen worden gezien.

Een probleem in bijna alle Arabische landen is de grote macht van de geheime diensten. Deze zijn vooral sterk geworden in de jaren zeventig, en mede vanwege de aanslagen van militante islamitische organisaties in de jaren negentig zijn deze diensten enorm ontwikkeld en uitgebreid. De activiteiten van deze diensten onttrekken zich in het algemeen aan de civiele rechtsgang. Hoewel de westerse landen hier consequent over rapporteerden in hun jaarlijkse mensenrechtenrapporten, hebben westerse diensten regelmatig samengewerkt met hun Arabische collega's in de strijd tegen het terrorisme. Veel van de islamisten die zijn aangesloten bij de partijen die de recente verkiezingszeges hebben behaald, hebben te maken gehad met deze diensten en hebben vaak ook tijd doorgebracht in de gevangenis – soms met een veroordeling, maar vaak ook zonder vorm van proces. Het is onwaarschijnlijk dat deze diensten ontmanteld zullen worden; de AIV maakt zich daarom grote zorgen dat het voortbestaan van deze diensten in hun huidige vorm zal bijdragen aan het bij voorbaat falen van een functionerende rechtsstaat. Zij dienen onder civiel toezicht en behoorlijke wettelijke regelingen te worden gebracht, mede om het respect voor de rechten van de mens te bevorderen. Datzelfde geldt voor de strijdkrachten, al hebben die in de verschillende landen uiteenlopende rollen gespeeld in de revoltes.

## IV Regionale context

### IV.1 Diversiteit

Er zijn aanmerkelijke verschillen tussen Arabische landen in de mate waarin zij politieke hervormingen doormaken. Om de enorme diversiteit aan ontwikkelingen te illustreren volgen hier enkele kenschetsen, zonder de pretentie dat deze een volledig beeld schetsen van de situatie in de verschillende landen, dan wel een uitputtend overzicht geven van de bestaande diversiteit.

Sommige landen, zoals Egypte en Tunesië, zijn staten in transitie die, na een opstand tegen een autocratisch regime, stappen zetten naar democratische hervormingen en een rechtsstaat, al is dat proces nog lang niet voltooid en is de uitkomst onzeker. Onderlinge verschillen tussen verschillende groepen werden genegeerd in de gezamenlijke strijd tegen het regime. In deze twee landen komen de genoemde trends het sterkst tot uitdrukking.

In Libië werden onderlinge verschillen tussen stammen in de strijd tegen Ghadaffi (tijdelijk) opzij gezet, maar lijkt de stammenstrijd nu op te laaien. Ook in Jemen lijken tegenstellingen tussen stammen de vorming van een stabiele democratische rechtsstaat in de weg te staan. De aanwezigheid van Al-Qaeda in het zuiden werkt hierbij zonder meer destabiliserend. De vraag is of er met instandhouding van een sterk tribale structuur niettemin ruimte is voor een bijzondere vorm van democratie.

Jordanië, Koeweit, Marokko en Oman zijn 'verlicht autoritaire' monarchieën, die een *top-down*-benadering van maatschappelijke hervormingen nastreven, waarbij de politieke macht van de monarch weinig ter discussie staat. In deze landen is sprake van een dialoog tussen de regering en de oppositie, waardoor de politieke spanningen thans niet in geweld zijn ontaard. De regeringen zijn geneigd tot enige concessies aan de hervormingsbewegingen, maar houden zelf een strakke greep op het bestel. Het staat nog te bezien of de concessies, die in het algemeen niet ver gaan, de hervormers tevreden zullen kunnen stellen. Iets dergelijks gebeurt in Algerije, waar het gaat om de macht van de president.

Bahrein en Saoedi-Arabië zijn repressieve, autocratische staten, die de roep om meer burgerlijke vrijheden en sociaaleconomische rechtvaardigheid met harde hand onderdrukken. Voor zover de overheden dergelijke vrijheden toestaan, willen zij nadrukkelijk degenen zijn die deze vrijheden verlenen en staan zij niet toe dat deze worden opgeëist. Ook in deze landen is sprake van een groeiende wens tot democratisering en accentuering van de eigen islamitische identiteit. De genoemde demografische ontwikkelingen doen zich in deze landen eveneens voor.

Irak en Libanon kunnen worden gekarakteriseerd als instabiele electorale democratieën, die gekenmerkt worden door partijvorming langs sektarische of tribale lijnen. Daarbij wordt in Libanon geprobeerd vast te houden aan min of meer proportionele machtsdeling bij de vorming van een regering. Beide regeringen worden door verdeeldheid gekenmerkt en zijn als gevolg instabiel.

Bovenstaande opsomming geeft aan dat diverse landen zich op uiteenlopende wijze ontwikkelen. Het blijft dan ook noodzakelijk de situatie in alle landen nauwgezet te blijven volgen. Beleid inzake de Arabische regio vereist dan ook maatwerk.

## IV.2 Regionale verhoudingen

De Arabische Liga<sup>27</sup> heeft lang geen prominente rol gespeeld in de Arabische regio, mede doordat Arabische landen elkaar nauwelijks bekritiseerden. Daarin kwam begin 2011 voor het eerst verandering in toen zij, in samenspel met de VN-Veiligheidsraad, de schendingen van de mensenrechten en van het internationaal humanitair recht in Libië veroordeelde. In de week voordat de VN-Veiligheidsraadresolutie 1973 aanvaardde, riep de Raad van de Arabische Liga de Veiligheidsraad op tot de instelling van een vliegverbod voor Libische militaire vliegtuigen, alsmede tot de instelling van veilige gebieden voor de burgerbevolking en besloot de Raad van de Arabische Liga samen te werken met de overgangsregering van Libië.<sup>28</sup> De steun van de Arabische Liga voor Veiligheidsraadresolutie 1973 heeft ertoe bijgedragen dat China en de Russische Federatie geen veto hebben uitgesproken over deze resolutie, die de internationale gemeenschap mandateerde alle noodzakelijke middelen in te zetten om de burgerbevolking in Libië te beschermen tegen aanvallen. Ook ten aanzien van de situatie in Syrië speelde de Arabische Liga een voortrekkersrol, onder andere door een waarnemersmissie te sturen. De Arabische Liga trachtte aanvankelijk te bemiddelen tussen de regering en de oppositie in Syrië, eiste later het aftreden van president Assad en steunt nu de bemiddeling door de voormalige Secretaris-Generaal van de VN, Annan.

De *Gulf Cooperation Council* (GCC, de Golfstaten) verenigt de meeste landen van het Arabisch Schiereiland,<sup>29</sup> maar is verdeeld en heeft als organisatie zelden een uitgesproken positie ingenomen. Een uitzondering is Koeweit, hiervoor al genoemd als een van de monarchieën die een *top-down* benadering van maatschappelijke hervormingen nastreven, waarbij de politieke macht van de monarch overigens weinig ter discussie staat. Dat land droeg bij aan de NAVO-operatie *Unified Protector*, die was gericht op bescherming van de burgerbevolking in Libië, handhaving van het vliegverbod en naleving van het wapenembargo. Koeweit is kritisch over de regering van Syrië. Terwijl landen als Qatar en Saoedi-Arabië uitgesproken kritisch zijn over Syrië, waren zij opvallend stil over de protesten in Bahrein in 2011. Saoedi-Arabië heeft zelfs troepen en militair materieel gestuurd om de demonstraties te onderdrukken. Het feit dat de opstanden vooral geïnstigeerd waren door de sjiitische meerderheid uit protest tegen haar minderheidsstatus, heeft hiermee te maken: Saoedi-Arabië treedt al langere tijd hard op tegen zijn eigen sjiitische bevolking die vooral woonachtig is in het olierijke noordoostelijke deel van het koninkrijk.

De meerderheid van de bevolking van de landen in Noord-Afrika, vooral de landen van de Maghreb, deelt een gemeenschappelijke taal, geschiedenis en cultuur, al zijn er aanzienlijke minderheden, zoals de Berbers. Ondanks de gemeenschappelijke kenmerken zijn de bilaterale betrekkingen van de landen van Noord-Afrika met individuele lidstaten van de EU (met name Spanje, Italië, Frankrijk, Portugal en Griekenland, maar ook Duitsland en Nederland) veel intensiever dan de betrekkingen tussen de landen van Noord-Afrika

27 De website van de Arabische Liga vermeldt de volgende leden: Algerije, Bahrein, Comoren, Djibouti, Egypte, Irak, Jemen, Jordanië, Koeweit, Libanon, Libië, Marokko, Mauritanië, Oman, Palestina, Qatar, Saoedi Arabië, Soedan, Somalië, Syrië (geschorst sinds 16 november 2011), Tunesië en de Verenigde Arabische Emiraten.

28 Besluit van de Raad van de Arabische Liga, 12 maart 2011.

29 Leden van de GCC zijn: Bahrein, Koeweit, Oman, Qatar, Saoedi Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten. Deze landen zijn ook lid van de Arabische Liga.

onderling. Weliswaar hebben Algerije, Libië, Marokko, Mauritanië en Tunesië in 1989 de Unie van de Arabische Maghreb opgericht met onder andere de doelstelling te komen tot een vrijhandelszone, maar door politieke tegenstellingen leidt de Unie een slapend bestaan. Deze Unie zou weer tot leven kunnen worden gewekt in samenhang met de politieke ontwikkelingen in de lidstaten van de Unie van de Arabische Maghreb. Periodiek worden oproepen tot regionale integratie ook wel in de regio zelf gehoord, bijvoorbeeld vanuit het bedrijfsleven. Ook president Moncef Marzouki van Tunesië drong tijdens zijn bezoek aan Algerije in februari 2012 aan op herleving van de Unie van de Arabische Maghreb. Daarnaast bestaat in de Arabische regio nog een aantal andere regionale samenwerkingsverbanden. Er is derhalve ruimte voor meer regionale samenwerking. De EU zou haar expertise en ervaringen op dat terrein kunnen delen met deze landen.

De wereldwijde machtsverschuivingen laten zich ook gevoelen in de Arabische regio. Er zijn nieuwe spelers zoals China, dat steeds belangrijker wordt als handelspartner. Ook de rol van India en andere opkomende markten neemt toe. Deze spelers kunnen Europese en Nederlandse beleidsdoelstellingen doorkruisen. De rol van China en andere opkomende markten in de Arabische regio kan echter binnen het bestek van dit advies niet adequaat worden besproken.

Turkije is in het afgelopen decennium een buitenlands beleid gaan voeren dat sterker dan voorheen is gericht op het Midden-Oosten, ook al blijft toetreding tot de EU een prioriteit. In het verlengde daarvan stelde Turkije zich actief op ten aanzien van de revoltes in Arabische landen. Turkije keerde zich tegen een militaire ingreep in Libië. Onlangs was Turkije gastheer voor een bijeenkomst van de *Friends of Syria*. De strijd in Syrië leidt tot een vluchtelingenstroom aan de zuidoostelijke grens van Turkije. Turkije steunt de vluchtelingen humanitair, maar onthoudt zich wegens de gecompliceerde situatie thans nog van ingrijpen in Syrië.

Hoewel Iran zich steeds meer als regionale grootmacht probeert te profileren, is zijn invloed in en zijn status als voorbeeld voor Arabische landen beperkt.<sup>30</sup> De toenemende nadruk op islamitische identiteit heeft er echter wel toe geleid dat ook de geopolitieke verhoudingen in die termen worden geformuleerd. In de Golfstaten is er een toenemende zorg over de opkomst van een sjiietische macht. In de islamitische tweedeling tussen soennieten en sjiieten behoren de laatsten tot een minderheid, die zich echter concentreert in Iran en omliggende landen (Irak, Bahrein, noordoosten van Saoedi-Arabië) waar zij een meerderheid vormen. Deze situatie wordt door soennitische regimes als bedreigend ervaren, en daarbij wordt olie op het vuur gegooit door soennitische theologen, die sinds enkele jaren in de media fulmineren tegen de sjiieten (terwijl de soennitisch-sjiitische tegenstelling voordien nimmer een onderwerp van grote controverse is geweest, en zeker niet in de politiek). In de zeer onstabiele situatie van Syrië, dat traditioneel nauwe banden onderhoudt met Iran, bestaat daardoor de mogelijkheid dat landen als Saoedi-Arabië en Iran hun machtsspel in Syrië uitspelen door het leveren van wapens aan hen welgezinde groeperingen.

#### **IV.3 Syrië**

Syrië is thans een dringend, apart geval. De bloedige onderdrukking door het Assad-regime van de zeer heterogene politieke oppositie wekt afgrijzen in de gehele wereld. Er

30 AIV, briefadvies nummer 20, 'Nucleair programma van Iran: naar de-escalatie van een nucleaire crisis', Den Haag, april 2012.

bestaat echter grote verdeeldheid onder de hervormingsbewegingen van dit land. De VN-Veiligheidsraad heeft zijn diepe verdeeldheid toegedekt door middel van het vredesplan van Kofi Annan. In Syrië zijn de dilemma's van de *responsibility to protect* zeer actueel.

De AIV bracht in juni 2010 over deze kwestie het advies 'Nederland en de *responsibility to protect*: de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden' uit. In dat advies wordt benadrukt dat dit concept nog in ontwikkeling is. Het uitgangspunt is dat staten de plicht hebben hun eigen bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdrijven, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid. Andere staten kunnen een staat ondersteunen indien die niet zelfstandig de bescherming van de burgerbevolking kan verzekeren. Alleen als een staat zijn eigen bevolking niet kan en wil beschermen, kan de internationale gemeenschap maatregelen nemen. Dat moeten in de eerste plaats vreedzame maatregelen zijn, waarbij de nadruk ligt op preventie. Daar is het in Syrië al te laat voor. Dialoog met de regering is volgens de AIV een noodzakelijke eerste stap. Een oplossing door militaire interventie wordt door de Veiligheidsraad niet goedgekeurd en biedt thans ook geen zicht op een effectieve democratisch georiënteerde regering. Militaire interventie onder de noemer van de *responsibility to protect* is een uiterste middel, dat pas na zorgvuldige afweging en onder mandaat van de VN-Veiligheidsraad kan worden ingezet. De *International Commission on Intervention and State Sovereignty* heeft een afwegingskader geformuleerd,<sup>31</sup> dat is opgenomen in bijlage IV van het advies van de AIV over de *responsibility to protect*. Het concept *responsibility to protect* strekt niet tot *regime change*.

Afgezien van de vraag hoe de internationale gemeenschap op korte termijn zou moeten reageren op de gebeurtenissen in Syrië en welke geostrategische consequenties een mogelijke burgeroorlog zou kunnen hebben, is binnen de vraagstelling van dit AIV-advies vooral de langetermijnvisie van belang: zijn de trends van democratisering en islamitische identiteit ook door te trekken in het geval van Syrië, nadat het conflict (binnenkort, of na vele jaren) duurzaam is opgelost? De islamitische identiteit heeft ook zijn beslag gekregen in de Syrische maatschappij, ofschoon veel langzamer en minder dan in andere Arabische landen. Deze maatschappij onderscheidt zich echter van veel andere Arabische landen doordat ze een veelvoud aan zowel christelijke als islamitische minderheden kent. Soennitische moslims vormen de meerderheid in Syrië, maar zij hadden en hebben zich onder de regimes van Assad senior en, in mindere mate, Assad junior tevreden moeten stellen met een ondergeschikte positie. Hun politieke invloed is momenteel gering. Een dominante rol van de soennitische moslims zou in samenhang met de versterkte islamitische identiteit tot nieuwe conflicten kunnen leiden met (islamitische of christelijke) minderheden. In Syrië is nauwelijks sprake van enige bestuurlijke of institutionele infrastructuur waarop een democratisch proces kan voortbouwen; een dergelijke infrastructuur zal van de grond af moeten worden opgebouwd en dat geldt ook voor de daarbij behorende democratische cultuur.

#### **IV.4 Het Midden-Oosten Vredesproces**

De gebeurtenissen in de Arabische regio, in het bijzonder die in Syrië en Egypte, zijn een belangrijke reden geweest voor Hamas om zich te bezinnen op zijn koers. Er is sprake van toenadering tussen Hamas en Fatah. Daarnaast hebben dezelfde ontwikkelingen Israël terughoudend gemaakt, omdat Israël nog niet goed weet hoe het moet reageren

31 'The responsibility to protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty', Ottawa, December 2001.

op de ontwikkelingen in de Arabische regio.

De Arabische landen in de regio worden in dit stadium dermate door hun eigen interne politieke problemen beziggehouden, dat hun aandacht voor het Arabisch-Israëliësch conflict voorlopig een lagere prioriteit lijkt te hebben. Wanneer in diezelfde Arabische landen echter meer vrijheid van meningsuiting zal ontstaan, kan worden verwacht dat ook daar de aandacht voor de Palestijnse zaak weer op kritische wijze zal worden hervat, ook in een land als Egypte, waar nu een islamitische meerderheid in het parlement bestaat. Daarbij speelt de islamitische factor op zichzelf niet zozeer een rol, maar veeleer een gevoel voor rechtvaardigheid.

Onder president Mubarak overheerste een pragmatisch streven naar stabiliteit en vrede in de regio. Van nieuwe democratieën kan worden verwacht dat zij een hernieuwde nadruk zullen willen leggen op het principe van rechtvaardigheid. De Israëlisch-Arabische vredesverdragen lijken hierbij thans geen direct gevaar te lopen, maar wel moet rekening worden gehouden met hernieuwde spanningen in de Arabisch-Israëliësch betrekkingen. Verdere democratisering in de Arabische regio heeft niet zomaar een positief effect op de Arabisch-Israëliësch betrekkingen en het zogenoemde vredesproces; in eerste instantie kan eerder het tegendeel worden verwacht.

De vooruitzichten op een Palestijns-Israëliësch vredesregeling zijn er de afgelopen jaren niet beter op geworden. Dat geldt overigens ook voor vredesregelingen met de Arabische landen waarmee Israël nog geen vrede heeft gesloten, waaronder de meeste Golfstaten. De herhaalde voorstellen (de laatste gedaan door president Obama in 2009) tot een bevestiging van Israëlische nederzettingsactiviteiten in de bezette gebieden en om een vredesregeling te baseren op de Israëlische grenzen van voor 1967, met de mogelijkheid voor uitwisseling van land, zijn door Israël genegeerd dan wel verworpen. De Israëlische nederzettingsactiviteiten in de bezette gebieden worden voortgezet (in april 2012 zijn er opnieuw drie nederzettingen formeel door Israël erkend) en premier Netanyahu heeft in 2011 verklaard dat Israël zich nooit zal terugtrekken tot de grenzen van 1967. De nederzettingsactiviteiten zijn een groot obstakel voor het bereiken van vrede.

Sinds het begin van de politieke hervormingen in Tunesië en Egypte is in westerse landen relatief veel aandacht geschonken aan de mensenrechtensituatie in de Arabische staten. De situatie in de gebieden die Israël sinds 1967 bezet, wordt in dit verband veelal buiten beschouwing gelaten, ook al is hier eveneens duidelijk sprake van mensenrechtenschendingen en onderdrukking van de Arabische bevolking. De bezetting duurt al 45 jaar en is daarmee een van de langste bezettingen in de moderne geschiedenis. Democratie en rechtsstaat hebben onder deze bezetting weinig tot geen kans gehad.

Er zijn weliswaar diverse democratische verkiezingen gehouden in de Palestijnse gebieden, maar Israël en diverse westerse landen wezen de uitkomst daarvan af toen sprake was van overwinningen van een partij die zij als ongewenst beschouwden: de Islamitische Verzetbeweging (Hamas).

Israël wordt in bepaalde westerse politieke vertogen wel genoemd als 'de enige democratie' in het Midden-Oosten, maar ook binnen Israël zelf is zowel qua praktijk als qua wetgeving geen sprake van werkelijke rechtsgelijkheid tussen joden en niet-joodse ingezetenen, zoals de Palestijnse moslims en christenen. De situatie van Israëlische ingezetenen van Palestijnse afkomst wordt in Israël in verband gebracht met de permanente spannings-situatie waarin het land verkeert.

De Palestijnen hebben met hun intifada's tegen de Israëlische bezetting al diverse 'Arabische lentes' achter de rug, maar deze hebben hun positie eerder verslechterd dan verbeterd. Voor zover sprake is geweest van buitenlandse druk met het doel de Israëlische bezetting te beëindigen, is deze niet effectief geweest, afgaande op de resultaten.

De AIV is van mening dat de hierboven genoemde ontwikkelingen om een nieuwe aanpak van het Midden-Oosten Vredesproces vragen en dat nieuwe initiatieven nodig zijn in het licht van de veranderende regionale context. De EU en haar bondgenoten zouden zich daarop moeten bezinnen. De AIV is bereid daarover desgevraagd een advies uit te brengen.

## **V Inzet Nederland en de EU**

### **V.1 Nederlandse inzet**

Velen bepleiten om de belangen van Nederland zelf centraal te stellen in het Nederlandse beleid in de Arabische regio. Hoe dat uitpakt hangt af van de definitie van die eigenbelangen. Allereerst is de Nederlandse economie gebaat bij stabiliteit omdat instabiliteit in de Arabische regio al snel zijn weerslag heeft op de olieprijs met negatieve gevolgen voor de Nederlandse economie. Daarnaast heeft instabiliteit ook een negatief effect op de wederzijdse handel, die overigens voor Nederland van beperkte betekenis is. In de eerste helft van 2011 bedroeg de handel tussen Nederland en de Arabische Liga 3,6 procent van de totale Nederlandse invoerwaarde en 2,1 procent van de totale uitvoerwaarde.<sup>32</sup> Ten slotte heeft instabiliteit in de regio ook negatieve gevolgen voor investeringen, ook die waarbij Nederlandse bedrijven betrokken zijn.

Stabiliteit is ook van belang voor de economische ontwikkeling van de Arabische regio zelf. Daarmee wordt een gunstig klimaat geschapen voor wederzijdse investeringen en groei van welvaart en welzijn. Vooral de jonge generatie zoekt waardigheid, werk, inkomen en vrijheid. Als die geleidelijk groeien, worden ook de mogelijkheden voor Nederlandse bedrijven veel groter. Ook daarom heeft Nederland belang bij de vreedzame oplossing van de diepe geschillen die de regio teisteren. Ten aanzien van de economische perspectieven van landen die een politieke transitie doormaken, is echter realiteitszin geboden. In eerste instantie leidt democratisering vaak tot minder stabiliteit. Het kost tijd voordat nieuwe politieke verhoudingen en instituties zijn uitgekristalliseerd en dat kan zijn weerslag hebben op de economische ontwikkeling. De recente turbulentie in Tunesië, Egypte en Libië heeft de economieën van deze landen bovendien schade toegebracht. Als gevolg van gewelddadigheden zijn gebouwen en kapitaalgoederen beschadigd of verloren gegaan, naast het verlies aan inkomsten uit toerisme, buitenlandse investeringen en uitvoer van olie. De verbetering van economische perspectieven zal pas op termijn optreden, zodat niet uitgesloten is dat er een fase zal zijn waarin de bevolking teleurgesteld raakt over het achterblijven van de welzijnsontwikkeling bij democratisering.

In het verlengde van het belang van stabiliteit is versterking van de rechtsstaat in de landen van de Arabische regio eveneens in het Nederlands belang. Niet alleen voor de rechtszekerheid van Nederlandse bedrijven, maar ook omdat de handhaving van onze eigen rechtsorde mede afhangt van de groei van de rechtsorde in de nabijheid van Europa. Nederlandse bedrijven hebben er baat bij als contracten met leveranciers en afnemers afdwingbaar zijn. Verder opereren criminelen steeds meer internationaal; een afbreuk van de rechtsstaat elders brengt risico's met zich mee op het vlak van de grensoverschrijdende criminaliteit.

Een aantrekkende economie in de regio zal de druk vergroten op schaarse middelen, zoals water en vruchtbaar grondgebied. Economische groei kan de waterschaarste vergroten en toenemende waterschaarste kan leiden tot nieuwe (internationale) conflicten, die de stabiliteit weer kunnen bedreigen. Gezien de schaarste aan water en de kwetsbaarheid van het milieu in de Arabische regio, is het van belang dat de groei duurzaam is.

<sup>32</sup> CBS, webmagazine, 7 november 2011: 'Sterke afname handel met Libië'.

De bevordering van welvaart en welzijn is in de eerste plaats een taak van de regeringen van de landen van de Arabische regio, maar buitenlandse actoren kunnen daaraan bijdragen. De EU kan een rol spelen bij de verbetering van de economische vooruitzichten, vooral door haar markt open te stellen, zoals ook bepleit in het advies over de Arabische regio dat de AIV in mei 2011 uitbracht.

Een tweede belang dat de Nederlandse overheid herhaaldelijk heeft aangegeven, is de vermindering van migratiestromen naar Nederland. Tijdens de opstanden in Libië en Tunesië stegen de stromen vluchtelingen en illegale migranten snel. In 2011 vroegen 5248 Tunesiërs asiel aan in EU-landen, in vergelijking met 519 een jaar eerder. Voor Libiërs waren deze cijfers respectievelijk 2710 en 690.<sup>33</sup> Daarnaast waagden in het voorjaar van 2011 ongeveer 25.000 Tunesiërs illegaal de oversteek naar Italië. Weliswaar waren deze migrantenstromen relatief gering in omvang, en betroffen zij vooral Italië en Frankrijk, maar zij illustreren de mogelijke effecten van instabiliteit of conflicten in de regio. Naarmate de stabiliteit, democratisering, de mensenrechtensituatie en economische perspectieven in de landen van herkomst verbeteren, zullen de drijfveren voor de bevolking verminderen om naar Europa te migreren.<sup>34</sup> Daarnaast heeft de Europese Commissie aangekondigd met Marokko, Tunesië en Egypte mobiliteitspartnerschappen te willen sluiten, politieke verklaringen die afspraken bevatten over migratie en mobiliteit. Deze partnerschappen zijn vooral gericht op het reguleren van migratie, toegesneden op de specifieke arbeidsmarktbehoeften van de EU-lidstaten. Terug- en overnameovereenkomsten zullen daarvan waarschijnlijk deel uitmaken.

Een derde belang is de uitwisseling op het gebied van onderzoek en onderwijs. Enerzijds betreft dat onderzoek door Nederlanders verricht in en over de regio: Nederlandse onderwijsinstellingen en instituten hebben op dat gebied veel te bieden en Nederland is erbij gebaat dat zo te houden. Anderzijds zou het Nederlands academisch onderwijs er financieel en anderszins baat bij hebben als studenten uit de regio hun studie kunnen voortzetten in Nederland. Op dit moment vormen regels inzake langdurig verblijf in Nederland een belemmering voor het groeiend aantal studenten uit de Arabische regio dat in Nederland zou kunnen en willen studeren. Ten slotte beschikken Nederlandse universiteiten over enorme kennis en ervaring op het gebied van academisch onderzoek en onderwijs waar de vele nieuwe Arabische universiteiten die thans in oprichting zijn, dringend om verleggen zitten.

Naast belangen zijn er ook (internationale) verplichtingen. Artikel 90 van de Grondwet draagt de regering op de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. In dat kader streeft Nederland ook naar goed functionerende internationale organisaties omdat die de internationale omgeving van Nederland helpen stabiliseren en samenwerking bevorderen, hetgeen voor een handelsnatie essentieel is. Internationale organisaties kunnen hun werk in veel gevallen niet goed doen als de lidstaten wanordelijk zijn of in (burger) oorlog zijn verwickeld. Dat geldt des te meer voor de instellingen van internationaal recht, die hun zetel hebben gekozen in Den Haag. In de regio Den Haag genereert de vestiging van buitenlandse organisaties en bedrijven al veel werkgelegenheid en inkomsten. Economisch en ideëel belang kunnen elkaar hier versterken.

33 UNHCR, *Asylum levels and trends in industrialized countries*, 2011.

34 Zie voor een meer uitgebreide analyse van de relatie tussen deze factoren en internationale migratie: AIV, advies nummer 43, 'Migratie en ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleids-terreinen', Den Haag, juni 2005.

## V.2 De Europese Unie

Uit een toespraak die Eurocommissaris Füle op 28 februari 2011 hield voor het Europese Parlement over de ontwikkelingen in Noord-Afrika blijkt dat de gebeurtenissen in de Arabische regio de EU noodzaakte tot heroverweging van de uitgangspunten van het beleid. Hij zei: *'[...] we must show humility about the past. Europe was not vocal enough in defending human rights and local democratic forces in the region. Too many of us fell prey to the assumption that authoritarian regimes were a guarantee of stability in the region. [...] I am not saying that everything we did was wrong, rather that Europe, at this particular moment more than ever before, must be faithful to its values and stand on the side of democracy and social justice. The crowds in the streets of Tunis, Cairo and elsewhere have been fighting in the name of our shared values. It is with them, and for them, that we must work today – not with dictators who are, as we speak, spilling the blood of their own people with utter disregard for human life'.*

In het advies 'Hervormingen in de Arabische regio, kansen voor democratie en rechtsstaat?' is de AIV al ingegaan op de instrumenten van de EU, zoals het overkoepelende programma dat de Unie vanaf 2003 heeft ontwikkeld voor de directe burenen in het Oosten en rond de Middellandse Zee, het zogeheten Europese Nabuurschapsbeleid (ENB).<sup>35</sup> In een gezamenlijke mededeling van de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van de EU, Catherine Ashton, en de Commissie van 8 maart 2011 wordt *'A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean'* voorgesteld.<sup>36</sup> Dit partnerschap is eveneens besproken in het eerdere AIV-advies over de Arabische regio.

Een aantal nieuwe beginselen van het ENB is vervat in de voorstellen van de Commissie van 25 mei 2011, onder de titel: *A New and Ambitious European Neighbourhood Policy*. Die beginselen zijn:

- *to support progress towards 'deep democracy';*
- *to support sustainable and social development;*
- *to build effective regional partnerships within the ENB;*
- *a simplified and coherent policy and programming framework.*

In mei 2011 besloot de Europese Unie € 1,2 miljard beschikbaar te stellen voor het Nabuurschapsbeleid voor de periode 2011-2013, bovenop de € 5,7 miljard die al was begroot voor deze periode. De Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling zijn bij de uitvoering betrokken.

Voortbordurend op dit partnerschap heeft de Commissie in september 2011 aanvullende, meer gespecialiseerde programma's gepubliceerd, zoals:

- *SPRING, Support for Partnership and Inclusive Growth*, € 350 miljoen voor de periode 2011-2012, technische en financiële ondersteuning van democratische hervormingen en duurzame en inclusieve groei en economische ontwikkeling op basis van het *more for more* principe;

35 Het gaat om Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Moldavië, Marokko, de Bezette Palestijnse Gebieden, Syrië, Tunesië en Oekraïne.

36 Zie: <[http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011\\_200\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf)>.

- *Neighbourhood Civil Society Facility*, € 22 miljoen voor de periode 2011-2013, voor versterking van het maatschappelijk middenveld als aanjager van hervormingen en uitvoerder van het ENB;
- in aanvulling op de reeds bestaande 1200 Erasmus Mundus beurzen voor studenten en academici uit de Arabische regio ten behoeve van studie, onderwijs en onderzoek in de Europese Unie, werden voor de periode 2011-2013 nog eens 750 beurzen beschikbaar gesteld. Daarmee is € 30 miljoen gemoeid.

Sinds de verschijning van het vorige advies van de AIV over de Arabische regio heeft de Europese Commissie een overzicht gegeven van de maatregelen die de EU heeft genomen naar aanleiding van de gebeurtenissen in de Arabische regio in een document van 19 december 2011, getiteld: *'The EU's response to the Arab Spring'*.<sup>37</sup> Het document bevat geen nieuwe beleidsinitiatieven.

Het EU-beleid is niet steeds in overleg met de landen van de Arabische regio tot stand gekomen; het was ook weinig vraaggericht. Met de benadering van het Nabuurschapsbeleid lijkt daarin verandering te komen. Het beginsel van het ENB is immers dat Actieplannen in samenwerking met het desbetreffende land – dus vraaggestuurd – worden ontwikkeld. Gezien de veelheid en de verfijning van de EU-instrumenten die nu worden ingezet, zou het EU-beleid aan effectiviteit moeten kunnen winnen. Dat gezegd zijnde, zal een politiek optreden van Nederland ten aanzien van de landen van de Arabische regio meer effect hebben via de Europese Unie dan het nemen van bilaterale initiatieven. Waar het gaat om bilaterale financiële instrumenten zijn afstemming en harmonisatie van het Nederlandse beleid met het Europese beleid aan te bevelen, gezien de omvang en de impact van de programma's en activiteiten van de Unie. De AIV constateert dat de uitgangspunten van het Nederlandse beleid inderdaad nauw aansluiten bij het Europese beleid. In beide staan bevordering van (inclusieve) economische groei, democratisering en de rechtsstaat, alsmede conditionaliteit (*more for more, less for less*) centraal.

De AIV herhaalt hier een aanbeveling uit het advies over de Arabische Regio van mei 2011, namelijk dat de conditionaliteit zoveel mogelijk in positieve termen moet worden gesteld en moet 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). Democratiseringsprocessen kennen zelden lineaire vooruitgang, maar het zijn eerder processen waarbij soms stappen vooruit worden gezet en soms stappen achteruit. Ook zal de voortgang niet op alle terreinen even snel gaan of in dezelfde richting. In deze context moeten donoren geduld oefenen en terughoudend zijn aan regeringen of organisaties voorwaarden te stellen die niet te maken hebben met het prudent beheer van ter beschikking gestelde middelen. Mede in het licht van het beleid van westerse landen in de jaren negentig van de vorige eeuw om dictaturen in de regio te gedogen, kunnen politieke voorwaarden al snel paternalistisch overkomen. Bovendien kan te strikte toepassing van conditionaliteit ertoe leiden dat het kind met het badwater wordt weggegooid; het doel van het beleid – democratisering en bevorderen van rechtsstatelijkheid en mensenrechten – mag niet uit het oog worden verloren. Deze doelen vereisen processen over een lange periode en het is onvermijdelijk dat de situatie nog geruime tijd een gemengd beeld zal laten zien.

37 Zie: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/918>>.

## VI Conclusies en aanbevelingen

Hiervoor is betoogd dat in de Arabische regio twee sterke trends zijn waar te nemen: de wens tot democratisering en de groeiende nadruk op de islamitische identiteit. Het is ongewis hoe deze twee trends zich zullen voortzetten en hoe zij elkaar al dan niet zullen beïnvloeden. De AIV meent dat de nieuwe situatie in de Arabische regio kansen biedt, maar ziet ook kwetsbaarheden. Indien de machtswisselingen er slechts toe zullen leiden dat andere – vooral islamitisch georiënteerde – groeperingen hun visie willen opleggen aan minderheden, zal er effectief weinig veranderen ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de revoltes. Van belang is daarom dat de nieuwe machthebbers ervan doordrongen zijn dat democratie niet alleen betekent bestuur op basis van electorale winst, maar ook de bescherming van elementaire rechten van vrouwen, politieke dissidenten en religieuze en etnische minderheden.

Verdrrijving van een dictatoriaal regime leidt niet automatisch tot een democratische rechtsstaat. Soms komt er een andere dictatuur voor in de plaats, soms een democratisch regime, dat allerlei tekortkomingen kan vertonen. Het houden van verkiezingen is niet het enige criterium waarop het democratische karakter van een land kan worden beoordeeld. Er moeten voldoende tegenwichten zijn, onder andere om de rechten van individuele burgers en minderheden te waarborgen. Ervaringen elders, waaronder Afghanistan en Irak, wijzen uit dat een machtswisseling het begin kan zijn van een lang proces van verandering dat mogelijk, maar niet noodzakelijk, leidt tot democratisering, maar ook grote instabiliteit met zich mee kan brengen. In een democratiseringsproces is (tijdelijke) terugval niet uitgesloten. De AIV bepleit dan ook dat westerse landen nauw betrokken blijven bij de maatschappelijke ontwikkelingen in de Arabische regio en deze waar mogelijk stimuleren in de goede richting vanwege de intrinsieke waarde die de democratische rechtsstaat vertegenwoordigt en uit een welbegrepen eigenbelang, waaronder de hiervoor genoemde belangen van stabiliteit, migratie, de internationale rechtsorde, onderzoek en onderwijs. Daarbij moet worden voorkomen dat westerse landen modellen opleggen die alleen geïnspireerd zijn door hun eigen staatsinrichting. Het streven van westerse landen moet zijn gericht op een democratie waarin de participatie en rechten van alle bevolkingsgroepen worden gewaarborgd. Het ligt voor de hand dat Nederland zijn inspanningen daarbij afstemt met de Europese Commissie en andere lidstaten van de EU.

De AIV is van mening dat Nederland kan bijdragen aan verdere democratisering en versterking van de rechtsstaat in de Arabische regio, bijvoorbeeld door bij te dragen aan uitwisseling van ervaringen tussen landen waar in het recente verleden democratiseringsprocessen op gang zijn gekomen. Ook programma's ter versterking van de rechtsstaat verdienen voortgezette steun.

Goede kennis van de context is essentieel om democratie en rechtsstaat te kunnen bevorderen. Die kennis kan alleen worden verkregen als het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikt over voldoende medewerkers die deskundigheid bezitten van de Arabische regio en die in staat zijn met alle relevante spelers in de regio te communiceren. Juist zulke medewerkers zullen het tweerichtingsverkeer tussen Nederland en de Arabische spelers levend kunnen houden, daarvan leren en de verworven kennis vertalen in effectief beleid. Vanzelfsprekend kan het ministerie van Buitenlandse Zaken alleen dergelijke medewerkers aannemen, als er in Nederland opleidingen zijn die specifiek zijn gericht op de taal en cultuur van de Arabische regio.

Of de grotere zeggenschap van de bevolking op het regeringsbeleid in individuele landen zal leiden tot verbetering van de mensenrechtensituatie in de volle breedte, moet nog worden afgewacht. De machtswisselingen in Egypte en Tunesië hebben tot grotere vrijheid geleid, maar de positie van vrouwen en minderheden zou zelfs meer dan vroeger onder druk kunnen komen te staan. Deels omdat sommige politieke partijen een interpretatie van de islam aanhangen die hen daartoe aanzet, deels omdat cultureel conservatieve krachten meer ruimte en invloed hebben gekregen dan zij vóór de machtswisselingen hadden. Vrouwen hebben tijdens de omwentelingen in de Arabische regio voor zichzelf nieuwe mogelijkheden voor maatschappelijke en politieke participatie gecreëerd, maar de AIV is bezorgd dat cultureel conservatieve groeperingen zullen proberen deze participatie weer in te perken.

Vaststaat dat mogelijkheden om enige invloed ten gunste van democratie uit te oefenen, worden beperkt wanneer er niet gecommuniceerd wordt met islamitische groeperingen. Het WRR-rapport 'Dynamiek van het islamitisch activisme' van 2006 had hier al op gewezen. Nu in een aantal Arabische landen vrije en eerlijke verkiezingen zijn gehouden, is gebleken welke partijen en opvattingen veel steun genieten onder de bevolking. Door contacten met hen, maar ook met andere partijen, te onderhouden kan Nederland kennis nemen van de aspiraties die zij vertegenwoordigen. De AIV is daarom van mening dat Nederland a) in dialoog dient te gaan met alle relevante politieke partijen en maatschappelijke stromingen en b) de dialoog tussen deze partijen en organisaties open en gaande dient te houden. Juist het openstellen en openhouden van het politieke domein is essentieel voor een levensvatbare democratie. Het gaat om tweerichtingsverkeer tussen Nederland en de betrokken partijen; dat maakt het vinden van gemeenschappelijke uitgangspunten mogelijk. Tweerichtingsverkeer vergroot het inzicht in de wijze waarop Nederland zijn eigen belangen kan behartigen en kan helpen om risico's die elders bestaan voor democratisering en de mensenrechten te beperken.

Communicatie tussen staten is essentieel in het onderhouden van internationale betrekkingen die vrede, rechten van de mens en welzijn bevorderen. Ongeacht het al dan niet democratische karakter van regeringen zullen diplomatieke contacten met hen onderhouden moeten worden, al kan dan wel de perceptie ontstaan dat men het regime gedooft. Zonder contacten kan het internationale systeem niet functioneren en zouden Nederland en de EU niet voor hun eigen belangen en waarden kunnen opkomen. Een regering die besluit niet met een bepaald regime of bepaalde politieke stromingen te communiceren, ontnemt zichzelf de mogelijkheid positieve invloed op het denken en handelen van die anderen uit te oefenen.

Het verdient volgens de AIV aanbeveling om in het Nederlands buitenlands beleid verschillende gradaties van communicatie aan te brengen. De laagste graad is de passieve bezigheid van luisteren. Dit zou ook gelden voor groeperingen die geweld niet uitsluiten: door hun opvattingen aan te horen kan Nederland zich een beeld vormen van wat er van deze organisaties valt te verwachten, en op welke wijzen zij beïnvloed kunnen worden in de richting van geweldloosheid. De tweede graad is de actieve bezigheid van het gesprek: de Nederlandse zijde draagt uit wat het Nederlands standpunt is over bepaalde kwesties, in het bijzonder over de opvattingen en handelwijzen van de desbetreffende organisatie. De positie van vrouwen en minderheden verdient daarbij specifieke aandacht. Een gevolg van het gesprek kan zijn dat Nederlandse instellingen gesprekspartners 'erkennen', ofschoon ook hier modaliteiten mogelijk zijn: zo kan men particuliere of (semi) officiële organisaties erkennen als gesprekspartner, wat weer minder politieke gevolgen heeft dan erkenning van de wederpartij als legitieme vertegenwoordigers, etcetera. Nederland zou voor deze genuanceerde benadering steun kunnen vragen in de EU.

Juist als sprake is van een internationaal of binnenlands conflict, zijn diplomatieke contacten met alle belangrijke spelers en partijen cruciaal om een bijdrage te kunnen leveren aan een oplossing van het conflict. Naarmate de tijd verstrijkt plegen partijen zich letterlijk en figuurlijk dieper in te graven en vinden gebeurtenissen plaats die een compromis steeds moeilijker maken. De mogelijkheden voor beïnvloeding zijn daarom het grootst als in een vroeg stadium van het conflict met alle partijen wordt gecommuniceerd, dus als de spanningen oplopen en nog geen geweld is gebruikt. Het is bijvoorbeeld niet uit te sluiten dat dialoog in een vroeg stadium van het conflict in Syrië effectief had kunnen zijn. Nu Kofi Annan een wankel bestand heeft weten te bereiken – een bestand dat volgens de AIV noodzakelijk is omdat het alternatief alleen maar meer geweld betekent – moeten veel landen op hun schreden van non-communicatie terugtreden en alsnog met zowel het Syrische regime als de oppositie in gesprek gaan. Tegelijk laat de missie van Kofi Annan zien dat de bemiddelaar wordt geconfronteerd met vragen over wie de juiste gesprekspartners zijn en welke vervolgstappen kunnen worden gezet.

Communicatie is meer dan het opleggen van sancties; zij vereist zorgvuldige analyse van de oogmerken van de wederpartij in een grondige dialoog. Ook in latere fasen van een conflict is het van belang de dialoog met alle partijen zo lang mogelijk voort te zetten, ook in een fase waarin Nederland, gezamenlijk met andere landen, sancties heeft ingesteld. Door vooraf voorwaarden te stellen aan het voeren van een dialoog kunnen kansen op communicatie en beïnvloeding worden gemist.

De verschillende landen in de Arabische regio maken uiteenlopende ontwikkelingen door en worden geconfronteerd met diverse uitdagingen. Het beleid jegens zowel de Arabische staten als Israël zal het meest effectief zijn als de noodzaak internationaalrechtelijke verplichtingen na te komen door Nederland en de EU consequent en onpartijdig wordt uitgedragen. Voortgaande democratisering in de Arabische regio zal niet onmiddellijk een positief effect hebben op de Arabisch-Israëlische betrekkingen en het vredesproces; in eerste instantie kan eerder het tegendeel worden verwacht. Het is daarom van groot belang dat Nederland in de EU en de VN aandringt op nieuwe initiatieven om het Midden-Oosten Vredesproces nieuw leven in te blazen. De AIV is van mening dat de hierboven genoemde ontwikkelingen om een nieuwe aanpak van het Midden-Oosten Vredesproces vragen en dat nieuwe initiatieven nodig zijn in het licht van de veranderende regionale context. De EU en haar bondgenoten zouden zich daarop moeten bezinnen. De AIV is bereid daarover desgevraagd een advies uit te brengen.

**Bijlagen**

**Adviesaanvraag**

Ministerie van Buitenlandse Zaken

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

Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
Nederland  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

Datum 24 januari 2012

Betreft Adviesaanvraag AIV ontwikkelingen in de Arabische regio

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

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

Met deze brief geef ik namens de regering gevolg aan de genoemde motie.

De onderzoeksvraag

De regering verzoekt de AIV om een update van het genoemde advies in de brede context van de mensenrechten, rechtsstatelijkheid, stabiliteit en vrede & veiligheid.

De update van het advies is opgenomen in het AIV-werkprogramma 2012 dat ik op 19 december jl. met u heb besproken.

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

Dr. U. Rosenthal  
Minister van Buitenlandse Zaken

Bijlage:

Motie van de Tweede Kamerleden Hachchi en Timmermans d.d. 30 juni 2011

Vergaderjaar 2010–2011

**32 623**

## **Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten**

**Nr. 29**

### **MOTIE VAN DE LEDEN HACHCHI EN TIMMERMANS**

Voorgesteld 30 juni 2011

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft geadviseerd over de toereikendheid van de huidige instrumenten van de Europese Unie om de transitie in de Arabische regio naar democratie en rechtsstaat te ondersteunen, en over doeltreffendere en doelmatigere inzet van de huidige bilaterale instrumenten waarover Nederland beschikt;

constaterende, dat de AIV stelt dat de ontwikkelingen in de Arabische regio momenteel zo snel plaatsvinden dat sommige informatie in hun advies mogelijk al is achterhaald door de actualiteit;

verzoekt de regering de AIV structureel te vragen om een update van het advies,

en gaat over tot de orde van de dag.

Hachchi  
Timmermans

**Mensenrechtenverdragen geratificeerd door Arabische landen**

| <b>Staat:</b>    | <b>IVESCR</b> | <b>IVBPR</b> | <b>VUDV</b> | <b>IVRK</b> |
|------------------|---------------|--------------|-------------|-------------|
| Algerije         | X             | X            | X           | Xx          |
| Bahrein          | X             | Xx           | Xx          | X           |
| Comoren          | X             |              | X           | X           |
| Djibouti         | X             | X            | X           | X           |
| Egypte           | Xx            | Xx           | Xx          | X           |
| Irak             | X             | X            | Xx          | Xx          |
| Jemen            | X             | X            |             | X           |
| Jordanië         | X             | X            | X           | Xx          |
| Koeweit          | X             | Xx           | Xx          | Xx          |
| Libanon          | X             | X            | X           | X           |
| Libië            | X             | X            | Xx          | X           |
| Mauritanië       | X             | Xx           | Xx          | Xx          |
| Marokko          | X             | X            | Xx          | X           |
| Oman             |               |              | Xx          | Xx          |
| Palestijnse Geb. |               |              |             |             |
| Qatar            |               |              | Xx          | Xx          |
| Saoedi-Arabië    |               |              | Xx          | Xx          |
| Soedan           | X             | X            |             | X           |
| Somalië          |               | X            |             |             |
| Syrië            | X             | X            | Xx          | X           |
| Tunesië          | X             | X            | X           | X           |
| V.A.E.           |               |              | Xx          | X           |

X      geratificeerd

x      voorbehoud op grond van 'islam', 'islamitische sharia' of 'islamitisch recht' bij een of meer bepalingen

**IVESCR** Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten**IVBPR** Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten**VUDV** Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen**IVRK** Internationaal Verdrag inzake Rechten van het Kind

**Lijst met afkortingen**

|               |                                                                            |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>AIV</b>    | Adviesraad Internationale Vraagstukken                                     |
| <b>CEI</b>    | Commissie Europese Integratie van de AIV                                   |
| <b>CMR</b>    | Commissie Mensenrechten van de AIV                                         |
| <b>COS</b>    | Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV                             |
| <b>CVV</b>    | Commissie Vrede en Veiligheid van de AIV                                   |
| <b>ENB</b>    | Europese Nabuurschap Beleid                                                |
| <b>EU</b>     | Europese Unie                                                              |
| <b>GCC</b>    | Gulf Cooperation Council                                                   |
| <b>IVBPR</b>  | Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten           |
| <b>IVESCR</b> | Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten    |
| <b>IVRK</b>   | Internationaal Verdrag inzake Rechten van het Kind                         |
| <b>NAVO</b>   | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie                                      |
| <b>OIC</b>    | Organisatie van de Islamitische Conferentie                                |
| <b>UNDP</b>   | United Nations Development Programme                                       |
| <b>VUDV</b>   | Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen |
| <b>WRR</b>    | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid                            |

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

## Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

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

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

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

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

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