

De 'Belfast Flag Issue' en de kwetsbare vrede in Noord-Ierland

Vlak voor kerstmis 2012 besloot de gemeenteraad van Belfast om de 'Union Jack' (de vlag van het Verenigd Koninkrijk) niet meer 365 dagen per jaar te hijsen, maar alleen op speciaal aangewezen dagen. Dat besluit gaf aanleiding tot een uitbarsting van rellen, die voor velen binnen en buiten (Noord-)Ierland als een verassing kwamen. Na het Goede Vrijdag-akkoord uit 1998, waarmee een einde kwam aan dertig jaar geweld, leek het besluit een eenvoudige beslissing waarmee Belfast zich aansloot bij de rest van het Verenigd Koninkrijk. In dit artikel gaan de auteurs in op de recent uitgebroken rellen in Noord-Ierland. Ze onderzoeken de mogelijke oorzaken ervan en kijken naar de toekomstige kansen van het vredesproces, dat kennelijk nog steeds kwetsbaar is.

*Dr. Th.B.F.M. Brinkel en dr. J.E. Noll**

Dit proces is om meerdere redenen interessant. Noord-Ierland is – als etnisch en religieus verdeelde regio – een belangrijke casus voor onderzoek naar verzoening en wederopbouw. Het is een test-case van theorieën van onder anderen Arend Lijphart over *power-sharing* (machtsdeling). Theorieën over *power-sharing* zijn ontwikkeld om vreedzaam samenleven van sterk verdeelde staten mogelijk te maken en te verklaren. Successen en mislukkingen in Noord-Ierland zijn daarnaast relevant voor het begrip van soortgelijke conflicten in andere gebieden, zoals Bosnië-Herzegovina en Kosovo.

Relevantie Nederlandse krijgsmacht

Ook voor de Nederlandse krijgsmacht kan het van belang zijn om kennis te nemen van het

Noord-Ierse vraagstuk en de recente onrust. In stabilisatieoperaties is militaire inzet ter wille van het scheppen van orde en veiligheid belangrijk. Maar voor de langere termijn zijn ook politieke regelingen nodig die recht doen aan het streven en de verlangens van de betrokken bevolking.

Dit sluit aan bij lessen die zijn getrokken in vredesoperaties, zoals in Bosnië-Herzegovina of Afghanistan, waar de NAVO en de betrokken landen een *comprehensive approach* toepassen. Daarbij werden en worden politiefunctionarissen en/of militairen ingezet voor de handhaving van veiligheid. Die inzet kan niet los worden gezien van de noodzaak rechtvaardige en democratische instellingen tot stand te brengen of te consolideren, en van de noodzaak om sociaaleconomische ontwikkeling op gang te brengen.¹

Wat in Noord-Ierland gebeurt is daarom leersaam en relevant. Het is een gebied waar in de jaren zeventig en tachtig duizenden doden zijn gevallen in de katholieke en de protes-

* Theo Brinkel is hoofd Fundamentele Voorlichting en waarnemend sectieleider Internationale Veiligheidsstudies van de Faculteit Militaire Wetenschappen van de NLDA. Jörg Noll is als universitair hoofddocent Internationale Veiligheidsstudies verbonden aan dezelfde faculteit.

1 In de wetenschap spreekt men vaak van *sequencing* en de vraag welke volgorde belangrijker is: eerst veiligheid en dan democratische en sociaaleconomische ontwikkeling of andersom? Noord-Ierland toont aan dat het noodzakelijk is om beide processen parallel te laten plaatsvinden, omdat het anders onmogelijk is de vicieuze cirkel van geweld te doorbreken.

tantse gemeenschappen en onder Britse militairen. Er zijn ervaringen opgedaan met verzet, *counterinsurgency*, terrorisme en contraterro-risme, verzoening, vredesonderhandelingen en post-conflict wederopbouw.

Er is een nieuwe staatsregeling in het leven geroepen en de orde- en veiligheidsdiensten hebben een transformatie ondergaan opdat ze representatief zijn voor de gemeenschap waarin ze opereren. Dat zijn allemaal lessen die ook voor Nederlandse militairen relevant zijn, want die facetten komen voor in het Nederlandse beleid over wederopbouw na conflict.

Opzet artikel

Om te laten zien hoe kwetsbaar de vrede in Noord-Ierland is gaan we eerst in op de recente rellen. Voor een beter begrip van de situatie schenken we daarna aandacht aan de voorgeschiedenis en aan de theorie van power-sharing (machtsdeling), die richtinggevend is geweest bij het ontwerpen van een nieuwe constitutionele regeling.

Daarna volgt een poging het verschijnsel te verklaren. Vervolgens komen enkele politieke ontwikkelingen aan de orde die het verdere verloop van het vredesproces in Noord-Ierland kunnen bemoeilijken. Het artikel eindigt met conclusies.

De bevindingen in dit artikel zijn gebaseerd op literatuur, bronnen en op informatie uit de eerste en de tweede hand, die we onder meer tijdens een reis door Noord-Ierland en de Republiek Ierland inwonen. We waren daar persoonlijk getuige van de demonstraties.

De vlaggenkwestie

De aanleiding voor de demonstraties was het besluit van de gemeenteraad van Belfast op 3 december 2012 om de *Union Jack*, de bekende vlag van het Verenigd Koninkrijk (VK), nog maar op achttien dagen per jaar te hissen. Dit kwam overeen met de regels die in de rest van het VK gelden. Terwijl de raad vergaderde, begonnen buiten de protesten. Velen hadden de symbolische betekenis van de vlag op het



FOTO REUTERS

Een Britse militair tijdens de Oranjeparade in Noord-Ierland. De recente gebeurtenissen hebben duidelijk gemaakt hoe kwetsbaar de vrede nu nog steeds is

stadhuis van de hoofdstad van Noord-Ierland onderschat.

De Union Jack symboliseert de Britse identiteit en soevereiniteit, zoals Hobsbawm en Ranger schrijven.² Bovendien is uitgerekend die vlag uitdrukking van de band van Noord-Ierland met de rest van het VK.³ Het ontwerp van de vlag in zijn huidige vorm is in 1801 ontstaan met de Unie van Groot-Brittannië en Ierland. De Union Jack is een combinatie van de vlaggen van Engeland, Schotland en Ierland.

Wie door de protestantse wijken van Belfast rijdt en het vlagvertoon in de straten ziet, kan duidelijk zien dat de vlag voor veel protestanten cruciaal is. Het lijkt het symbool bij uitstek van de protestanten om zich van de katholieke gemeenschap te onderscheiden.

2 Eric Hobsbawm and Terence Ranger (eds.) *The Invention of Tradition* (Cambridge: Cambridge University Press 2012) 11.

3 www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-20951202.

Compromis

Het besluit om de vlag minder dagen te hijsen was eigenlijk een compromis, in lijn met de ideeën van machtsdeling. De republikeinen/nationalisten – voorstanders van aansluiting van Noord-Ierland bij Ierland en voornamelijk katholiek – willen dat de Britse vlag helemaal verdwijnt. Unionisten – aanhangers van behoud van de band met het VK – willen de vlag behouden.

De *Alliance Party*, een van de partijen in het Noord-Ierse parlement die zichzelf noch als pro-Brits noch als pro-Iers beschouwen, had aangestuurd op het huidige besluit. Het werd gesteund door de pro-Ierse partijen. De unionisten waren tegen. In een opiniërend artikel schreef First Minister Peter Robinson, politiek leider van de *Democratic Unionist Party* (DUP, zie hieronder), dat de unionisten tegen het besluit waren, maar dat het langs parlementaire weg moet worden bestreden.⁴

Binnen enkele minuten na het besluit liepen de protesten uit de hand. Het begon met het beschadigen van ramen en auto's van raadsleden. In de dagen erna werden de protesten heviger. Vooral politici van de Alliance werden bedreigd, zozeer zelfs dat de politie hen adviseerde een veilig onderkomen te zoeken.⁵

Ook vertegenwoordigers van andere partijen werden bedreigd. Dat gold niet alleen voor de pro-Ierse partij Sinn Fein, maar ook voor de leider van de unionistische DUP, First Minister Peter Robinson. Ook zijn er tijdens de rellen honderden politiemensen gewond geraakt.

Inschattingsfout

Op 7 januari 2013 trok een groep van pakweg 250 betogers over Great Victoria Street naar het stadhuis om daar te protesteren. Het waren voor het grootste deel jongeren van rond de

twintig, maar er waren ook vrouwen met buggy's en jonge kinderen bij.⁶ Na een verhoudingsgewijs rustig protest trok deze groep richting Oost-Belfast, de oorsprong van de protestbeweging. Ze werden begeleid door de oproerpolitie, die de menigte probeerde te kanaliseren.

Nog in dezelfde nacht kwam het echter tot hevige rellen, zoals door de experts met wie de auteurs eerder op die dag spraken, was voorspeld. Binnen een week trokken meer dan duizend betogers naar het stadhuis en werden ook de rellen in het oosten van de stad heviger dan daarvoor. Blijkbaar had de oproerpolitie, die de menigte via een brug van een katholieke woonwijk weg wilde leiden, een inschattingsfout gemaakt. Zij had er namelijk niet op gerekend dat de reischoppers een andere brug namen en op die manier alsnog slaags raakten met katholieke jongeren.⁷

Het is moeilijk te achterhalen wie de onruststokers zijn en wie de demonstranten tot rellen weten aan te zetten. In de aanloop naar het besluit van de gemeenteraad hadden activisten van de protestantse partijen in het Noord-Ierse parlement de gemoederen opgestookt met het verspreiden van bijna 40.000 pamfletten. De Deputy First Minister Martin McGuinness van Sinn Fein meent dat de *Ulster Volunteer Force* (UVF, een protestantse vigilante groep) bij de organisatie van de rellen betrokken is.⁸ Ook vertegenwoordigers van de *Police Service of Northern Ireland* vermoeden dat personen uit de UVF achter de organisatie van de rellen zitten.⁹ Deze vermoedens zijn echter nog niet bewezen.

Om op zoek te gaan naar de mogelijke oorzaken van de huidige protesten is het zinvol een nadere beschouwing te wijden aan de voorgeschiedenis. Deze komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Voorgeschiedenis

De recente ontwikkelingen moeten worden gezien tegen de achtergrond van een uiterst gewelddadige geschiedenis van Noord-Ierland.

4 www.mydup.com/news/opinion-peter-robinson-on-decision-to-remove-flag-from-belfast-city-hall.

5 www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-20720406.

6 Waarneming van de auteurs.

7 www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-21020768.

8 www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-21012524.

9 www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-20651163.

Voor de jaren zeventig en tachtig, de zogeheten *Troubles*, kenmerkten zich door aanslagen, rellen en geweld.

In de jaren zeventig kwamen gemiddeld 275 mensen per jaar om; een gemiddelde dat in de jaren tachtig afnam naar tussen de vijftig tot honderd politieke moorden per jaar. Aan het eind van de twintigste eeuw waren rond de 3600 mensen gedood; 363 op naam van Britse veiligheidstroepen, vijf op naam van Ierse veiligheidstroepen, 1016 door toedoen van loyalistische paramilitairen, 2061 door republikeinse paramilitairen en 84 van wie de dader onbekend is.¹⁰

Nationalisten

Aan het conflict namen verschillende partijen deel. Aan de ene kant stonden de nationalisten of republikeinen, die streefden naar aansluiting van Noord-Ierland bij de Ierse Republiek. De bevolkingsgroep waar zij uit voortkwamen bestond uit katholieken, die jarenlang in Noord-Ierland werden achtergesteld in politiek, economisch en sociaal opzicht.

Het nationalistisch geweld kan vooral op het conto van de *Provisional Irish Republican Army* (IRA, *Provisionals*, *Provos*) worden geschreven.¹¹ Als de meer gematigde nationalistische partij kwam de *Social Democratic and Labour Party* (SDLP) naar voren; de meer radicale partij was *Sinn Féin*. Deze laatste was nauw verbonden met de IRA. De SDLP vond dat de aansluiting bij de Republiek op vreedzame wijze zou moeten gebeuren.

Unionisten

Aan de andere kant stonden de unionisten of loyalisten. Zij zijn protestant, vormen de meerderheid in Noord-Ierland en waren politiek, economisch en sociaal dominant. Voor hen was het vasthouden aan de band met het VK een vorm van behoud van identiteit. Het democratisch staatsbestel van het VK is voor hen nauw verbonden met de ontwikkeling van het protestantisme op de Britse eilanden.

De unionisten vreesden te veel te zullen verliezen wanneer Noord-Ierland zich zou aan-



FOTO: AUTEUR

Een muurschildering van Bobby Sands, in de katholieke Falls Road wijk in Belfast. Bobby Sands is een martelaar geworden in de politieke strijd van de IRA

sluiten bij het door katholieken gedomineerde Ierland. Unionisten hadden twee grotere politieke partijen: de *Ulster Unionist Party* (UUP) en de radicalere *Democratic Unionist Party* (DUP), die lange tijd onder leiding stond van de extreem protestantse dominee Ian Paisley. Unionistisch geweld werd onder meer gepleegd door de *Ulster Volunteer Force*, eind jaren zestig heropgericht als gewapende beweging die zich inzette voor het behoud van het Britse karakter van Noord-Ierland.

De regering

De derde partij in het conflict was de regering in Londen, Westminster. Deze had het formele gezag over Noord-Ierland, maar was geneigd het Noord-Ierse vraagstuk zo veel mogelijk op afstand te houden. De openbare orde werd gehandhaafd door de politie, de *Royal Ulster Constabulary* (RUC), die werd ondersteund door de *British Army*.

10 Malcolm Sutton, Summary of organisation responsible for the death, *An Index of deaths from the conflict in Ireland*, CAIN webservice, http://cain.ulst.ac.uk/sutton/tables/Organisation_Summary.html.

11 De Provisional IRA is in 1969 afgesplitst van de IRA, die in de jaren zestig een marxistische koers was gaan varen. De Provisionals zijn sindsdien de hoofdstroom van extreem Iers nationalisme geworden.

De regering in Londen zag zichzelf als neutraal. De Ierse nationalisten beschouwden haar echter als partijdig ten gunste van de protestanten. In 1972 kwam er als gevolg van het geweld een eind aan zelfbestuur voor Noord-Ierland. Westminster nam het bestuur direct over.

Ten slotte was ook de regering van de Ierse Republiek in Dublin bij het conflict betrokken. In de grondwet van Ierland was het doel van de politieke vereniging van de graafschappen in Noord-Ierland met de rest van het eiland prominent opgenomen.

Dieptepunten

Ten tijde van de Troubles kenden de gewelddadigheden een paar dieptepunten. Een daarvan was *Bloody Sunday*, op 30 januari 1972. Wat in de stad Derry/Londonderry begon als een vreedzaam katholiek protest tegen de detentie van activisten zonder vorm van proces, werd een veldslag waarbij Britse militairen het vuur openden op de demonstranten. Dertien demonstranten kwamen daarbij om. In het jaar van *Bloody Sunday* kwamen 467 mensen, van wie 321 burgers, om in het geweld.

Een ander dieptepunt vormde de hongerstaking van zeven nationalistische gevangenen in de Maze-gevangenis in Belfast. Zij wilden als politieke gevangenen een andere behandeling dan gewone misdadigers. De Britse minister-president Margaret Thatcher weigerde toe te geven. Dat leidde tot de dood van de hongerstakers, onder wie Bobby Sands, die een martelaar zou worden in de politieke strijd van de IRA.

Een beruchte IRA-aanslag was de moord in augustus 1979 op Lord Louis Mountbatten, een neef van koningin Elizabeth en de laatste Vice-roy of India, terwijl hij voor de Ierse kust op zijn jacht voer.

Ten slotte kan de aanslag worden genoemd die de IRA in oktober 1984 pleegde op een hotel in Brighton. Hier vond een vergadering plaats van de Britse Conservatieve Partij. Vijf mensen kwamen om en 34 mensen raken zwaar ge-

wond. Margaret Thatcher ontkwam daarbij ternauwernood aan de dood.

Toenaderingspogingen

Pas in de jaren negentig kwam er langzaam een toenaderingsproces op gang van de verschillende relevante politieke partijen in Noord-Ierland, de regering van Groot-Brittannië en de regering van Ierland. Dit resulteerde in 1998 in het zogeheten *Good Friday Agreement* (Goede Vrijdag-akkoord).¹² Kern van die overeenkomst is dat Noord-Ierland deel blijft uitmaken van het VK tot een meerderheid van de kiezers anders beslist.

Er werd zowel in Noord-Ierland als in de Ierse Republiek een referendum over het Akkoord gehouden. Bij de volksraadpleging in Noord-Ierland (met een opkomst van 81 procent van de kiezers) stemde 71 procent voor en 29 procent tegen. Bij het referendum in Ierland was de opkomst 56 procent. 94 Procent van de opgekomen kiezers stemde voor, 6 procent tegen.

Het Akkoord is enerzijds een overeenkomst tussen acht politieke partijen in Noord-Ierland en anderzijds een internationaal verdrag tussen het VK en Ierland. De regeringen van deze staten erkennen dat de oplossing een zaak was van de bevolking van het hele eiland, zonder inmenging van London.

Noord-Ierland kreeg weer een eigen regering en een eigen parlement. Voor de Ierse Republiek hield de overeenkomst in dat de grondwet werd gewijzigd. Het oude artikel 2 van de grondwet, waarin de Ierse natie aanspraak maakte op soevereiniteit over het hele eiland, werd vervangen door een tekst waarin gesproken werd over referenda in Noord-Ierland en de Ierse Republiek.

Over de instellingen van Noord-Ierland werd vastgelegd dat de regering zetelt in Belfast en wordt samengesteld op basis van power-sharing. Het parlement, de *Northern Ireland Assembly* telt 108 leden en is bevoegd op gebieden die worden aangeduid als *devolved matters* (aangelegenheden betreffende Noord-Ierland).

¹² <http://cain.ulst.ac.uk/events/peace/docs/agreement.pdf>.

De regering en het parlement van het VK is bevoegd op het gebied van *reserved matters* (aangelegenheden betreffende het gehele VK). Er is een *Northern Ireland Office* (NIO), dat de regering van het VK vertegenwoordigt in Noord-Ierland als het gaat om reserved matters. Het behartigt voorts de belangen van Noord-Ierland binnen de regering van het VK. Het NIO staat onder leiding van een minister, die deel uitmaakt van het Britse kabinet.

Bepalingen van het Akkoord

Het Akkoord bepaalt dat er in Noord-Ierland drie politiek relevante gemeenschappen zijn: *nationalist*, *unionist*, en *other*. Elk lid van het parlement geeft aan tot welke gemeenschap hij of zij wil behoren. Beslissingen die de drie groepen overstijgen kunnen alleen met een 'speciale meerderheid' worden genomen.

Key decisions zijn onder meer de verkiezing van de voorzitter van de Assembly, de First Minister en de Deputy First Minister en budgettoewijzingen. Op die manier worden de gemeenschappen beschermd tegen de getalsmatige meerderheid. Ten minste 30 van de 108 leden kunnen vragen om een beslissing te categoriseren als key decision. De toewijzing van ministersposten en de samenstelling van de Vaste Commissies vindt plaats op basis van evenredige vertegenwoordiging van de samenstelling van de Assembly. Verkiezingen worden georganiseerd op basis van een districtenstelsel waarin elementen van evenredige vertegenwoordiging verwerkt zijn.

Implementatie van het akkoord

De implementatie van het Goede Vrijdag-akkoord ging moeizaam. Er was tijd nodig voor de uitvoering van bepalingen als de ontwapening van de Provisional IRA, de demobilisatie van paramilitairen en politiehervorming. Pas op 28 juli 2005 verklaarde de IRA dat haar 'militaire' campagne was beëindigd en begon ze met de ontmanteling van haar wapenarsenaal.

Na de verkiezingen in maart 2007 kreeg Noord-Ierland een eigen regering onder leiding van dominee Ian Paisley (DUP) als First Minister en Martin McGuinness (Sinn Fein) als Deputy First

Minister. Inmiddels heeft Peter Robinson (DUP) Ian Paisley opgevolgd als minister-president. Op grond van de regels van machtsdeling bestaat de Executive sinds 2011 uit 4 posten voor de DUP, 3 voor Sinn Fein, 1 voor de SDLP, 1 voor de UUP en 1 voor de Alliance partij.

Uitslagen verkiezingen Northern Ireland Assembly

Partij	zetels maart 2007	zetels mei 2011
Unionist		
DUP	36	38
UUP	18	16
Progressive Unionist	1	-
Traditional Unionist	-	1
Totaal Unionist	55	55
Nationalist		
Sinn Fein	28	29
SDLP	16	14
Totaal Nationalist	44	43
"Other"		
Alliance	7	8
Independent	1	1
Green	1	1
Totaal Other	9	10
Totaal	108	108

De theorie van machtsdeling

Het hiervoor beschreven Goede Vrijdag-akkoord kan worden beschouwd als een experiment met theorieën over machtsdeling die onder meer zijn voortgekomen uit het gedachtegoed van de Nederlandse politoloog Arend Lijphart.

Power-sharing is een concept dat een goed functionerende democratie in sterk verdeelde samenlevingen mogelijk wil maken. Lijphart heeft het ontwikkeld op basis van studies over Nederland, België en Zwitserland. Later zijn daar onderzoeken naar complexe samenlevingen



FOTO AUTEUR

Een muurschildering in de protestantse Shankill Road wijk, in Belfast, die de Ulster Volunteer Force (UVF; een protestantse vigilante groep) verheerlijkt. Vermoedelijk zijn personen uit de UVF betrokken bij de recente rellen

– zoals Libanon en Zuid-Afrika – bijgekomen. Power-sharing is geëvolueerd van een theorie die bestaande democratische stelsels verklaart naar een theorie met een normatief karakter. In dat opzicht is de theorie ook relevant voor post-conflict stabilisatiemissies elders in de wereld.

Een democratie op basis van power-sharing onderscheidt zich van een democratie op basis van regeren per meerderheid (*majoritarian democracy*). Majoritarian democracy kan leiden tot de permanente politieke uitsluiting van bijna de helft van de bevolking, aangezien een parlementaire meerderheid van net iets meer dan vijftig procent van de stemmen voldoende is om de macht uit te oefenen. Dat geldt vooral in

landen waarin een taalkundige, culturele of religieuze minderheid woont. Zeker in situaties waarin dergelijke kenmerken politiek relevant zijn, zal zo'n minderheid nooit in staat zijn om in de toekomst de politieke meerderheid uit te maken.

Twee benaderingen

Voor wie dat niet wil, zijn er grofweg twee manieren om met een verdeelde samenleving om te gaan. De ene benadering beoogt mobilisering van kiezers op grond van nationale, etnische, religieuze of culturele eigenschappen te ontmoedigen en integratie in overkoepelende politieke partijen te bevorderen. In die visie zijn identiteiten niet statisch, maar dynamisch.

Aan de andere kant staan de voorstanders van power-sharing.¹³ Deze groep wil politieke rechten aan minderheden toekennen en hen in staat stellen een reële invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Dat zou onder meer moeten gebeuren door een uitvoerende macht waarin alle relevante minderheden zijn vertegenwoordigd, een meerpartijendemocratie met evenredige vertegenwoordiging en de mogelijkheid voor minderheden om kwesties die voor de eigen groep belangrijk zijn, zelf te regelen.¹⁴

Het is een soort federalisme, waarin politieke bevoegdheden niet op regionale worden toegekend, maar op etnische of culturele basis.

Het Goede Vrijdag-akkoord is gebaseerd op het model van Lijphart. Sterker nog, volgens Rupert Taylor: '(...) Northern Ireland has ostensibly become the key confirming case for consociational theory (...)'¹⁵ Ook volgens Donald Horowitz is de overeenkomst 'strongly consociational'.¹⁶ In de uitvoerende macht zijn namelijk alle gemeenschappen op basis van evenredigheid vertegenwoordigd. Evenredigheid wordt ook toegepast in het kiessysteem. En er zijn garanties voor de bescherming van die aangelegenheden die voor de minderheden van bijzonder belang zijn.

Nadelen van machtsdeling

Aan power-sharing worden ook nadelen toeschreven. Een daarvan is de neiging om verschil-

13 John McGarry and Brendan O'Leary, 'Power Shared after the Death of Thousands', Rupert Taylor (Ed.) *Consociational Theory; McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict* (London / New York: Routledge 2009) 16-17.

14 Zie: Arend Lijphart, *Patterns of democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven / London: Yale University Press 1999).

15 Rupert Taylor, 'Introduction', Rupert Taylor (Ed.) *Consociational Theory; McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict* (London / New York: Routledge 2009) 10.

16 Donald L. Horowitz, 'Explaining the Northern Ireland Agreement: The Sources of an Unlikely Consensus', *British Journal of Political Science* (Volume 32/Issue 02, March 2002) 194.

len vast te leggen in plaats van te verzachten. Daar is ook in Noord-Ierland sprake van. Ten eerste omdat de politieke boventoon gevoerd wordt door de meest radicale partijen van de beide gemeenschappen: Sinn Fein en de DUP.

De onderhandelingen werden vooral gevoerd tussen de SDLP en de UUP. Pas na de nodige aanpassingen waren ook Sinn Fein en de DUP bereid om voluit in het nieuwe systeem mee te draaien. Zij hadden de meeste afstand bewaard ten opzichte van de onderhandelingen en zich mede daardoor kunnen profileren als de meest authentieke vertegenwoordigers van hun gemeenschap. De meeste kiezers waren akkoord gegaan met de nieuwe constitutionele bedeling, maar daarbinnen gaven zij de voorkeur aan de meest radicale stem van hun identiteit.¹⁷

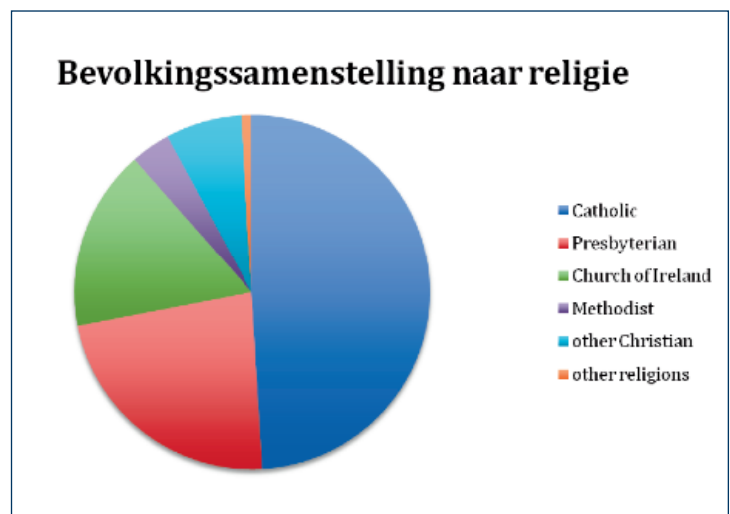
Ten tweede omdat de nationalistische en unionistische identiteit niet alleen politiek maar ook maatschappelijk nog steeds het belangrijkste kenmerk is van de gemeenschappen waar de inwoners toe behoren, aldus Farry.¹⁸ En ten derde bestaat er nog steeds geen overkoepelende politieke identiteit die burgers van Noord-Ierland samenbindt.

Ook het Goede Vrijdag-akkoord laat de politieke toekomst open. Dat kan ook niet anders, omdat de gemeenschappen hierover fundamenteel van mening verschillen. De nationalistische willen aansluiting bij Ierland; de unionisten willen aangesloten blijven bij het VK. En er zijn inwoners die graag een sterkere afzonderlijke Noord-Ierse identiteit zouden zien. Er wordt dan ook geen beleid gevoerd dat een gemeenschappelijke visie op de toekomst bevordert.

Tot op de dag van vandaag blijft Noord-Ierland sterk verdeeld. Uit een groot bevolkingsonderzoek, waarvan de resultaten in december 2012 werden gepubliceerd, bleek het volgende. Van de 1,8 miljoen inwoners van Noord-Ierland zegt 41 procent katholiek te zijn, 19 procent presbyteriaans, 14 procent anglicaans, 3 procent methodist, 6 procent hangt een andere christelijke religie aan, 1 procent zegt een niet-christelijke religie te belijden, 10 procent geeft op 'geen religie' en 7 procent vult niets in.¹⁹

Op de vraag tot welke nationale identiteit de ondervraagden zich rekenden kwamen de volgende gegevens naar voren: 40 procent van de inwoners van Noord-Ierland gaf aan een 'British Only' identiteit te hebben, 25 procent voelde zich 'Irish Only' en 21 procent 'Northern Irish Only'. Bij de beantwoording van deze vraag was het niet mogelijk meer dan één nationale identiteit in te vullen.

Wanneer er wel meerdere antwoorden mogelijk waren, noemde 48 procent van de bevolking zich British, 29 procent Northern Irish, 28 procent Irish en gaf 5 procent een andere identiteit aan.²⁰ Daaruit kan worden afgeleid dat er onder de Noord-Ierse bevolking nog steeds een sterke verdeeldheid is over de nationale identiteit.



Figuur 1: Bevolkingsamenstelling naar religie.

Bron: Census 2011; Key Statistics for Northern Ireland, Northern Ireland Statistics and Research Agency (Belfast December 2012) 19,

http://www.nisra.gov.uk/Census/key_stats_bulletin_2011.pdf

17 Zie noot 13, 57.

18 Stephen Farry, 'Consociationalism and the Creation of a Shared Future for Northern Ireland' Rupert Taylor (Ed.) *Consociational Theory*; McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict (London / New York: Routledge 2009) 170.

19 Census 2011; Key Statistics for Northern Ireland, Northern Ireland Statistics and Research Agency (Belfast December 2012) 19.

20 Census 2011; Key Statistics for Northern Ireland, 12-13.

Oorzaken van de recente rellen

De lange voorgeschiedenis van achterstelling, geweld en de politieke consolidatie van culturele verschillen vormen de achtergrond waar tegen de recente rellen moeten worden bekeken.²¹ Op het eerste gezicht gaat de *Belfast Flag Issue* over het voeren van een vlag die voor unionisten dierbaar is. Maar dieper daaronder ligt de vrees van de relschoppers dat zij door Groot-Brittannië in de steek gelaten zijn.

Dit vormt de eerste oorzaak van de rellen. Tot aan het Goede Vrijdag-akkoord hadden de unionisten in Noord-Ierland duidelijk meer politieke, economische en maatschappelijke macht. Na decennia van dominantie hebben zij het niet meer alleen voor het zeggen. Nu beschouwen ze zichzelf als de verliezers van het vredesproces.

Het waren trouwens de unionisten die in de vredesonderhandelingen het meeste afstand hielden. Ook toen het referendum over het Goede Vrijdag-akkoord in Noord-Ierland werd gehouden, was de steun onder de protestanten het laagst. De reden waarom de meer gematigde unionistische partij, de UUP, kon instemmen met het Goede Vrijdag-akkoord ligt volgens Horowitz vooral in de vrees onder unionisten dat ze vanwege demografische ontwikkelingen in de toekomst zelf wel eens een minderheid in Noord-Ierland zouden kunnen vormen. Zij zouden dus vooral om defensieve redenen hebben ingestemd met het Akkoord.²²

Nieuwe 'tweederangsburgers'

Door de power-sharing arrangementen en evenredigheid als verdeelsleutel kregen de katholieken steeds meer invloed in Noord-Ierland. Bovendien waren zij er vanuit hun achterstandssituatie al lang van doordrongen dat ze alleen door goed leren en hard werken hun situatie konden verbeteren. Ze werden hierdoor beter gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt dan de protestanten.²³

De rollen lijken daarmee omgedraaid.²⁴ Protestantse jongeren voelen zich nu, zoals een van hen in een interview voor de Duitse televisie vertelde, tweederangsburgers.²⁵ Nog verder gaat de afkeer die de orthodox-protestantse achterban van de DUP begint te krijgen ten opzichte van Groot-Brittannië, dat zij als goddeloos ervaren. Zij trekken zich steeds verder uit het publieke leven terug en zoeken hun heil in het geloof en in de troost dat het aardse leven maar een tussenstation is op weg naar verlossing.²⁶

Deze laatste categorie vormt echter alleen niet de relschoppers. Volgens Gareth Mulvenna, verbonden aan de Queen's University Belfast, zijn dat veeleer protestantse jongeren uit de arbeidersklasse, die in de economisch achtergestelde wijken van Belfast (Shankill, Tiger's Bay en Dee Street) wonen.²⁷

Mulvenna laat zien dat deze jongeren zich in een nadelige situatie bevinden vanwege een lage opleiding en een grote kans op werkeloosheid. En ten slotte merkt hij op dat grote groepen sinds 1971 uit de slechte wijken zijn weggetrokken en dat mede hierdoor het religieuze en maatschappelijke engagement en het opleidingsniveau van veel protestanten uit de arbeidersklasse sterk is afgenomen.²⁸

Verdwijnen van burgerzin

In de jaren van de Troubles zijn traditionele verbanden, vooral die van kerk en sportclub, uit elkaar gevallen. Protestantse jongeren begonnen zich te organiseren in zogeheten Tartan-gangs. Die boden hen een uitlaatklep voor hun frustraties.²⁹ Tevens kwamen de jongeren steeds meer in aanraking met paramilitairen,

21 De inschattingen van deze paragraaf zijn mede gebaseerd op persoonlijke gesprekken met experts in Noord-Ierland en Ierland.

22 Donald L. Horowitz, 'Explaining the Northern Ireland Agreement: The Sources of an Unlikely Consensus', *British Journal of Political Science* (Volume 32/Issue 02, March 2002) 201-202.

23 'Veel loyalisten voelen zich bedreigd in hun Britsheid', NRC Handelsblad, 10 januari 2013.

24 David McKittrick and David McVea, *Making Sense of the Troubles: a History of the Northern Ireland Conflict* (London: Viking/Penguin Group 2012) 290-293.

25 www.tagesschau.de/ausland/unruhen-belfast104.html.

26 Claire Mitchell and Jennifer Todd, 'Between the Devil and the Deep Blue Sea: Nationality, Power and Symbolic Trade-offs among Evangelical Protestants in Contemporary Northern Ireland', *Nations and Nationalism* (Volume 13 No. 4, 2007) 637-655.

27 www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/dec/05/belfast-union-flag-loyalists.

28 Gareth Mulvenna, 'The Protestant Working Class in Belfast: Education and Civic Erosion – an Alternative Analysis', *Irish Studies Review* (Volume 20, No. 4, November 2012) 439-441.

29 Zie noot 28, 438.

zoals de UVF, die deze bendes gebruikten om nieuwe leden te rekruteren.³⁰ Met andere woorden, de burgerzin, die voordien deel uitmaakte van de protestantse ethos, begon langzaam aan te verdwijnen.

Geen verzoening

De tweede oorzaak van de onlusten moet worden gezocht in de wijze waarop het vredesproces vorm heeft gekregen. De vredesovereenkomst van 1998 werd uitgewerkt in vooral statelijke – regionale en lokale – instituties. De vrede was een *top-down* proces.

Verzoening van onderop is tot nu toe beperkt gebleven. De protestantse en katholieke bevolkingsgroepen leven nog steeds sterk geïsoleerd ten opzichte van elkaar, hetgeen gesymboliseerd wordt door de metershoge scheidingsmuren langs de *interfaces*, de grenzen tussen de katholieke en protestantse wijken.

Blijkens de volksraadpleging van 2011 beschouwde 21 procent van de bevolking de eigen identiteit ondertussen als exclusief Noord-Iers (zie terug). Dat lijkt een nieuwe ontwikkeling te zijn, al is het ontstaan van een gemeenschappelijke Noord-Ierse *civil society* nog ver verwijderd.

De slechte economische omstandigheden zijn ongetwijfeld een derde oorzaak van de rellen. Ondanks een jaarlijkse subsidie voor Noord-Ierland van acht miljard pond stijgt de werkloosheid en zijn de toekomstperspectieven voor veel jongeren ongewis. Het gevoel van onzekerheid en het gevoel door Londen in de steek te zijn gelaten, lijkt sinds de Goede Vrijdagakkoorden te zijn toegenomen.³¹ Volgens een volkstelling (census) uit 2011 ligt de jeugdwerkloosheid (16-24 jarigen) rond de 29 procent.³² Al deze factoren hebben bijgedragen aan de jongste rellen in Belfast.

Sociale media

Het is opvallend dat de rol van de sociale media in het publieke debat tot nu toe nauwelijks is belicht. Gezien de samenstelling van de demonstranten zou het ons niet verbazen als nieuwe communicatiemiddelen – waaronder sms

bombs, *crowd gathering* via sms alerts, Facebook en Twitter – een belangrijk organisatie-medium zijn.

De BBC vermoedt dat de nieuwe sociale media bij de organisatie van de acties worden gebruikt.³³ Dit artikel tracht de recente rellen te verklaren en in een politieke context te plaatsen. Onderzoek naar de rol van sociale media is zinvol, maar valt buiten het bestek van deze bijdrage.

Riskante perspectieven

Niet alleen de huidige onrust wordt sterk bepaald door symboliek. Ook in de komende jaren zijn er gebeurtenissen te verwachten met een sterk symbolische betekenis, die ongetwijfeld effecten zullen hebben op het vredesproces. In chronologische volgorde zijn dat: de discussie over het Britse lidmaatschap van de Europese Unie, het referendum in 2014 over de onafhankelijkheid van Schotland, en de herdenking van de Paasopstand in Dublin in 1916.

Discussie over Brits EU-lidmaatschap

De Britse premier David Cameron hield op 23 januari 2013 in Londen een toespraak over de toekomst van het Britse lidmaatschap van de Europese Unie. Hij nam daarin afstand van het streven naar een steeds hechtere unie van de volken van Europa, zoals verwoord in het Europese Verdrag.

Er moet juist meer macht terug naar de lidstaten, vindt Cameron: *‘Countries in Europe have their histories, their traditions, their institutions, want their own sovereignty, their ability to make their own choices, and to try and shoehorn countries into a centralised political union would be a great mistake for Europe, and Britain wouldn’t be part of it’.*

30 Gareth Mulvenna, *The Protestant Working Class*, 438.

31 Gesprek van de auteurs met experts op Queen’s University Belfast (07-01-2013) en National University of Ireland in Maynooth (09-01-2013).

32 *Census 2011; Key Statistics for Northern Ireland*, 28.

33 www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-20651163. Het onderwerp sociale media als vorm van organisatie van protesten verdient nader onderzoek, temeer omdat sociale media ook een rol speelden bij de recente rellen in Haren (Gr) en vermoedelijk ook een bepaalde dynamiek aan de zogeheten Arabische Lente hebben gegeven.



FOTO REUTERS

Premier David Cameron nam onlangs tijdens een toespraak in Londen afstand van het streven naar een hechtere Europese Unie

Cameron beloofde dat hij zal onderhandelen over een nieuw verdrag wanneer hij bij de volgende Britse parlementsverkiezingen wordt herkozen. Daarna zal hij een referendum organiseren over de vraag of het VK lid moet blijven van de EU.³⁴

Als dat referendum een Brits 'nee' tegen de Europese Unie zou opleveren, zou dat verstrekende gevolgen hebben voor de relatie met de Ierse Republiek en de positie van Noord-Ierland. Juist de open grens tussen Noord-Ierland en de Republiek en het lidmaatschap van Ierland en Groot Brittannië van de EU hebben de gevolgen van de Ierse deling in noord en zuid verzacht. De EU is daarnaast een leverancier van omvangrijke subsidies ten gunste van verzoening en economische ontwikkeling. Dat zou allemaal ter discussie worden gesteld. Enda Kenny, premier van Ierland (*taoiseach*), heeft al gereageerd met de opmerking dat hij geen manier zag waarop het EU-verdrag opnieuw voorwerp zou

worden van onderhandeling, tenzij met het oog op hechtere integratie.³⁵

Schots referendum in 2014

In 2014 vindt in Schotland een volksraadpleging plaats over de vraag of Schotland onafhankelijk moet worden. Als Schotland het VK verlaat zal het VK bestaan uit een groot en dominant Engeland en de twee kleine, perifere delen Wales en Noord-Ierland.

De protestanten in Noord-Ierland hebben altijd een nauwe verbondenheid gevoeld met protestanten in Schotland. Bij een Schotse afscheiding zullen zij zich nog meer verweesd voelen in het VK.³⁶ Het is dan ook niet verwonderlijk dat Peter Robinson, First Minister van Noord-Ierland en leider van de DUP, in januari 2012 tijdens een bijeenkomst in Dublin grote zorgen over een Schotse onafhankelijkheid uitte: *'Our peoples have moved from one side of that small stretch of water to the other and back again many times over the centuries. So we have a massive interest and I don't think we can sit idly by and simply indicate that it is a matter for Scotland alone. It will have implications for us all. We hope that Scotland knows just how much we want them to remain within the UK'*.³⁷

Aan de andere kant zullen de republikeinen een mogelijke Schotse afscheiding met grote belangstelling volgen. Succes voor de Schotse nationalisten kan een aanmoediging zijn voor Sinn Fein *'to capitalise on the new, more fluid approach towards the UK's constitutional arrangements by putting the issue of Irish unity firmly on the political agenda (...) That's the driving logic'*.³⁸

Volgens columnist Alex Salmond zullen republikeinen in Noord-Ierland met interesse toezien hoe de Britse aanwezigheid in Schotland ten einde zal komen. Vlaggen die worden gestreken, militairen die zich terugtrekken, anti-Engelse gevoelens die de boventoon zullen voeren, maar ook interne tegenstellingen die zich van Noord-Ierland naar Schotland zullen verspreiden.³⁹

Herdenking Paasopstand

Dan wordt ten slotte in 2016 herdacht dat Ierse nationalisten in 1916 in Dublin in opstand

34 www.number10.gov.uk/news/eu-speech-at-bloomberg.

35 <http://uk.reuters.com/article/2013/01/24/uk-davos-cameron-europe-idUKBRE90NOCY20130124>.

36 Mary Kenny, 'Scottish "Divorce" will throw North's Identity into Chaos', *Independent.ie*, January 16 2012, www.independent.ie.

37 Nicholas Watt, 'Scottish Independence: Wales and Northern Ireland make Unity Plea', *The Guardian*, 13 January 2012, www.guardian.co.uk/politics/2012/jan/13/scottish-independence-wales-northern-ireland.

38 James Maxwell, 'Scottish Independence; The View from Belfast', *The New Statesman*, 2 July 2012, www.newstatesman.com.

39 'The Northern Irish Question; Alex Salmond's Ticking Bomb', *The Week*, 20 January 2012, www.theweek.co.uk.

kwamen en de onafhankelijkheid van Ierland uitriepen: de *Easter Rising*. De opstand werd in een paar dagen door de Britten onderdrukt. In dat verband heeft Sinn Fein-leider Martin McGuinness nog maar weer eens verklaard dat hij in 2016 een referendum wil over de vraag of er een verenigd Ierland moet komen.

In een reactie zei Peter Weir, *chief whip* van de DUP, dat hij erop vertrouwt dat Noord-Ierland in 2021 zijn honderdjarig bestaan als staat zal vieren en ambitieuze plannen zal ontwikkelen voor de volgende honderd jaar.⁴⁰

Conclusies

Het conflict in Noord-Ierland leek vergeten. Sinds de Goede Vrijdag-akkoorden in 1998 was het relatief rustig. De westerse wereld concen-

treerde zich op andere conflicten. Het vredesproces in Noord-Ierland blijkt echter van verschillende kanten onder druk te staan. Deels wordt deze druk veroorzaakt door uiteenlopende verwachtingen over politieke ontwikkelingen in de toekomst. De discussie over het Britse lidmaatschap van de EU, de mogelijkheid dat Schotland zich losmaakt uit het VK of de verwachtingen die worden opgeroepen door een historische datum vormen risicofactoren voor het verdere verloop van het vredesproces.

Daarnaast hebben vooral de recente gebeurtenissen in Noord-Ierland, en dan vooral de vlaggenkwestie, duidelijk gemaakt hoe kwetsbaar

⁴⁰ 'McGuinness wants referendum on united Ireland by 2016', The Irish News, 31 January 2012, www.irishnews.com/news/storyId/1128631.



De metershoge scheidingsmuur tussen de beide katholieke en protestantse wijken. Ook het Goede Vrijdag-akkoord laat de politieke toekomst open. Dat kan ook niet anders, omdat de gemeenschappen hierover fundamenteel van mening verschillen

de vrede nu nog steeds is. Het gekozen constitutionele model leek een rechtvaardige oplossing te bieden voor de omgang met nationale minderheden. Tegelijk werd met het beginsel van machtsdeling de verdeeldheid van de samenleving geïnstitutionaliseerd.

Tevens speelt onder unionisten het gevoel een rol dat Noord-Ierland maar een perifeer gebied is, dat nauwelijks de aandacht van het politieke centrum heeft. Deze gevoelens worden door de gevolgen van de financieel-economische crisis versterkt en worden door onruststokers uitgebuit.

Als het goed gaat in Noord-Ierland raakt dat ook Nederland.

Als er risico's zijn, zoals met de recente rellen, moet ook Den Haag alert zijn

Wij hebben getracht de oorzaken van de recente protesten en rellen in kaart te brengen. Er zijn verschillende factoren naar voren gekomen, die aan de basis liggen van een steeds toenemende ontevredenheid bij vooral de protestantse arbeidersklasse: religie, nationalisme en sociaaleconomische omstandigheden. Recente onderzoeken die in dit artikel zijn verwerkt, duiden erop dat de vrede niet alleen winnaars heeft. Er is ook een belangrijke groep, in het bijzonder de protestantse arbeidersklasse, die in objectieve zin wellicht geen verliezer is, maar die zich desalniettemin wel zo voelt.

Het is de moeite waard om deze vraagstukken in Noord-Ierland aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Het conflict en het vredesproces vertonen parallellen met andere recente conflicten in de wereld. Conflicten, waarbij ook Nederland heeft getracht aan de oplossing bij te dragen. Nederland heeft er niet alleen belang

bij dat er in buurland VK vrede heerst, maar ook in de landen waar het zelf de laatste twintig jaar heeft ingegrepen. Als het goed gaat in Noord-Ierland raakt dat ook Nederland. Als er risico's zijn, zoals met de recente rellen, moet ook Den Haag alert zijn.

Natuurlijk is wat in Belfast gebeurt niet één op één toepasbaar op Sarajevo of Kabul. Maar het is wel degelijk mogelijk om lessen te trekken uit het vredesproces in Noord-Ierland. Niet alleen voor militaire strategieën en tactieken, zoals counterinsurgency en policing, maar vooral voor een echte comprehensive approach, waar alle bij de conflictbeslechting betrokken partijen langdurig bij betrokken moeten blijven.

De eerste conclusie die zich aandient is natuurlijk de constatering dat vredesprocessen een lange tijd nodig hebben. Maar daarna rijst onherroepelijk de vraag hoe Nederland, Europa en de Verenigde Naties kunnen bijdragen aan een duurzame vrede op de Balkan, de Hindukush of Noord- en Centraal-Afrika als het niet eens mogelijk is een duurzame vrede op te bouwen in een gebied waarvan de hoofdstad, Belfast, geen twee uur vliegen van Den Haag vandaan ligt? Met dit artikel hopen wij ook het debat voor toekomstige missies van Nederland weer te voeden. ■