

INTERNATIONALE

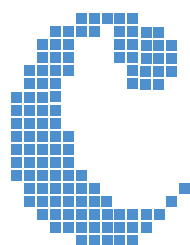
Spectator

**Paars buitenlands beleid geëvalueerd:
Europa, veiligheid en ontwikkelingsamenwerking**

Nederland en de mensenrechten in China

Persoonlijke kanttekeningen bij oorlog om Kosovo

Argentinië in politieke en economische crisis



Jaargang 56, nr 4, april 2002

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Namensestraat 59 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
P. Hoebink, W. Hout, M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, S. Vanhooacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 48,-
Instelling € 55,-
Student € 39,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 69,-
Instelling € 78,-
Student € 58,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 6,- excl. portokosten

ADVERTENTIE-TARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
Hans Koorn, telefoon 0592-376933

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden vervoerdigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud april 2002

KOEN KOCH

Grijs overheerst Paars buitenlands beleid 177

J.Q.TH. ROOD

Paars in Europa:
Nederland als slachtoffer van eigen pragmatisme? 179

A. STEMERDINK

Paars defensiebeleid: tijd om te kiezen 184

PAUL HOEBINK

Van wervelwind tot nachtkaars?
Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelingssamenwerking 191

MONIQUE CASTERMANS & PETER BAEHR

Nederland en de rechten van de mens in China 199

JAN SIZOO

Kosovo en het dreigen met geweld 206

RAYMOND BUVE

Is God nog wel een Argentijn? 213

BESPREKINGSARTIKEL

RIK COOLSAET

Buitenlandse politiek georganiseerde aanpassing of voortzetting van de binnenlandse politiek? 217

BOEKBESPREKINGEN

S. ROZEMOND OVER

Nederland en de wereld: christelijk en olympisch? 221

SIPKE DE HOOP OVER

Mensenrechtenbeleid ideologisch of strategisch? 223

J.W. VAN DER MEULEN OVER

Max van der Stoel, de onvolprezen stille diplomaat 226

NICO LANDMAN OVER

Angst voor de islam 228

BOEKAANKONDIGINGEN

230

AGENDA

232

SUMMARIES

232

POLITIEKE PRENTEN
maarten.bels@coditel.net

Grijs overheerst Paars buitenlands beleid

KOEN KOCH

IN HET 22STE JAARBOEK VOOR HET DEMOCRATISCH SOCIALISME, geheel gewijd aan een analyse van de afgelopen Paarse regeringsperiode, ontbreekt een hoofdstuk over buitenlandse politiek. De terechte conclusie uit dit ontbreken is inderdaad dat een echte Paarse buitenlandse politiek niet heeft bestaan. Dat is niet verbazingwekkend. De wortels van de Paarse coalitie lagen immers vooral in een machtspolitiek verlangen van de partners een einde te maken aan de dominante positie van de christen-democraten in de Nederlandse politiek. Voor zover er programmatische kwesties aan de orde waren, ging het vooral om *binnenlandse* aangelegenheden, zoals sanering van de overheidsfinanciën, bestrijding van de werkloosheid, lastenverlichting, bevordering van marktwerking en privatisering van publieke diensten. Voor Paars was *buitenlandse politiek geen beleidsmatige prioriteit*, noch bij het ontstaan, noch tijdens de acht jaren daarna.

Ik kan me geen fundamenteel, door Paars aangewend debat herinneren over de uitgangspunten van ons buitenlands en defensiebeleid. De door minister Van Mierlo tijdens Paars I zo groots en meeslepend aangekondigde Herijkingsoperatie bleek naderhand nadrukkelijk *niet* om de inhoud van het beleid te gaan, maar om een administratief-organisatorisch project, dat bij zijn implementatie op grote problemen stuitte.

De grote aanpassingen op het terrein van het veiligheidsbeleid, noodzakelijk geworden door het einde van de Koude Oorlog, hadden al plaatsgevonden tijdens het derde kabinet-Lubbers. In de Prioriteitennota van Van den Broek en Ter Beek werd de weg ingeslagen die door de Paarse vervolgnota's slechts nader werd uitgewerkt. De klassieke taak van de krijgsmacht, de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied, werd aangevuld met nieuwe taken, zoals crisisbeheersing, bijdragen aan de internationale rechtsorde en hulpverlening bij rampen. Op grond hiervan werd de herstructurering van de krijgsmacht

ter hand genomen. Daarbij beseft Paars echter niet dat de aangehouden wens tot bezuiniging, ook op defensie, deze herstructurering, alsmede de vitaliteit van de krijgsmacht als zodanig, ernstig in gevaar heeft gebracht. De situatie werd zo dreigend, dat de Bevelhebber van de Landstrijdkrachten, generaal Schouten, zich gedwongen voelde bij zijn terugtrekken in maart 2001 ervoor te waarschuwen dat het leger binnen vijf jaar 'door zijn hoeven zou zakken', als er geen drastische maatregelen genomen zouden worden. Het gaat hier niet alleen om de bezuinigingen op zich zelf, maar ook om het nog steeds toenemend personeelstekort. De deelname aan crisisbeheersings- en vredesbewarende operaties trekt daarom een steeds zwaardere wissel op het personeel. De Paarse regering heeft echter steeds geweigerd de balans tussen de internationaal-politieke pretenties, nog altijd hooggestemd, en de feitelijke bereidheid daar ook in financiële zin de prijs voor te betalen, traditioneel gering, te herijken. Het volgende kabinet zal hier duidelijke keuzen moeten maken.

De Paarse terughoudendheid het buitenlands beleid ten principale ter discussie te stellen, trad nog het pijnlijkst aan het licht toen Joschka Fischer het debat over de toekomst van Europa openbrak. Pontificaal deelde Nederland mee daar geen behoefte aan te hebben. Minister Van Aartsen dacht dat het belangrijker was te letten op de alledaagse zaken die burgers bezighouden. Onze man voor Europa, staatssecretaris Benschop, liet weten het als historicus 'absurd' te vinden iets over de toekomst van Europa te zeggen. Maar hij is geen staatssecretaris om historisch onderzoek te doen, maar om invloed uit te oefenen op de institutionele vormgeving van Europa. Deze is immers beslissend voor de vraag of en hoe Nederlandse belangen en voorkeuren ook in toekomstige Europese besluitvorming mee zullen worden gewogen.

Hoe deze Paarse abdicatie op het terrein van de buitenlandse politiek, althans waar het om reflectie over lange-termijnontwikkelingen en fundamenteel

beleidsmatig debat gaat, te verklaren? Twee zaken dringen zich in ieder geval op. In de eerste plaats kan men erop wijzen dat er voor een echt zelfstandig buitenlands beleid van Nederland *nauwelijks nog plaats* is. Waarom zich dan nog diepgaand bekommeren om fundamentele uitgangspunten? Laat de agenda van de dag ons gedrag maar bepalen. Dat is al ingewikkeld genoeg. Enerzijds zijn er vrijwel geen belangrijke kwesties meer die buiten NAVO en EU om door Nederland zelfstandig ter hand genomen kunnen worden, als daartoe in Den Haag al de behoefte zou bestaan. Anderzijds wordt binnen deze organen de toon gezet, respectievelijk door de enig overgebleven supermogenheid, de Verenigde Staten, en door het directoraat van Duitsland, Frankrijk en Groot-Britannië. In zo'n situatie van afhankelijkheid heeft de Paarse coalitie ertoe besloten te abdiceren van de ontwikkeling van een lange-termijnperspectief op het Nederlands buitenlands beleid. Een betreurenswaardig besluit overigens, omdat juist in een situatie van afhankelijkheid het extra belangrijk is de ruimte die er nog is, te benutten voor beïnvloeding van de besluitvorming in de voor Nederland meest gunstige richting. Wanneer men te kort schiet in politiek gewicht, is men des te meer aangewezen op de kracht van ideeën. Maar in plaats van ideeënontwikkeling is Paars gevluucht in Calimero-gedrag, verongelijkt mokken over vermeend machtsverlies. Het uitte zich in de bijna pathologische eis bij de Top van Nice om precies één stem meer dan België in de stemverdeling in de Raad van Ministers. Het werd als een overwinning gevierd, terwijl per saldo het stemgewicht van Nederland in de Ministerraad als geheel achteruitging.

Een tweede verklaring voor het ontbreken van een echt als Paars aan te duiden buitenlands beleid is mogelijkterwils het feit dat de coalitiepartners gewoon niet *geprobeerd* hebben hun uiteenlopende uitgangspunten tot een eenheid samen te smeden. Eenvoudig omdat zij het hopeloze van deze exercitie inzagen. Het betekende dat de bekende tegenstellingen bleven voortbestaan: Europees óf Atlantisch; communautair óf federaal óf intergouvernementeel; uitbreiding óf verbreding van de EU; nadruk op traditionele taken voor de krijgsmacht óf op vredesoperaties; interventionistisch beleid óf juist terughoudendheid; afkeer van geweld óf erkenning van de noodzaak van geweld bij crisisbeheersing; handelsbelangen óf mensenrechten. Met als gevolg dat nu eens de ene opvatting de overhand had, dan weer de andere, wat aan het Paarse beleid een enigszins onsamenhangend karakter gaf. Premier Kok bereisde Midden- en Oost-Europa met de belofte dat hij zich sterk zou maken voor spoedige toetreding van de betrokken landen tot de EU. Zijn staatssecretaris lanceerde echter een zodanig geformuleerd plan voor de hervorming van het Europese land-

bouwbeleid, dat spoedige toetreding van die landen juist feitelijk wordt uitgesloten. Het kabinet bekent zich uiteindelijk schoorvoetend tot een echt Europees veiligheids- en defensiebeleid, maar besluit overhaast tot deelname aan het Amerikaanse *Joint Strike Fighter*-project, waardoor hoe dan ook samenwerking met de Europese partners die voor een Europees alternatief kiezen, moeilijker wordt. En Nederland doet graag mee aan crisisbeheersingsoperaties, maar aarzelt wanneer daarbij geweld gebruikt moet worden.

Het Verdrag van Maastricht, het werk van Lubbers, Van den Broek en Kok, zal altijd herinnerd worden als het begin van de Economische en Monetaire Unie, de invoering van de euro. Het Verdrag van Amsterdam, het werk van Kok en Van Mierlo, zal herinnerd worden om zijn zogenaamde kliekjes, de *left overs*, de onopgeloste kwesties. Precies daarom zal dit Verdrag snel in vergetelheid raken. We zullen ook snel al die vreemde capriolen vergeten zijn van minister De Grave, die tijdens de Kosovo-crisis voortdurend zijn mond voorbij praatte, en van minister Van Aartsen, die vóór vertrek naar Indonesië militaire leveranties aan dat land verbood, maar bij aankomst dit verbod weer introk, en die belofde van zijn aanwezigheid bij de opening van het mensenrechtencentrum in Wenen een anti-Haider-demonstratie te maken, maar eenmaal als enige EU-minister in de Hofburg gearriveerd, braaf glimlachend, maar vooral zwijgend op de eerste rij bleef zitten.

Toch zal de Paarse coalitie in de Nederlandse geschiedenis herinnerd blijven. En wel op de meest pijnlijke wijze. Het gaat daarbij natuurlijk om het drama van Srebrenica. Groter fiasco heeft de Nederlandse buitenlandse politiek sinds de Tweede Wereldoorlog niet gekend. Het gaat daarbij niet eens zozeer om de gebeurtenissen zelf, hoewel die natuurlijk ons allen blijven achtervolgen. Het gaat erom dat de Paarse coalitie zeven jaar na dato nog niet in staat is geweest in een definitief parlementair debat politieke verantwoording over dit debâcle af te leggen. Dat leidt tot plaatsvervangende schaamte. Paars heeft aldus een zwarte bladzijde in de Nederlandse geschiedenis geschreven. ■

Over de auteur

DR KOEN KOCH is universitair hoofddocent bij het departement Politicologie van de Universiteit Leiden en bijzonder hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Paars in Europa: Nederland als slachtoffer van eigen pragmatisme?

J.Q.T.H. ROOD

HET PAARSE KABINET LOOPT OP ZIJN LAATSTE BENEN. DE verkiezingen zijn in aantocht. De coalitiepartners lijken op elkaar uitgekeken. En ook de opiniepeilingen wijzen niet op een herhaling van het experiment dat acht jaar geleden nog uniek mocht worden genoemd: een regering zonder christen-democraten. Dan zit er dus acht jaar van Europa-beleid op, gevoerd door een regering van PvdA, VVD en D66. Acht jaar is lang genoeg om verschil uit te kunnen maken. Deze vraag staat dan ook centraal in deze bijdrage. Welk beleid heeft Paars gevoerd met betrekking tot de Europese integratie? Maar vooral de vraag of, zoals van diverse kanten is gesteld, het Paarse EU-beleid inderdaad beschouwd moet worden als een breuk met het verleden. Een verschuiving van een principiële communautaire opstelling naar een meer pragmatisch *ad-hoc*-beleid.¹ Een beleid waarin, zoals Bot kortgeleden nog eens heeft opgemerkt, communautaire onbaatzuchtigheid plaats heeft gemaakt voor Nederlands eigen belang.² Met in het verlengde daarvan de vraag of met deze accentverschuiving, indien daarvan sprake is, op de langere termijn het Nederlands belang metterdaad is gediend.

In deze bijdrage wordt dit vraagstuk, met weliswaar een terugblik op het verleden, vooral behandeld aan de hand van de lotgevallen van het laatste kabinet-Kok. Een kabinet dat zich van het eerste Paarse kabinet onderscheidde doordat de buitenland-hoek gedomineerd werd door VVD-ministers; een in het licht van de relatief grotere Euro-scepsis binnen deze partij niet onbelangrijk gegeven. Daarbij mag dan ook de positie van de minister van Financiën niet vergeten worden. Een steeds belangrijker speler op het EU-vlak, ook een VVD-minister en bovendien al acht jaar aan het bewind. Tot slot de premier; eveneens met langdurige EU-ervaring en zich via de Europese Raad steeds sterker manifesterend binnen het Europese domein. Het tweede Paarse kabinet was echter vooral ook interessant vanwege ontwikkelingen in Europa zelf: Agenda-2000, de IGC van Nice en het toekomst-

debat zijn dan ook voor de hand liggende toetsmomenten voor de bepaling van de Nederlandse inzet en oriëntatie. Zo ook de komende uitbreiding en de aarzende stappen van de Unie op het gebied van de militaire samenwerking. Kortom, de afgelopen vier jaar bieden voldoende stof voor evaluatie en beoordeling.

Paarse belangenbehartiging en profilering

Hoe succesvol is Paars-II geweest in het EU-beleid? Die vraag moet gesteld worden omdat dit kabinet zo uitdrukkelijk inzette op het vaderlandse eigen belang. Waaraan vallen succes of falen dan af te meten? Deze laatste vraag lijkt op voorhand al welhaast niet te beantwoorden, indien de tegenwoordige breedte van de Europese agenda in ogenschouw wordt genomen. Waar Europa in het verleden over landbouw en handel ging, met markt en munt als volgende stappen, strekt het integratieproces zich als gevolg van de vaak genoemde europeanisering van het binnenlands beleid heden ten dage uit tot welhaast alle aspecten van het overheidsbeleid, en dus tot de gehele overheid. De vraag naar succes en falen leidt dan ook onmiddellijk tot de vervolgvraag: succes en falen van wie en op welke onderwerpen, met als nevenvraag de kwestie van het relatieve gewicht van de diverse Europese dossiers.

Op het eerste gezicht lijkt de vraag naar de succescore van Paars desondanks gemakkelijk te beantwoorden. *Twee dossiers* staan, bezien vanuit de doelstellingen van het kabinet, immers markant aan de pluszijde. De besluitvorming in *Berlijn 1999* over *Agenda 2000* en de lange-termijn Financiële Perspectieven van de Unie wordt veelal gezien als schoolvoorbeeld van doeltreffend Nederlands opereren. Dank zij een heldere strategie, een bereidheid vasthoudend te zijn en te blijven, en niet in de laatste plaats Duitsland, dat als voorzitter geen andere keuze had dan de rekening te betalen, wist Nederland daar, in de woorden van Jan Werts, de 'zilervloot' binnen

te halen door een forse korting op de afdrachten aan de Unie te bedingen.³

De tweede *cause célèbre* is de IGC van Nice. Niet alleen was de onderhandelingsinzet in een aantal notities aan de Kamer en in een BENELUX-memorandum duidelijk verwoord, belangrijker is dat op wezenlijke onderdelen ervan het gewenste resultaat werd bereikt. Een commissaris per lidstaat en op termijn een roulatiesysteem zonder exclusieve aanspraken van de grote lidstaten is een voorbeeld. Zo ook de gewenste versoepeling van de Amsterdamse flexibiliteitsclausules met het oog op verruiming van de mogelijkheden tot versterkte samenwerking. Maar bovenal de relatieve verzwarening van het Nederlandse stemgewicht – de beruchte ‘ene stem meer’ – onderstreept hoezeer vasthoudendheid wordt beloond. Paars lijkt zich in dit opzicht de kritiek van Rozemond op het Nederlands Europabeleid te hebben aangetrokken.⁴ Niet langer immers, zo lijkt het, is Nederland bereid af te zien van het ultieme middel van inzet van het veto indien niet aan de Nederlandse eisen wordt voldaan.⁵

Maar is hiermee het oordeel geveld of ligt de zaak toch complexer? Het laatste is het geval. Want tegelijkertijd dient de vraag gesteld te worden of het Nederlands belang ook op langere termijn gediend is met een Unie waarin geld, netto-afdracht en de eigen relatieve machtspositie het onderhandelingspel dicteren. Ook blijft het voor een land als Nederland toch immer de bange vraag of het dreigen met een veto als een boemerang zal terugslaan, omdat anderen, waaronder de grote landen, zich vervolgens (nog) minder geremd voelen in het gebruik ervan.

Nog complexer wordt het oordeel wanneer de zoektocht naar succes en falen wordt uitgebreid tot andere dossiers. Het drama van de ESF-gelden mag dan uit een eerdere regeerperiode dateren, Paars-II is er vooralsnog niet in geslaagd ‘Brussel’ te overtuigen van de juistheid van de Nederlandse berekeningen: een forse claim wacht. Op landbouwgebied was daar bovendien het conflict met de Commissie over de wijze waarop Nederland de MKZ-crisis te lijf was gegaan. Ook hier dreigt een forse financiële strop. Beide bij elkaar opgeteld maken het verhaal van de ‘Zilvervloot’ wellicht iets minder heroïsch. Wie hieraan willekeurig toevoegt de moeilijkheden bij implementatie van de nitraat-richtlijn (met mogelijke financiële gevolgen), de geringe voortgang op het voor Nederland zo belangrijke terrein van het Europese asielbeleid (in het bijzonder de quoterings) en de openlijke worsteling met de militaire ambities van de Unie, komt allicht tot een ander beeld van het succes van Paars.

En dan de onmisbaarheid van Nederland als *strategische partner*. Ook dat is een criterium voor beoordeling. Ten eerste vanwege het toegenomen belang van

coalitievorming onder de regel van gekwalificeerde-meerderheidsbesluitvorming. Maar, ten tweede, vooral omdat juist Paars-II versterking van de bilaterale betrekkingen – in het bijzonder dan in het kader van het *voortraject* van de Brusselse besluitvorming – tot speerpunt van het Europabeleid maakte. Ook hier is op het eerste gezicht het beeld positief. In het bijzonder de premier mocht zich als senior-Raadslid koesteren in de bijzondere belangstelling van partners en media. Het heldenverhaal van het poldermodel en de *Dutch miracle* kwam hem als vertegenwoordiger *avant-la-lettre* van de door Blair en Schröder gepropageerde ‘Derde Weg’ op vele uitnodigingen te staan, waarbij hij welhaast nog meer het oor leek te hebben van Amerika’s president Clinton dan van zijn Europese kornuiten.

Maar hoe verging het Nederland vervolgens als het er echt op aankwam? Dan valt op dat tijdens Paars het bilaterale spel uitbundig door welhaast alle lidstaten gespeeld is, de grote lidstaten voorop. Met als belangrijkste voorbeelden het Brits-Franse initiatief van 1998 voor een autonome Europese defensie-capaciteit. De goede bilaterale betrekkingen met de Britten konden niet voorkomen dat Nederland hier volledig verrast werd. Ook het vervolg, met onderonsjes tussen de grote lidstaten aan de vooravond van Gent en in Londen, onderstreepte dat bilateraal activisme geen garantie is voor een spontane uitnodiging voor dergelijke bijeenkomsten. Dit laatste is wellicht pijnlijker voor een land dat zich onder dit kabinet heeft trachten te ontworstelen aan de status van *kleinere* lidstaat.

Is hiermee een negatief oordeel gegeven over het optreden van dit kabinet bij de behartiging van het eigen belang en de Nederlandse profilering in Europa? Nee, gegeven de eigen ambities is immers op twee belangrijke onderdelen ‘gescoord’. Maar een evenwichtig oordeel veronderstelt toch dat het net breder wordt uitgeworpen, waarmee het beeld tegelijkertijd genuanceerder wordt.

De Paarse visie op Europa

Maar dan het *pièce de résistance*; de vraag of de grotere nadruk op het Nederlands eigen belang exemplarisch is voor een koerswijziging *ten principale* in het Nederlandse Europabeleid. Een verandering van visie op de richting en inrichting van het integratieproces en daarmee op de toekomst van de Unie? Die klassieke visie kan kort worden samengevat onder de noemer van de bevordering van het *supranationale* gehalte van de Europese besluitvorming. Daarin past bovenal de versterking van het rechtsstatelijk karakter van de Gemeenschap/Unie in de vorm van een krachtige rechtsordening op Europees niveau, bestaande uit voor alle lidstaten in gelijke mate geldende rechtsregels. Anders gezegd, een eigen Europese rechtsorde

als grondslag van de Unie als rechtsgemeenschap. Dit doel veronderstelt besluitvorming bij meerderheid, teneinde aan de willekeur en het machtsspel van het inter-gouvernementele te ontsnappen, en de aanwezigheid van sterke Europese instellingen – Europese Commissie en Hof van Justitie voorop – teneinde objectivering van belangen en handhaving van afspraken en regels te waarborgen.

Europese samenwerking gebaseerd, kortom, op het *recht* en niet op de reële machtsverhoudingen: supranationaliteit als exercitie in depolitisering. Dit in het besef dat een krachtige supranationale structuur bij uitstek in het voordeel is van de kleinere lidstaten. Een vitale Europese rechtsorde bindt immers ook de grote lidstaten, waarmee de onderlinge machtsverschillen worden genivelleerd en de ruimte voor eigenmachtig optreden door grote lidstaten wordt beperkt. Juist in deze eigenschap onderscheidt de Unie zich van klassieke vormen van internationale samenwerking.⁶

Hoe is Paars-II met dit communautaire erfgoed omgegaan? Zonder nu te stellen dat Paars de leer van het supranationale heeft verlaten, kan op zijn minst van een soepele, ja, pragmatische omgang met dit geloofsartikel worden gesproken. Waar Nederland zich in het verleden geen voorstander van een prominente rol van de Europese Raad toonde, wordt deze rol nu breed gesteund en in een recente notitie over de toekomst van de Unie als *strategisch* gekwalificeerd: 'De regering erkent de strategische functie van de Europese Raad bij het initiëren en bevorderen van het beleid', zo schrijft zij;⁷ daarmee het eroderend effect van dit (inter-gouvernementele) gremium op de positie van de Europese Commissie blijkbaar acceptierend.

Paars-II heeft zich bij monde van staatssecretaris Benschop in het bijzonder bovendien een groot voorstander getoond van de toepassing van niet-communautaire methoden en instrumenten van samenwerking en beleidsafstemming tussen de lidstaten op tal van beleidsterreinen. De gedachte daarbij was dat met de afronding van het interne-marktprogramma de periode van bindende communautaire regelgeving voorbij was. De integratie was, zo schreef Benschop o.a. in dit blad, bevangen door een nieuwe dynamiek, waarbij het proces 'zich langs andere wegen en met behulp van nieuwe integratiemethoden voortzet'.⁸ Door 'open coördinatie', d.w.z. vergelijking van beleid met het oog op *best practices*, zouden de lidstaten tot optimalisering van beleid komen. Een methode die, vanuit het communautaire erfgoed bezien, toch veeleer aansluit bij de Unie als intergouvernementeel onderhandelingsarrangement dan als rechtsgemeenschap. Een methode, bovenal, waarmee op het eerste gezicht het klassieke Nederlandse belang bij sterke supranationale structuren niet gebaat is. Commissie, Hof en Parlement staan immers buiten spel en van bindende regelgeving is geen sprake.

Maar dan is het des te opvallender dat Benschop dergelijke kritiek afdeed 'als geworteld in de orthodoxie van de Europese integratie'.⁹

De nieuwe integratiemethode sluit bovendien in de visie van Paars-II naadloos aan bij de voorstelling van de Unie als een *netwerk*, waarbinnen de *bilaterale* betrekkingen sterk aan betekenis hebben gewonnen. Deze lijn van het neo-bilateralisme was reeds ingezet door Paars-I, met een sterk accent op het buurlandenbeleid en een eigen rol voor Nederland in 'de oksel' van de Frans-Duitse verhouding.¹⁰ Kon die inzet nog gezien worden als poging tot versterking van de *samenbindende* elementen binnen de Unie te komen,¹¹ bij Paars-II staat het bilateralisme geheel ten dienste aan het Nederlands eigen belang en is het erop gericht binnen een Europa van immer *wisselende* coalities aan te haken bij de voor Nederland profijtelijke partners. Dit uitgangspunt staat wederom op gespannen voet met de communautaire orthodoxie, waar deze aanpak onvermijdelijk een groter gewicht toekent aan de lidstaten binnen het besluitvormingsproces en aan groepsvorming tussen lidstaten, ten koste van de communautaire instellingen. Inderdaad, eigen aan deze aanpak is dat het accent in de besluitvorming verschuift 'van de Brusselse fora naar de politieke en diplomatieke *bilaterale* contacten tussen de hoofdsteden'.¹²

Wie deze accentverschuivingen voegt bij – in willekeurige volgorde – de bereidheid van Nederland de mogelijkheden tot inzet van versterkte samenwerking te vergroten, de hoe dan ook – en reeds gememoreerde – grotere nadruk op het (financiële) eigen belang en de eigen machtspositie, en de campagne voor meer Nederlandse (top-)ambtenaren bij de Europese Commissie, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat onder Paars-II inderdaad een accentverschuiving in de Nederlandse visie is opgetreden. Niet primair de Unie als rechtsgemeenschap, maar veeleer *de Unie als onderhandelingsarena voor het eigen belang* lijkt het perspectief van dit kabinet te zijn (geweest).

Deze indruk wordt verder versterkt als de Haagse reactie op het finaliteitsdebat in ogenschouw wordt genomen. Uitgedaagd door de rede van Joschka Fischer, viel Den Haag in eerste instantie toch vooral op door mediastilte, en in tweede instantie door gereserveerdheid, zo niet vijandigheid, tegenover de gedachte van een finaliteitsdebat. Laat staan dat steun werd uitgesproken voor de door Fischer beleden federale finaliteit. Het moge bekend worden verondersteld. Minister Van Aartsen deed het finaliteitsdebat af als luchtftietserij. De Unie deed er beter aan zich te concentreren op praktische zaken die de burgers werkelijk interesseerden. Staatssecretaris Benschop bestempelde het finaliteitsdebat zelfs als 'absurd'.¹³ Die reacties vielen ook op waar een uiteindelijk federale opzet van de Unie voor menig waarnemer de uitein-

delijk logische implicatie was van de klassieke supranationale opstelling van Nederland. Dat was ook nog de opvatting van de Nederlandse regering aan de vooravond van de IGC van Maastricht. 'Wat betreft de richting van het integratieproces is van Nederlandse zijde immer gekozen voor de federale optie. Nog zeer onlangs is gebleken dat de Tweede Kamer in overgrote meerderheid deze visie deelt. De EPU dient ons een stap verder in deze richting te brengen. De lengte van die stap is daarbij in beginsel ondergeschikt aan de richting,' zo schreef zij in 1990 aan de Kamer.¹⁴

In ieder geval leek een meer inhoudelijke stellingname ten aanzien van het doel van het integratieproces, gezien de reacties van andere lidstaten en het in Nice afgekondigde post-Nice-proces, op haar plaats. Die reactie kwam er uiteindelijk in de vorm van diverse notities, waaronder een BENELUX-memorandum. Maar ook dan valt op hoezeer de regering een keuze uit de weg gaat en op uiterst pragmatische wijze dit vraagstuk tegemoet treedt. Zo was het toch enkele jaren geleden nauwelijks voorstelbaar in een notitie van de Nederlandse regering de volgende opvatting te lezen: 'De regering is zich bewust dat de nationale staat nog steeds bij uitstek het kader vormt waarbinnen de democratie gestalte krijgt. Alleen al daarom is het streven niet gericht op het tot stand brengen van een Europese superstaat. De lidstaten blijven het fundament van de Europese Unie, ook in de toekomst.'¹⁵ Een opvatting die zich vertaalt in de stelling dat de richting in het finaliteitsdebat moet worden gezocht in behoud en versterking van de *bestaande* institutionele structuur en werkwijze van de Unie; d.w.z. de unieke mix van intergouvernementele en supranationale elementen. Dan wordt het ook begrijpelijk dat in het Europabeleid van Paars-II behoud en versterking van de communautaire methode in één adem worden genoemd met de strategische rol van de Europese Raad, dat de nationale staat als primaire kader voor democratie blijkbaar niet een rechtstreekse keuze van de voorzitter van de Europese Commissie belemmert, nog daargelaten de vraag wat het effect daarvan weer zal zijn op het functioneren van dit gremium en daarmee op de communautaire methode, die zelf blijkbaar weer te verenigen valt met het actief propageren van een niet-communautaire aanpak. *In de visie van Paars kan alles blijkbaar tegelijkertijd.* Hetgeen op zich zelf niet onjuist is als naar de praktijk van de integratie wordt gekeken,¹⁶ maar toch te kort schiet als om een heldere keuze wordt gevraagd: kortom, een veelsporen-beleid dat laboreert aan innerlijke tegenstrijdigheden.

Hoe anders is Paars-II?

Blijft de vraag of dit kabinet qua opstelling en beleid metterdaad zo afwijkend is (geweest) van eerdere

regeringen. Een opvatting is dan dat Paars-II slechts een lijn die door het eerste paarse kabinet is uitgezet, heeft doorgetrokken. Zo liet minister Van Mierlo reeds weten weinig gecharmeerd te zijn van discussies over blauwdrukken: 'Stap voor stap komt al doende het einddoel vanzelf helderder voor ogen te staan.'¹⁷ Een pragmatisme dat het doel ondergeschikt maakt aan het praktische proces. Minister Van Aartsen bevindt zich met zijn scepsis dus in goed gezelschap. Paars-I maakte met de herijking het eigen belang bespreekbaar als doelstelling van buitenlands beleid. Dat kabinet legde ook het fundament voor het latere bilateralisme. En onder Paars-I tekende zich al een zeker pragmatisme ten aanzien van het communautaire erfgoed af: 'Kon Nederland het zich vroeger veroorloven om sterk te hameren op het belang van communautarisering, in de EU van 15 en straks misschien wel 25 leden zal ons land een grotere bereidheid tot compromissen aan de dag moeten leggen,' zo schreef het kabinet in 1996.¹⁸ Het hoeft dan ook niet te verbazen dat Rozemond al ten aanzien van Paars-I over een *dominant pragmatisme* spreekt. Hij verwijt de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken te hebben gebroken met 'een halve eeuw retoriek waarin het beleid ten aanzien van de Europese eenwording in een duidelijk [supranationaal; JR] perspectief werd geplaatst'.¹⁹

Nu kan ook betoogd worden dat er van een breuk géén sprake kan zijn, omdat Nederland in hoofdzaak *nooit* voorstander is geweest van een federale opzet van het integratieproces, en zelfs de supranationaal-communautaire lijn slechts met mate, d.w.z. zich niet tot het politieke domein uitstrekkend, wenste te hanteren. Pragmatisme en terughoudendheid, in de woorden van Koch, als constante in het Nederlands Europees beleid. Een federaal Europa mocht op retorisch niveau zijn aanhangers hebben, het bracht het nooit tot kabinetsbeleid, zo schrijft hij.²⁰ En inderdaad, de welbekende Atlantische clausulering van het integratieproces, de afkeer van een politieke unie, het Nederlandse ijveren in de beginjaren voor opname van een raad van ministers binnen het communautaire bouwwerk, het zijn slechts enkele voorbeelden die onderstrepen hoezeer Nederland *voor integratie* was, *maar wel met mate*. Kortom, Paars-II is in zijn pragmatisme niet slechts een voortzetting van Paars-I, maar geheel in lijn met het naoorlogs Europabeleid. Met dien verstande dat de tegenwoordige nadruk op versterking van de Europese democratie, zo stelt Koch, zelfs als een keuze voor een meer federaal Europa kan worden beschouwd.

Toch is het de vraag of hiermee alles is gezegd. Koch heeft ontegenzeggelijk het gelijk aan zijn kant met de stelling dat Nederland de integratie als politiek project altijd met grote huiver heeft bekeken. Ook zou gesteld kunnen worden dat, voor zover Nederland enige aspiraties had in de richting van een fede-

rale constellatie, dit een tamelijk vrijblijvende opstelling was. Van enige daadwerkelijke toets van de federale ambities is in het verleden immers nauwelijks sprake geweest. Maar waar Nederland integratie op opportuun vond, was de lijn in hoofdzaak wel helder: integratie op communautaire/supranationale grondslag. Juist nu de Unie geconfronteerd wordt met een ongekende uitbreiding, met een sterkere manifestatie van de grote lidstaten en een zekere onderstroom van intergouvernementalisme, zou dan ook aanscherping van die benadering in de rede liggen: een onverkorte keuze voor het communautaire erfgoed.

Die heldere keuze ontbreekt. Naar de redenen kan men gissen. De naweën van 'zwarte maandag 1991', de onenigheid binnen de coalitie over de koers van Europa, de groeiende invloed van de minder communautair ingestelde vakdepartementen, de netto-betaalpositie, en het geloof in de eigen kracht als middelgrote mogendheid; in al deze verklaringen zit wel een kern van waarheid. Wezenlijker wellicht echter is het gegeven dat, gezien vanuit de doelstelling van 'integratie met mate', met de totstandkoming van eenheidsmarkt en -munt voor Nederland de eenwording in zekere zin af is.²¹ Bij volgende stappen staan óf zwaarwegende maatschappelijke waarden op het spel, óf wordt Nederland geconfronteerd met alles wat men niet wilde: een politieke unie, een Europese defensie, een sterke manifestatie van de grote landen. De toets, kortom, van de ware Nederlandse ambities, met het finaliteitsdebat als katalysator. Gevangen als de Nederlandse regering zit in dit dilemma tussen tevredenheid en uitdaging, lijkt op het eerste gezicht een re-actieve opstelling van niet-kiezen de veiligste uitweg. Maar die route zal een doodlopende weg blijken te zijn. Het finaliteitsdebat gaat immers niet over de vraag hoe federaal de Unie zal moeten zijn. Dit debat gaat over de vraag hoe communautair/supranationaal de Unie in de toekomst zal blijven. De schoten voor de boeg van diverse lidstaten laten daarover geen misverstand bestaan. Dan lijkt een tijdige en heldere keuze van Nederland niet overbodig. ■

Noten

- 1 Zie o.a. Alfred Pijpers, 'Evolution or constitution? Dutch pragmatism and the debate on the future', in: Martyn Bond en Kim Feus, *The Treaty of Nice explained*, Londen: The Federal Trust, 2001, blz. 187-199.
- 2 B.R. Bot, 'Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel', in: *Internationale Spectator*, maart 2002, blz. 123-127.
- 3 Jan Werts, 'Agenda 2000: Hoe Paars stilletjes in Berlijn de "Zilvervloot" haalde', in: *Internationale Spectator*, september 1999, blz. 463-470.
- 4 S. Rozemond, *Ambitie en armslag van Nederland*. Den Haag: Instituut Clingendael, 1998 (*Clingendael notitie 2*).
- 5 Zie ook Bot, a.w. noot 2; ook A. van Staden, 'Het onweegbare

opnieuw gewogen: Nederlands gewicht in de internationale schaal', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2001, blz. 355.

- 6 Zie o.a. Paul Scheffer, *Machtsverschil en rechtsgelijkheid in de Europese Unie; drie amendementen op de Europese politiek van Nederland*. Den Haag, WRR, 1995 (W86); A.H.J.W. van Schijndel, 'Nederland in de IGC 2000', in: *Internationale Spectator*, december 2000, blz. 591-595.
- 7 Notitie *De toekomst van de EU*, 8 juni 2001 (DIE/373/2001). Bot (a.w. noot 2, blz. 124) bestempelt de Europese Raad als het 'echte Europese machtscentrum'.
- 8 Dick Benschop, 'De dynamiek van Netwerk Europa', in: *Internationale Spectator*, april 2000, blz. 188.
- 9 In *NRC Handelsblad*, 12 april 2000.
- 10 Zie o.a. A.E. Pijpers (red.), *Nederland zoekt het tweegesprek; neobilaterale accenten in de Europese politiek*, Den Haag: Instituut Clingendael, 1999 (*Clingendael notitie 11*).
- 11 Zie in dit verband de analyse die aan dit beleid ten grondslag heeft gelegen. WRR, *Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid*. Den Haag: Sdu, 1995.
- 12 Benschop, a.w. noot 8, blz. 187.
- 13 Aangehaald in: A.E. Pijpers, 'Nederland en de Europese finaliteit', in: J.Q.Th. Rood, e.a., *Europa onvoltooid?; beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2001 (*Clingendael notitie 15*), blz. 102. Deze houding werd nog eens onderstreept door de terughoudende opstelling van minister Van Aartsen ten aanzien van de Europese Conventie. Zie: *Europa van Morgen*, 32(2002)2, blz. 23.
- 14 Geciteerd in: L.J. Bal en J.Q.Th. Rood, 'Verbreding en verdieping van de Europese Unie als dilemma in het Nederlands Europa-beleid', in: Philip Everts (red.), *Dilemma's in de buitenlandse politiek van Nederland*, Leiden: DSWO Press, 1996, blz. 62.
- 15 *De staat van de Europese Unie 2001*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, blz. 25.
- 16 Zie: J.Q.Th. Rood, 'Finaliteit en dynamiek van de Europese integratie; de Unie als sui generis verschijnsel', in: Rood, e.a., a.w. noot 13, blz. 59-78.
- 17 Aangehaald in: S. Rozemond, 'Paars pragmatisme en het buitenland', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 1998, blz. 354.
- 18 Geciteerd in: A.G. Harryvan en J. van der Harst, 'Verschuivingen in het Nederlandse Europa-beleid', in: *Transaktie*, 26(1997)3, blz. 357.
- 19 Rozemond, a.w. noot 16, blz. 357. Van Schie hangt in zijn bespreking van het Europa-beleid van Paars-1 echter een andere opvatting aan: 'Achter een omzichtiger benadering gingen vaak ongewijzigde federalistische idealen schuil.' Zie: Patrick G.C. van Schie, 'Bedeekte bevoegenheid en brede belangenbehartiging: vier jaar paars Europa-beleid', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 1998, blz. 363.
- 20 Zie voor dit standpunt: Koen Koch, 'De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme: terughoudendheid als traditie in Nederlands Europees beleid', in: *Internationale Spectator*, september 2001, blz. 429-434.
- 21 Zie o.a.: Harryvan en Van der Harst, a.w. noot 18.

Over de auteur

DR J.Q.TH. ROOD is hoofd van de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar internationale politieke economie aan de Universiteit Utrecht.

Paars defensiebeleid: tijd om te kiezen

A. STEMERDINK

22 DECEMBER 1989 IS EEN GEDENKWAARDIGE DAG. OP DIE dag ging de Brandenburger Poort in Berlijn voor het eerst open voor verkeer tussen Oost en West. De finale akte van de val van de Muur, einde van een tijdperk. Voor het in november aangetreden derde kabinet-Lubbers kwam de *Wende* als geroepen. Het in de Memorie van Toelichting bij de Defensiebegroting-1989 gepresenteerde tienjarenplan 1989-1998 kon meteen in de prullenbak. Voor de net benoemde minister van Defensie, de tot de Partij van de Arbeid behorende Ter Beek, was de schone taak weggelegd binnen de bij de kabinetsformatie afgesproken financiële ruimte een nieuw defensieplan te ontwerpen.

De defensienota verscheen op 8 maart 1991 onder de titel *Herstructurering en verkleining. De Nederlandse krijgsmacht in een veranderende wereld*. Oorspronkelijk lag het in de bedoeling de nota eind 1990 te publiceren, maar de sterk veranderde internationale situatie en de noodzaak van bezuinigingen op de rijksbegroting als geheel leidden tot enige vertraging. Was er in het regeerakkoord nog sprake van enige groei in de eerste twee jaren (0,6%) en bevrozing van de uitgaven voor defensie in de twee volgende jaren, in de kaderbrief van april 1990 werden de teugels strakker aangehaald. Voor 1990 werd nu een 0-groei voorzien, voor 1991 een reële daling van de uitgaven met 1% en verder gelijkblijvende begrotingen tot 1995. Het vredesdividend moest worden geïnd. Maar daarmee was het financiële leed niet geleden. Eind november moest Defensie er nogmaals aan geloven en nog ongeveer 1 miljard gulden inleveren. Het uiteindelijk gevolg van deze financiële ingrepen was dat in de periode 1990-2000 een personeelsvermindering van 30% moest worden bereikt. Ondanks deze ingrijpende reducties bleef de Koude-Oorlogstructuur van de krijgsmacht in totaliteit en de krijgsmachtdelen afzonderlijk in stand.

De nota die Ter Beek uiteindelijk produceerde, was gebaseerd op de nieuwe politieke strategie van de NAVO (aangenomen op de topconferentie in Rome,

november 1991) en de in dat kader voorziene defensieorganisatie van de NAVO. De nieuwe strategie werd als volgt geformuleerd: 'De *Navo 1* is een van de onmisbare fundamenten voor een stabiele omgeving in Europa; *2* is een transatlantisch forum voor bondgenootschappelijk overleg over iedere kwestie die de vitale belangen van de bondgenoten raakt, inclusief mogelijke ontwikkelingen die een gevaar voor de veiligheid van de leden inhouden; *3* dient ter afschrikking van, en verdediging tegen iedere dreiging van agressie tegen het grondgebied van willekeurig welke NAVO-staat; en *4* dient het strategisch evenwicht in Europa te handhaven.¹ Het vierde punt leverde geen probleem meer op toen de Sovjetunie enkele weken na de top in Rome instortte.

De nieuwe defensieorganisatie van de NAVO werd formeel vastgesteld op de voorjaarsvergadering van de ministers van defensie (28-29 mei 1991) in het zogenaamde *Defence Planning Committee* (DPC). De ministers van buitenlandse zaken van de NAVO-landen bevestigden de gemaakte afspraken in hun voorjaarsvergadering van 6 en 7 juni 1991 te Kopenhagen. De NAVO-strijdkrachten zouden gaan bestaan uit *main forces*, een *Rapid Reaction Force* (RRF) en de *augmentation forces* die voor de versterkingen moesten zorgen. De formatie van een RRF (70.000-100.000 manschappen) was politiek van betekenis. Niet alleen omdat er veel geld nodig zou zijn om de benodigde transportcapaciteit te verwerven en omdat de ondersteunende vliegtuigen met kernraketten zouden worden uitgerust, maar vooral omdat de (overwegend) *Europese* samenstelling van deze strijdmacht het mogelijk zou maken de eenheden niet alleen onder de paraplu van de NAVO te laten opereren, maar ook in het kader van de West-Europese Unie.

Belangrijkste elementen uit de Nederlandse defensienota ter invulling van de NAVO-plannen, naast personeelsreducties, waren: oprichting van een luchtmobiele brigade, voorzien van transport- en gevechtshelikopters; en vorming van multinationale eenheden,

vooral met de Bondsrepubliek. In de pers en in het parlement werd opvallend weinig aandacht besteed aan de herstructurering van het centrale defensieapparaat in relatie met de krijgsmachtdelen. De onder het kabinet-Den Uyl ingevoerde matrixorganisatie werd losgelaten.

Erkend werd dat de sterke functionele sturing die in het matrix-model lag besloten, er zeker toe had bijgedragen dat de politieke invloed op de krijgsmacht was verhoogd en dat er goede structuren in het leven waren geroepen voor informatievoorziening en terugkoppeling uit de krijgsmachtdelen. Maar de nadelen van de matrixstructuur zouden langzamerhand zo groot zijn geworden (te grote spreiding van verantwoordelijkheden; uitholling van managementverantwoordelijkheid; bureaucratische verstarring), dat er toch van werd afgestapt.

Vier uitgangspunten werden geformuleerd voor de nieuwe organisatie, waaronder een oud uitgangspunt. Overgenomen uit de defensienota 1974 werd dat de bewindslieden, gegeven hun politieke verantwoordelijkheid voor het defensiebeleid, greep dienden te hebben op de voorbereiding van het beleid en inzicht dienden te hebben in de uitwerking en de uitvoering. Het belangrijkste nieuw geformuleerde uitgangspunt hield in dat ook de leiding van elk van de krijgsmachtdelen greep zou moeten hebben op de vormgeving van het krijgsmachtdeelbeleid, in het bijzonder de herstructurering, en dat zij het *eigen* krijgsmachtdeel duidelijk en integraal zouden moeten kunnen besturen.² Dit laatste uitgangspunt samengevat: de bevelhebber werd weer de baas als in lang vervlogen tijden. De krijgsmachtdelen op afstand gezet van de centrale leiding, dat was vragen om moeilijkheden.

Onder normale omstandigheden gaan defensienota's wel een tijdje mee, maar de inkt van deze nota was nog niet droog of er moest al weer een nieuwe nota worden geschreven. Dit werd de zogeheten *Prioriteitennota*, die in januari 1993 verscheen, met als motto *Een andere wereld, een andere Defensie*. De titel was in ieder geval veelbelovend.

Prioriteiten

De regering kwam er eerlijk voor uit. Niet alleen de veranderde omstandigheden maakten opnieuw herijking nodig van taken en omvang van de krijgsmacht. Er moest ook bezuinigd worden, op de overheidsfinanciën in totaliteit en defensie in het bijzonder. 'Sinds de publikatie van de Defensienota 1991 is het defensiebudget op jaarbasis met bijna 1,1 miljard gulden verlaagd. Deze bezuinigingen, die structureel zijn, moeten in de plannen worden verwerkt. Tegelijkertijd dient de in de Defensienota gemaakte keuze voor nieuwe investeringen ter verhoging van de mobiliteit en flexibiliteit van de krijgsmacht, te worden gehandhaafd; sommige investeringen vereisen in het licht

van de recente ontwikkelingen zelfs nog meer voorrang.³ De Prioriteitennota bevatte volgens de regering prioriteiten, 'de naam zegt het al'.⁴ Een prachtige *bezuinigingsformule!* 'Zo is voorrang gegeven aan optreden in het kader van crisisbeheersing, al blijft de krijgsmacht ook voorbereid op een groot conflict. Prioriteit is voorts toegekend aan de al in de Defensienota 1991 genoemde speerpunten: de luchtmobiele brigade, het luchttransport en het amfibische transportschip. Ook zijn daar waar nodig duidelijke prioriteiten gesteld binnen de krijgsmachtdelen.'

Uit deze formulering van de prioriteiten blijkt dat *crisisbeheersing* voorop staat en wordt gebruikt als tegenstelling tot 'groot conflict', *in casu* de verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied. Betekende het begrip crisisbeheersing dan dat het hierbij ging om het 'kleinere' werk, op blz. 9 van de nota omschreven als vredebewarende taken en het afdwingen van vrede met geweld? Siccama, toenmalig hoofd afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael, wees er terecht op dat het misleidend was militaire krachtmetingen die in de volksmond als 'oorlog' bekend stonden, samen te vatten onder het verzamelbegrip crisisbeheersing. 'Hiermee geeft men bewust of onbewust voedsel aan de gedachte dat oorlogen hoe dan ook beheerst en beperkt kunnen worden, hetgeen bij interactieve escalatieprocessen waaraan verschillende partijen deelnemen lang niet altijd mogelijk is.'⁵ Creatief woordgebruik was volgens Siccama ook aan de orde als het ging over wat nu precies verstaan moest worden onder 'peace-enforcement' als onderdeel van 'peace-making'. Eerst werd de term gebruikt om vrede-afdwingende acties op basis van art. 42 VN-Handvest aan te duiden (het gaat dan wel om grootscheepse acties als Korea en de Golfoorlog)⁶ en vervolgens werd zonder meer aangesloten⁷ bij een rapport dat VN-secretaris-generaal Boutros-Ghali in juni 1992 publiceerde en waarin werd gesteld dat 'peace-enforcement'-eenheden zouden moeten opereren op basis van art. 40 VN-Handvest en dat deze eenheden niet moesten worden verward met de eenheden die zouden moeten opereren op basis van art. 43 VN-Handvest. Siccama wees er ook nog op dat Boutros-Ghali in een latere publikatie voorstelde de term 'cease-fire'-eenheden te reserveren voor acties op basis van art. 40 VN-Handvest. *Verwarring* alom en dat terwijl het ging om de kern van de nieuwe aanpak.

Ook aan het stellen van echte prioriteiten tussen en binnen de krijgsmachtdelen kwam de nota niet toe. Méér dan ooit was het zaak geweest, gezien de beschikbaar gestelde middelen en de internationaalpolitiek sterk veranderde en veranderende omstandigheden, eindelijk eens te erkennen dat een klein land als Nederland niet langer in staat was er drie volledig uitgeruste krijgsmachtdelen op na te houden. Voor de

tegenovergestelde aanpak werd gekozen. In het hoofdstukje 'Uitgangspunten'⁸ werd gesteld dat het onjuist zou zijn Nederlandse deelname aan bepaalde taken reeds op voorhand uit te sluiten en even verder werd gezegd dat Nederland zo mogelijk zal kiezen voor bijdragen die een *aanvulling* vormden op de inspanningen van de bondgenoten. De combinatie van deze beide uitgangspunten leidde er mede toe dat er niet echt werd gekozen. Grenzeloze *versnippering* van de defensie-inspanning werd in stand gehouden. Nederland kon wel nagenoeg aan alles mee blijven doen, dat wel, al was het maar met een onderzeeboot.

Hier wreekte zich dat onvoldoende werd gekeken naar wat in het bijzonder de grotere landen al op de been konden brengen en welke elementen Nederland daaraan op een eventueel beperkt aantal gebieden toe zou kunnen voegen. De grootste fout werd echter gemaakt door te menen dat de aan de landmacht toegedachte acties hoofdzakelijk uitgevoerd zouden kunnen worden door betrekkelijk licht bewapende (lucht)mobiele eenheden. Bart Tromp formuleerde het als volgt: 'De Nederlandse krijgsmacht wordt substantieel ingekrompen, maar de afzonderlijke onderdelen, en de onderdelen daarvan, blijven bestaan. Ik kan mij nog wel voorstellen om landmacht, luchtmacht en marine als afzonderlijke onderdelen van de krijgsmacht in stand te houden. Maar het handhaven van het Corps Mariniers (Marine) naast de instelling van een Luchtmobiele Brigade (Landmacht) is ronduit idioot. In beide gevallen gaat het om lichte eenheden, die geschikt zijn voor vergelijkbare taken. In de Prioriteitennota had gekozen moeten worden tussen uitbreiding van het Corps Mariniers (tot een versterkte brigade van bijvoorbeeld vijf bataljons) of tot opheffing, ten behoeve van de Luchtmobiele Brigade. Of andersom. [...]. Ik noem verder de eigenlijk absurde omvang van de Koninklijke Marine, en herhaal dat het dom is naast een enorme bovenwatervloot een te kleine (en dus veel te dure) onderzeebootdienst te handhaven, en daarboven nog een aparte Marine Luchtvaartdienst. Dat een minister die de stelling heeft betrokken dat de Nederlandse krijgsmacht nooit alleen en zelfstandig zal optreden, tegelijkertijd een krijgsmacht in stand wil houden die daartoe in staat is, is zonderling. Nog zonderlinger is dit, waar de minister afkomstig is uit een partij die al een kwarteeuw beweert dat Nederland niet een krijgsmacht in stand kan houden die alles moet kunnen, en taakverdeling, en als dat niet lukt taakafstoting, in het programma voerde. [...] De taak van de Nederlandse krijgsmacht wordt geheel gericht op vredesoperaties, maar terwijl de bestaande krijgsmacht daar redelijk goed voor is uitgerust [Tromp doelt hier op de pantserinfanterie-eenheden, AS], wordt deze grotendeels afgeschaft. In plaats daarvan komt een krijgsmacht die, ten koste van grote finan-

ciële offers, juist niet op deze taak is berekend.⁹

Een echt ingrijpend voorstel uit de nota was de afschaffing van de opkomstplicht met ingang van 1998. Dit betekende in het bijzonder voor de landmacht het verlies van een omvangrijk reservoir aan geschoolde en goedkope arbeidskrachten en de noodzaak op de arbeidsmarkt jaarlijks 6.000 vrijwilligers te werven. Bezuinigingen en afschaffing opkomstplicht hadden vooral grote gevolgen voor de personeelssterkte van de landmacht. De totale *personeelsvermindering* over de periode 1990-2000 liep op van 30% tot 40%, waarvan de landmacht het grootste deel voor haar rekening moest nemen. Merkwaardig was dat tegelijkertijd werd aangekondigd dat er niet viel te ontkomen aan het gedwongen ontslag van 1.500 personen. Een aardige start van de wervingscampagne voor meer vrijwilligers. Belangrijkste reden voor de regering om tot afschaffing van de opkomstplicht te besluiten, was dat het sinds de Tweede-Kamermotie-Frinking (1987) in feite niet langer mogelijk was dienstplichtigen te verplichten aan operaties buiten NAVO-verdragsgebied in het kader van de VN deel te nemen. Dat had tot gevolg dat het volgens de regering niet altijd mogelijk was te voldoen aan de wens van de VN op korte termijn eenheden ter beschikking te stellen. Het ging dan vooral om pantserinfanteriebataljons.

De minister van Defensie had natuurlijk ook een andere keuze kunnen maken dan afschaffing van de opkomstplicht. Aangezien er in zijn ogen geen onderscheid (meer) bestond tussen verdediging van de nationale veiligheid en bescherming van de internationale rechtsorde, had hij zich ook kunnen inzetten voor het niet langer uitvoeren van de motie-Frinking. Dan zouden er weer operaties mogelijk worden als in de Libanon, waar in de periode 1979-1985 bijna 9.000, voor het grootste deel dienstplichtige, militairen dienst deden in het kader van een VN-operatie (UNIFIL). Hij maakte een andere keuze, in zijn woorden: kiezen tussen een grote landmacht met beperkte inzetbaarheid; of voor een kleinere landmacht met volledige inzetbaarheid. Bij deze keuze zag de minister een kleinigheid over het hoofd. Ook in geval van een vrijwilligersleger moet je proberen voldoende vrijwilligers te werven, nu niet alleen voor operaties buiten NAVO-verdragsgebied, maar ook voor verdediging van het nationale grondgebied c.q. het NAVO-verdragsgebied.

Voor *alle* taken waren nu vrijwilligers nodig en de minister dacht kennelijk dat het mogelijk zou zijn in de Nederlandse samenleving voldoende mensen voor een vrijwilligersleger te werven. Dat zou dan voor het eerst in de geschiedenis van de krijgsmacht zijn. Geen enkele regering is er ooit in geslaagd – in de 19de noch in de 20ste eeuw – voldoende vrijwilligers voor de krijgsmacht te werven. Altijd waren er tekorten: soms grote, soms kleine, maar altijd substantiële. De

economische situatie had meestal geen doorslaggevend invloed op wervingsresultaten. ook in tijden van economische stagnatie was er te weinig animo om in de krijgsmacht te dienen, en dat was zeker zo als het goed ging met de economie.

Er was dan ook te voorzien dat de keuze tussen 'grote landmacht – beperkte inzetbaarheid' of 'kleinere landmacht – volledige inzetbaarheid' gebaseerd was op een onjuiste probleemstelling. De wens mee te (blijven) doen aan operaties buiten NAVO-verdragsgebied met landmachteenheden had moeten leiden tot een kleinere landmacht bestaande uit veel gelijksoortige bataljons, gebaseerd op een aangepaste vorm van dienstplicht inclusief de verplichting van de dienstplichtigen ook buiten het NAVO-verdragsgebied taken uit te voeren.

In parlement en pers kreeg de nieuwe nota een redelijk onthaal. Zeker de afschaffing van de opkomstplicht ontmoette weinig weerstand, waarbij vooral opviel dat ook uit sociaal-democratische hoek nauwelijks verzet werd aangetekend, wat opmerkelijk mag heten gezien de geschiedenis van de sociaal-democratische beweging.

Paars aan zet

Veel ministers die zo tegen het einde van hun ambtsperiode een beleidsnota presenteren, hoeven vaak die nota niet of maar voor een beperkt gedeelte zelf uit te voeren. Voordat de machinerie op gang komt, staat de kabinetswisseling voor de deur, met vaak een ministerswisseling als gevolg. Dat gold ook voor minister van Defensie Ter Beek en zijn collega op Buitenlandse Zaken Kooijmans, de opvolger van Van den Broek. De CDA-minister verliet het politieke toneel, omdat het CDA augustus 1994 uit de regering verdween; Ter Beek werd vervangen omdat Defensie in de coalitie-onderhandelingen toeviel aan de VVD. Voorhoeve werd de nieuwe man op Defensie in het eerste Paarse, niet-confessionele kabinet; Van Mierlo (D66) kwam op Buitenlandse Zaken. Voorhoeve had tot taak de uitvoering van de Prioriteitennota ter hand te nemen. Deze erfenis van het laatste kabinet-Lubbers werd eigenlijk zonder enige discussie tijdens de kabinetsformatie ook als basis geaccepteerd door het nieuw optredende kabinet-Kok. Dat lag ook voor de hand, gezien de grote steun in de Tweede Kamer voor de Prioriteitennota. Wel werd afgesproken dat Defensie wéér het nodige moest inleveren op financieel gebied, maar dat moesten andere ministers ook. In ieder geval werd er van Voorhoeve niet verwacht dat hij een nieuwe nota zou schrijven. Hij kon ermee volstaan in de Novemberbrief 1994 de bij de kabinetsformatie gemaakte afspraken te verwerken.

Maar dit alles betekende niet dat Defensie in rustiger vaarwater was gekomen. In februari 1994, enkele maanden voor het einde van het kabinet-Lubbers

en onder politieke verantwoordelijkheid van Ter Beek, vertrok het 1.170 man sterke luchtmobiele bataljon naar de Bosnische enclave Srebrenica. De Nederlandse eenheid kwam in de plaats van een Canadese eenheid. *Met het zenden van deze eenheid werd invulling gegeven aan het in de Prioriteitennota ontwikkeld beleid. Een veel te licht bewapende eenheid werd met een in feite onmogelijk uit te voeren taak opgezadeld*, hoewel de plaatsvervangend bevelhebber der landstrijdkrachten, generaal-majoor Reitsma, had gerapporteerd dat het om een 'eervolle, niet eenvoudige, maar wel uitvoerbare opdracht voor de Koninklijke Landmacht' ging.

De uitvoering van deze opdracht werd een nachtmerrie voor de mensen die in Srebrenica dachten een 'veilige haven' gevonden te hebben, het werd een nachtmerrie voor het bataljon en het werd een nachtmerrie voor de opvolger van Ter Beek. De nieuwe topstructuur functioneerde zoals te verwachten viel, zij functioneerde *niet*. De verzelfstandigde landmacht ging haar gang en Voorhoeve werd herhaaldelijk met verrassende ontwikkelingen geconfronteerd. Zeven jaar na vertrek van het bataljon zijn de gebeurtenissen die zich in Srebrenica hebben afgespeeld, nog niet uit het nieuws, en het debat over wat daar gebeurd is, zal een nieuwe impuls krijgen met het deze maand te verschijnen rapport van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD).

De politieke verantwoordelijkheid voor de uitzending ligt uiteraard bij de toenmalige minister van Defensie Ter Beek en de verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van Srebrenica bij Voorhoeve, maar er ligt ook een grote verantwoordelijkheid bij de toenmalige PvdA-fractie. Sinds de val van de Muur waren de remmen los in deze fractie. Zonder noemenswaardige discussie accepteerde de fractie de warrige verhalen over crisisbeheersing in de Prioriteitennota, zonder discussie werd de herstructurering van de topstructuur, zoals verwoord in de Defensienota 1991, geaccepteerd en zonder problemen werd uitzending van een veel te licht bewapend bataljon geaccepteerd. Waarschuwings, uit welke hoek dan ook, werden achteloos ter zijde geschoven. Er waren nieuwe tijden aangebroken en daar moest voortvarend op worden ingespeeld. Zonder probleem werd ook geaccepteerd dat Nederland, ondanks zijn substantiële bijdrage, *niet* werd opgenomen in de internationale Contactgroep voor Joegoslavië. De Nederlandse regering had geen enkele greep op de gebeurtenissen op internationaal vlak, de minister van Defensie had geen enkele greep op zijn gedecentraliseerd ministerie.

Het tweede Paarse kabinet, dat in 1998 aantrad, bracht wéér een *wisseling van de wacht* op Defensie. De invloed van de VVD in de veiligheidssector nam aanzienlijk toe. Niet alleen leverde de VVD weer de minister van Defensie, in de persoon van De Grave,

maar ook het ministerie van Buitenlandse Zaken kwam in VVD-handen. De kabinetsformatie had voor Defensie weinig nieuws opgeleverd. In de defensieparagraaf van het regeerakkoord werd de lijn van de Prioriteitennota doorgetrokken. Het kabinet(-Kok-2) bleef onverminderd belang hechten aan vredesoperaties als een van de hoofdtaken van Defensie en het handhaafde het ambitieniveau van deelname aan maximaal vier vredesoperaties op het niveau van een bataljon of een equivalent daarvan. Wel werd afgesproken dat er in 2000 een nieuwe defensienota zou verschijnen, waarin een inschatting van de actuele veiligheidssituatie zou worden opgenomen, alsmede een meerjarenplan voor de ontwikkeling van de Nederlandse strijdkrachten. Dat laatste was hard nodig, alleen al om het feit dat de VVD uiteindelijk wederom een forse vermindering van de defensie-uitgaven had geaccepteerd van 375 miljoen gulden per jaar t/m 2002 en er nog wat onbetaalde rekeningen uit de vorige kabinetsperiode lagen. Het regeerakkoord gaf overigens op geen enkele manier aan hoe bij een gelijkblijvende taakstelling van de krijgsmacht bezuinigingen konden worden doorgevoerd.

De Grave en zijn staatssecretaris Van Hoof, eveneens VVD, pakten de zaken qua procedure goed aan. In 1999 verschenen achtereenvolgens de *Hoofdlijnen-notitie*, de *Strategische Toekomstdiscussie Defensie* en in november als sluitstuk de *Defensienota 2000*. Deze nationale inspanning werd ingebed in een discussie binnen de NAVO over een nieuwe politieke strategie voor het bondgenootschap. Deze nieuwe strategie, het *Alliance Strategic Concept*, werd tijdens de NAVO-top van 23 en 24 april 1999 te Washington door de staats- hoofden en regeringsleiders aanvaard. Van de vier in 1991 geformuleerde kerntaken bleven er drie gehandhaafd, de vierde werd gewijzigd. De tekst over het handhaven van het *militair evenwicht* werd vervangen door een tekst over de versterking van de *veiligheid en stabiliteit* van het Euro-Atlantisch gebied. Die zou moeten worden bereikt door het benadrukken van twee elementen: crisisbeheersing in al haar facetten; en bevordering van partnerschap, samenwerking en dialoog met andere landen in het Euro-Atlantisch gebied. Ook werd ervoor gezorgd dat de algemene beleidsdoelstellingen (verbetering van de flexibiliteit, paraatheid, mobiliteit, gevechtskracht, voortzettingsvermogen, interoperabiliteit, enz.) aansloten bij het *Defence Capabilities Initiative*.

De politieke partijen lieten zich niet onbetuigd in de discussie over de te volgen koers. De VVD beet het spits af, maar had weinig succes. Het onder verantwoordelijkheid van het wetenschappelijk bureau van de VVD, de Teldersstichting, gepubliceerde rapport (*Krijgsgerommel achter de kim*) verwees het door achtereenvolgende kabinetten gevoerde beleid naar de

prullenbak. Er werd volgens de opsteller *te veel* de nadruk gelegd op *vredesoperaties*, terwijl de verdedigingstaak, nationaal en bondgenootschappelijk, was onttakeld. Vanuit Rusland en China zou nog steeds de dreiging komen en een anti-raketverdediging tegen massale-vernietigingswapens zou de hoogste prioriteit moeten krijgen. Minister De Grave zag niet veel in de plannen van zijn eigen partij, maar stond aanzienlijk positiever tegenover de plannen die de PvdA-fractie had ontwikkeld in haar nota *Een plan voor de krijgsmacht*.¹⁰ Volgens de PvdA-plannen kon tot het jaar 2005 nog een bedrag van 1,5 miljard gulden worden bezuinigd, maar de opstellers van de nota stelden niet voor dat bedrag in de algemene middelen te laten verdwijnen, maar te gebruiken binnen de defensiebegroting. Met dit bedrag zou de *Europese defensiesamenwerking* versterkt kunnen worden, een *kwaliteitsverbetering* tot stand gebracht kunnen worden en een beter *personeelsbeleid* kunnen worden verwezenlijkt. Belangrijk punt in de voorstellen was de parate sterkte van de krijgsmacht met 5.000 functies te verhogen. Ook D66, GroenLinks en het CDA kwamen met eigen voorstellen. Het CDA verzette zich tegen nieuwe kortingen op de defensiebegroting en wilde voorafgaande bezuinigingen ongedaan maken, D66 wilde geen extra geld uittrekken voor de omvorming van de krijgsmacht, terwijl GroenLinks vond dat de eigen plannen tot bezuinigingen zouden kunnen leiden. Uiteindelijk was er brede steun voor een beleid gericht op handhaving van het *ambitieniveau* van deelname aan vier vredesoperaties, met als consequentie dat er niet verder op Defensie bezuinigd mocht worden, en voor het werven van meer personeel voor parate functies bij de landmacht.

De *Defensienota* van minister De Grave vormt het voorlopig sluitstuk in een reeks nota's die de drie kabinetten die na de val van de Muur het beleid hebben bepaald, hebben uitgebracht. Jammer genoeg is men er bijna 13 jaar na de *Wende* nog steeds niet in geslaagd, anders dan in algemene termen, aan te geven *hoe* het bedrag dat Nederland bereid is te besteden aan zijn krijgsmacht op de meest efficiënte manier kan worden besteed. De omvang van de strijdkrachten is zo ongeveer gehalveerd, het budget is verminderd, maar aard en structuur van de strijdkrachten zijn nagenoeg geheel gehandhaafd. Alles uit de periode van de Koude Oorlog is er nog: onderzeeboten, tanks, vliegtuigen, artillerie, met als gevolg dat er nog steeds een geweldige versnippering optreedt. Heel veel (te) kleine eenheden kosten heel veel extra geld. De aanpak met de kaasschaaf heeft het óók onder De Grave gewonnen. Daar komt bij dat veel materieel in gebruik is genomen dat voordien niet in de krijgsmacht voorkwam, zoals gevechtshelikopters, met als gevolg dat het beschikbare geld over *nog* meer onderdelen moest worden verdeeld. Het resultaat van alle

ingrepen is dat het de grootste moeite kost nog goed geoeffende eenheden op de been te brengen die voor een wat langere periode een taak kunnen uitvoeren.

Dit laatste speelt vooral de landmacht parten. De wervingsresultaten zijn zo slecht, dat het onontkoombaar lijkt het ambitieniveau op het gebied van vredesoperaties bij te stellen. De slechte wervingsresultaten liggen niet aan het gebrek aan beleid van staatssecretaris Van Hoof. Op onderdelen is kritiek mogelijk, maar in het algemeen heeft hij met grote inzet geprobeerd voldoende personeel te werven, o.a. door een goed arbeidsvoorwaardenbeleid op poten te zetten. Dat het niet wil lukken, heeft te maken met het gegeven dat Nederland niet in staat is een landmacht van enige omvang op de been te houden met alleen vrijwilligers.

Op één punt heeft het kabinet-Kok-2 zijn lesje geleerd. Sinds het débâcle van Srebrenica worden *missies* buiten het NAVO-verdragsgebied aanzienlijk *beter voorbereid*. De criteria aan de hand waarvan wordt beslist of aan een bepaalde operatie wordt meegedaan, zijn duidelijk verwoord en maken het ook de Tweede Kamer mogelijk tot een goede afweging te komen. Naar aanleiding van de Kosovo-missie is het zaak in de toekomst speciaal aandacht te besteden aan twee punten. In de eerste plaats de *legitimiteit* van de actie en in de tweede plaats de wijze waarop de *oorlog* (want dat was het in Kosovo) gevoerd mag en dus moet worden. In de VN-Veiligheidsraad is de vraag naar de legitimiteit van de NAVO-bombardementen tweemaal expliciet aan de orde geweest. Uiteindelijk waren er slechts drie staten van de negentien die aan het debat deelnamen, die vonden dat de bombardementen legitiem waren: de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Nederland.

Dat is aan de magere kant, om het voorzichtig uit te drukken. Wel liet de uitkomst van het debat zien dat als het erop aankomt Nederland altijd de kant van de Verenigde Staten kiest. Toen de bombardementen eenmaal begonnen waren, barstte er tussen de Amerikanen en hun bondgenoten een soms heftige strijd los over de vraag hoe de oorlog gevoerd moest worden. Het Geneefs Oorlogsrecht van 1945 omvat twee protocollen handelend over internationale conflicten en interne conflicten. In de loop der jaren bleek aanscherping noodzakelijk om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en in 1977 werden dan ook twee aanvullende protocollen aan de verdragen toegevoegd. De Verenigde Staten weigerden echter deze protocollen te ondertekenen, omdat ze te veel belemmeringen zouden opwerpen bij het voeren van oorlog. De gevolgen bleken toen de doelen moesten worden gekozen. Tijdens de operatie *Allied Force* werd er vaak heftig gestreden over de toelaatbaarheid van het bombarderen van bepaald doelen. Ook in dit geval was Frankrijk weer de heftigste opponent van de

Amerikanen. Op basis van hun machtspositie konden de Verenigde Staten in belangrijke mate hun zin doorrijven, met als gevolg dat ook de Europese bondgenoten die deelnamen aan de luchtacties gingen functioneren binnen het ruimere Amerikaanse kader.

Het behoeft geen betoog dat het van de gekke is dat op het hoogtepunt van een oorlog juridische gevechten uitbreken tussen bondgenoten over de toelaatbaarheid van bepaalde bombardementen en dat uiteindelijk op Europees grondgebied een oorlog wordt uitgevochten volgens de Amerikaanse opvattingen van het Geneefs Oorlogsrecht. Voor Nederland dient uit bovenstaande te volgen dat alleen aan acties kan worden meegedaan, als hun legitimiteit breed wordt gesteund en de strijd wordt gevoerd op basis van het Geneefs Oorlogsrecht.

Kabinetsformatie 2002

Bij de komende kabinetsformatie zal ongetwijfeld ook de discussie over het veiligheids- en defensiebeleid weer losbarsten. Geheel binnen de traditie van het poldermodel is het natuurlijk mogelijk weer een 'pappen en nathouden'-formule op papier te zetten, gekoppeld aan de belofte op niet al te lange termijn in een nieuwe defensienota een en ander nader uit te werken. De vraag is echter of de politieke partijen daar dit keer zo gemakkelijk mee weggomen. Het wordt langzamerhand de hoogste tijd al bij de start van een kabinet te weten langs welke *hoofdlijnen* het beleid van een nieuwe Nederlandse regering zich gaat ontwikkelen. Het heeft weinig zin Defensie een klein beetje meer of minder geld toe te delen, zonder aan te geven hoe de hoofdlijnen van het Nederlandse defensiebeleid in de enge betekenis van het woord passen binnen het voorgestane beleid ten aanzien van EU en NAVO. Krenen slaken als 'de kloof met de Verenigde Staten wordt alsmaar groter' of voortdurend kritiek op de Amerikanen uitoefenen zonder zelf binnen de Europese Unie een beleid te ontwikkelen dat handen en voeten heeft, zijn onvruchtbare bezigheden. Ook het formuleren van gemeenplaatsen onder het verzamelwoord 'strategie' moet langzamerhand maar aan studieclubjes worden overgelaten.

De politiek moet nu maar eens duidelijke keuzen maken. Moet de *Europese Unie* zich ontwikkelen tot een super- c.q. hypermogendheid à la de Verenigde Staten of gaan we in Europa de weg op van versterking van de positie als civiele/economische grote mogendheid met een sterke militaire component? Laat duidelijk zijn dat als grote landen binnen de Europese Unie dat willen, het heel goed mogelijk is de Verenigde Staten economisch en militair te evenaren. De EU als geheel moet duidelijk uitspreken of we die kant uit willen of niet. Als de EU-lidstaten dat *niet*

willen, moet dat duidelijk uitgesproken worden en blijft slechts de kwestie over hoeveel geld er nodig is om de EU in staat te stellen een redelijke militaire bijdrage te leveren als dat past in het vrede- en veiligheidsbeleid dat de Europese Unie voorstaat.

Met als basis de *vijf doelstellingen* die de Europese Commissie heeft geformuleerd op het gebied van buitenlands beleid, veiligheid en defensie ('actively involved in policy shaping in all pillars, to lead where we have competence, improve capacity for rapid employment and delivery, enhance community policy for conflict prevention, and to ensure the industrial base of a credible security and defence policy'), laat de Eurocommissaris voor externe betrekkingen, Chris Patten, geen kans voorbijgaan telkens weer aandacht te vragen voor niet-militair crisismanagement en conflictpreventie. In een speech gehouden op een congres in Berlijn over het ontwikkelen van een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid (december 1999)¹¹ noemde hij uiteraard óók het gebruik van militaire middelen een optie, maar schonk hij vooral aandacht aan de *niet-militaire middelen*. Hij wees er in het bijzonder op dat er 'less fire fighting and more concentration on the cause of the fires' diende te zijn. 'We must find ways to use strategically our immense economic influence so as to prevent new fires from starting and addressing the reasons they started in the first place. Europe needs not only a crisismanagement capability but also a conflict prevention policy.'

De regering heeft op geen enkele wijze laten blijken bezwaren te hebben tegen de vijf doelstellingen van de Europese Commissie op het gebied van buitenlands beleid, veiligheidsbeleid en defensie. Het is dan ook buitengewoon merkwaardig dat het kabinet meent de industriële basis van een geloofwaardig Europees veiligheids- en defensiebeleid te kunnen versterken door deel te nemen aan een groot Amerikaans vervangingsproject voor de F-16. Niet alleen heeft het kabinet besloten ongeveer 900 miljoen euro in de ontwikkeling van een Amerikaans toestel te steken, maar zij heeft tevens kenbaar gemaakt dat deelname aan het project in feite betekent dat het nog uit te ontwikkelen Amerikaanse toestel ook metterdaad besteld zal worden voor een bedrag van zo'n 7 miljard euro. Daar komt bij dat door de miljarden euro's die in het Amerikaanse project worden gestoken via een omweg ook nog de civiele tak van Boeing wordt gesubsidieerd. De winnaar van de Amerikaanse competitie voor een nieuw gevechtsvliegtuig, Lockheed Martin, is door de Amerikaanse regering niet voor niets gedwongen intensief met Boeing samen te werken. Een slag toebrengen aan de industriële basis van een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid en in samenhang daarmee de concurrent van Airbus subsidiëren, een slechter beleid is niet denkbaar.

Wat de NAVO betreft wordt het ook de hoogste tijd te zeggen waar het op staat. Inzake *Afghanistan* is een veelgehoorde klacht dat de NAVO niet in staat was ter plaatse een bijdrage te leveren aan de bestrijding van het terrorisme. Het antwoord zou moeten zijn dat dat ook in de toekomst zo moet blijven, als een soortgelijke situatie zich voordoet. De NAVO is immers een regionale organisatie en moet dat ook blijven; zij zal alleen militair actief moeten worden als het grondgebied van de aangesloten landen wordt bedreigd of als er moet worden ingegrepen in de onmiddellijke omgeving, uiteraard alleen met voldoende legitimatie door de VN-Veiligheidsraad.

Nederland als klein land zal moeten beseffen dat, als het om militaire middelen gaat, het slechts bepaalde militaire eenheden op de been moet houden om in multinationale eenheden in te brengen. Maar dat moeten dan wel kosteneffectieve eenheden zijn, dat wil zeggen eenheden van voldoende omvang of in voldoende aantal. Het heeft geen zin een onderzeeboot aan te houden om die te kunnen onderbrengen in een multinationale eenheid en dan trots te roepen 'wij doen ook mee'.

Taaksanering op Europees en NAVO-niveau, dat dient de boodschap te zijn. Wat de werving van personeel betreft: die zou in de lidstaten van de EU of van de NAVO de normaalste zaak van de wereld moeten zijn. En tot slot: als er militair moet worden ingegrepen, dan alleen op basis van het Geneefs Oorlogsrecht. We staan toch nog wel ergens voor in ons deel van de wereld? ■

Noten

- 1 *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1999*, R. de Wijk, blz. 63. De *Jaarboeken Vrede en Veiligheid*, die worden uitgegeven door het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken van de Katholieke Universiteit Nijmegen, bevatten elk jaar weer een schat aan informatie.
- 2 *Defensienota 1991*, blz. 217/218.
- 3 *Inleiding Prioriteitennota*, blz. 3.
- 4 *Ibid.*, blz. 4.
- 5 *Socialisme & Democratie*, 1993-4, blz. 150/151.
- 6 *Prioriteitennota*, blz. 11.
- 7 *Ibid.*, blz. 21.
- 8 *Ibid.*, blz. 12/13.
- 9 *Socialisme & Democratie*, 1993, blz. 152/153.
- 10 *Elsevier*, 11 september 1999.
- 11 Chris Patten, *The future of the European Security (ESDP) and the role of the European Commission*.

Over de auteur

MR A. STEMERDINK is oud-Tweede-Kamerlid voor de Partij van de Arbeid en oud-staatssecretaris en oud-minister van Defensie.

Van wervelwind tot nachtkaaars? Vier jaar Eveline Herfkens op Ontwikkelings-samenwerking

PAUL HOEBINK

IN DE ZOMER VAN 1998 TRAD EVELINE HERFKENS AAN IN het tweede kabinet-Kok. Bijna tien jaar eerder, in 1989, had het parlementslid Herfkens een dag lang gedroomd minister te worden, toen ze al door Kok gevraagd was, maar daarna toch door Pronk vervangen werd. Als compensatie was ze zes jaar Nederlands bewindvoerder bij de Wereldbank geweest en daarna vertegenwoordiger bij de VN in Genève. Even zag het ernaar uit dat Ontwikkelingssamenwerking naar de VVD zou gaan,¹ maar uiteindelijk belandde de post toch bij een PvdA-minister.

De nieuwe minister maakte een wervelende start. Amper haar kantoor binnengetrepen, kondigde zij aan dat de Nederlandse hulp zou worden opgeschoond. Haar 'slagwoorden' zouden effectiviteit, efficiency en management worden.² Een meer pragmatisch beleid dan haar voorganger Pronk, kondigde ze aan. Vermindering van het aantal landen, andere criteria voor de selectie van landen, meer 'ownership' bij hulpontvangers, dat waren de eerst aangekondigde stappen. Het opschudden van Nederlandse en internationale ontwikkelingsorganisaties was het tweede punt op de agenda. Vol ambitie ging de minister van start. Wat heeft die ambitie opgeleverd? We beperken ons in dit artikel tot een paar van de meest controversiële zaken. Zaken die discussie oproepen, vooral in Nederland.

Landenkeuze

In haar eerste interviews en debatten met de Kamer gaf Herfkens direct al aan niet te weten aan hoeveel landen Nederland nu precies hulp gaf: 'Het zijn er 63, zeggen de ambtenaren. Volgens mij zitten we boven de tachtig.'³ Dat aantal was onder twee regeerperiodes-Pronk opnieuw sterk uitgebreid. Pronk wilde, om politieke ingangen te behouden of te verkrijgen, in veel landen actief zijn: 119 hulpontvangende landen telde de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking inmiddels. Een derde van deze landen kreeg zeer kleine

bedragen; 78 landen ontvingen in 1997 méér dan een miljoen gulden.⁴ Deze erfenis noopte tot hervorming.

De eerste noodzaak tot herstructurering kwam voort uit de mislukte herijking van het buitenlands beleid in het eerste kabinet-Kok. Allereerst uit het gebrek aan diepgang in de analyse in de Herijkingnota van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), waarvan toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking Pronk toch mede-ondertekenaar was.⁵ Ten tweede ontbrak in de nota een prioriteitsstelling. Men zou kunnen stellen dat de Herijkingnota alleen geschreven was om een reorganisatie te bewerkstelligen van BZ en om het budget voor buitenland-uitgaven vast te leggen,⁶ maar dat een visie ontbrak. Reorganisatie en delegatie bleven daardoor stuurloos, activiteiten versnipperd.

De tweede noodzaak tot hervorming lag in de zwakke uitvoeringsstrategieën, tot uiting komend ook in de nota 'Hulp in uitvoering' die parallel aan de Herijkingnota werd uitgegeven.⁷ De sleutelparagraaf daarin, onder de titel 'Kwaliteit en kwantiteit: nieuwe accenten', mondde uit in een serie zwart-wuitspraken.⁸ Dat gold in het bijzonder de 'project-itis', ontwikkelingshulp die ontaard was in hele series projecten, voor iedere donor het zijne. De nogal ongenuanceerde tirade tegen projecthulp leidde uiteindelijk tot de stelling: 'Daarom betekent kwaliteitsverbetering vooral: a) minder projecten, meer andere vormen van hulp; b) meer ownership van de betrokkenen; c) meer aandacht voor de procesbenadering.'⁹ In deze passage lijkt verondersteld te worden dat meer projecten automatisch mindere kwaliteit van hulp betekent, maar verdere consequenties werden daaraan (toen nog) niet verbonden. Die geringe aandacht voor de implementatie van beleid kenmerkte al de eerste periode-Pronk (1973-1978), maar kwam nu opnieuw naar voren. Dit is waarschijnlijk het duidelijkst terug te vinden in de sterke uitbreiding van het aantal landen waaraan Nederland hulp gaf.¹⁰

Herfkens stelde dan ook dat zij met managementproblemen en bezuinigingen kampte, waardoor zij gedwongen was bilaterale hulpprogramma's drastisch te herzien. Het aantal landen waaraan Nederland hulp gaf zou in ieder geval sterk moeten worden gereduceerd. Op 5 november 1998 berichtte zij daarover uiteindelijk aan de Kamer,¹¹ na in de pers al de nodige verklaringen te hebben gedaan, en op 26 februari jl. werd de lijst met 19 landen naar de Kamer gestuurd. Van 119 (of 78) landen naar 20, was het streven. De eerste serie selectiecriteria betrof de *behoefte aan hulp*, de tweede serie de *relatie met het hulpontvangend land*. Bij de *behoefte om hulp* gaat het om armoede en om hulp die men al ontvangt. Voor de mate van armoede nam de minister de norm van de Wereldbank over. Alleen landen met een jaarinkomen per hoofd van de bevolking onder de \$ 925 komen nog in aanmerking voor zachte leningen van de Bank. Achterliggende gedachte daarbij is dat als een land 'rijk' is, het (via belastingheffing) voor zijn eigen armen moet kunnen zorgen. De behoefte aan hulp wordt verder bepaald door de hoeveelheid hulp die landen al ontvangen. Dat valt uit te drukken in de hulp per hoofd van de bevolking of per arme (onder de armoedegrens levende personen), maar ook in de bijdrage van de hulp aan het nationaal produkt of het aantal donoren dat actief is. Bij het inkomenscriterium trok de minister een scherpe grens, maar zij bleef wat het tweede deel betreft in het vage.¹²

De tweede serie criteria, die van de *relatie met het hulpontvangend land*, werd door de minister teruggereduceerd naar het criterium van *good governance*.¹³ In de brief van Herfkens aan de Kamer zijn dat de criteria 'kwaliteit van beleid' en 'kwaliteit van bestuur'. Dat greep terug op een omstreden rapport van de Wereldbank, *Assessing Aid*, waarin gesteld werd dat de *mate van effectiviteit* van hulp samenhangt met de mate van *good governance* in het hulpontvangende land.¹⁴ In dat rapport worden onder de noemer *good governance* in het bijzonder Zuid-Korea voor de jaren '50 en '60, en Indonesië en Thailand voor de jaren '80 genoemd. Het maakt duidelijk dat de definiëring van 'good' op zijn minst controversieel is.¹⁵ Bovendien is onduidelijk of dit criterium als een *positief* of *negatief* criterium moet worden gebruikt: als een land niet sterk bestuurd wordt, simpelweg omdat het nu eenmaal een ontwikkelingsland is, moet het dan van de lijst af of juist toch gesteund worden? Dit criterium verdient in ieder geval regelmatige bijstelling en iedere keer een specifieke uitwerking. Maar dat niet alleen, hulpinstrumenten zullen moeten worden aangepast: in een 'goed bestuurd' land kun je wat vrijere vormen van hulp, zoals steun aan de onderwijssector, geven; in een 'minder goed/slecht bestuurd' land moet je met nauwer omschreven projecthulp werken.

Herfkens gaf aan het gebruik van het tweede en derde criterium niet erg duidelijk uitleg. Gesteld wordt: 'Goed bestuur vergt een beoordeling van de kwaliteit van het beheer van overheidsmiddelen (inclusief de mate waarin corruptie in het land voorkomt). Tevens wordt in beschouwing genomen de situatie op het terrein van democratisering van de samenleving en de naleving van mensenrechten.' Daarnaast wordt aangegeven dat het niet om een momentopname gaat, maar om meerjarige trends. Wat betreft goed beleid zal worden gekeken naar het oordeel van 'de relevante multilaterale organisaties [...] op het gebied van sociaal en macro-economisch beleid'.¹⁶ Het blijft dus bij een paar zinnetje, en hoe dat precies in de selectie heeft geresulteerd, werd niet erg helder. Het leidde tot een lijst van 19 (plus drie voor een beperkte hulprelatie: Egypte, Zuid-Afrika en de Palestijnse gebieden), waarbij de nodige vragen konden worden gesteld.

Vraagtekens betroffen allereerst landen met forse mensenrechtenschendingen (zoals Pakistan, Jemen en Zimbabwe) en landen in oorlog (Ethiopië en Eritrea). Die vraagtekens plaatste de minister zelf direct ook al. Daarnaast waren er landen met een veel hoger inkomen dan het criterium toeliet: Zuid-Afrika, maar ook 'the minister's darling', Macedonië (dat deel uitmaakt van de Nederlandse kiesgroep van de Wereldbank, daar het hart van de minister veroverde en dus al op de lijst stond voor die was opgemaakt). Ten slotte zijn er vragen te stellen bij de landen die nu 'populair' zijn (Oeganda, Ghana), alleen al over de aanwezigheid van vele donoren daar, maar ook over de betrokkenheid bij oorlog en mineralensmokkel in het buurland (Oeganda). Vraagtekens zijn er ook bij de afvallers. Want er zijn landen waar Nederland actief was en is, met een behoorlijk bestuur en naar verluidt een goed functionerend Nederlands programma, die niet op de lijst van 19 terecht waren gekomen. Kaap Verdië is daarvan een voorbeeld.¹⁷

Al snel kwam de minister in problemen met haar landenlijst. De mensenrechtenschendingen in Pakistan en Zimbabwe bleken te ernstig voor de Kamer; Ethiopië en Eritrea trokken ten oorlog. Zo werd het een lijst van 17+3,¹⁸ waarvan er twee een 'ijskastrelatie' hadden. Met de begroting voor 2002 worden er weer twee landen toegevoegd, Benin en Rwanda, ondanks de betrokkenheid van de laatste bij de oorlog in Congo.¹⁹ Twee andere (Bolivia en Sri Lanka) kregen tegelijkertijd een 'gele kaart' van de minister en dreigen van de lijst af te gaan. Doordat er ook nog 'thema-landen' zijn (voor milieu, goed bestuur, en het bedrijfsleven-programma), zijn er in totaal nog steeds bijna 60 landen die een substantieel bedrag aan hulp uit Nederland krijgen. Geleidelijk aan groeien de bedragen naar de '20' echter, waar India (66 miljoen euro in 2002) en Bangladesh (51 miljoen euro) de

grootste ontvangers zijn; Sri Lanka (11 miljoen euro) en Nicaragua (16 miljoen euro) de kleinste.

De sector benadering

Eveline Herfkens pakte voortvarend de stelling uit Pronks *Hulp in Uitvoering* op, dat sectorsteun een nieuw recept was voor het oude falen van projecten. Dat betekende dat Nederland zijn hulp zou gaan richten op het steunen van twee of drie sectoren per land via directe begrotingssteun. Projectfinanciering, zo is de redenering, levert allemaal eilandjes op: een grote serie van projecten die vooral hobby's zijn van donoren, die door de lokale regering niet te behappen zijn en die niet duurzaam waren. Projecten waren dus voortaan verboden. Later nuanceerde de minister deze uitspraken enigszins, maar zij hield vast aan de sectorconcentratie en aan directe doorvoering daarvan. Binnen die sectorbenadering zou het dan nog wel mogelijk zijn her en der ook projecten uit te voeren. Bij deze sectorsteun wordt de Nederlandse hulp vooral via de overheidsbudgetten voor sectoren (onderwijs, gezondheidszorg, plattelandsontwikkeling) gegeven.

De sectorbenadering, ofwel 'Sector Wide Approach', is niet nieuw (en sectorconcentratie al helemaal niet, want daartoe werd 20 jaar geleden onder minister De Koning al een poging gedaan). Naast Nederland hebben Zweden en Noorwegen dit al eerder als een belangrijk nieuw instrument voor hun ontwikkelings-samenwerking beschouwd. Volgens deze donoren geeft het de hulpontvangende landen veel meer de kans hun eigen programma's op te zetten en te beheren (het zo vaak beleden *ownership*). Het geeft, zo luidt dan de meest gehoorde uitspraak, de hulpontvangers 'het stuur in handen'.²⁰ Daarnaast biedt deze benadering de mogelijkheid van de fragmentatie van de hulp te worden verlost. Het is niet meer 'ieder zijn eigen projectjes'; projecten en programma's zijn ingepast in een groter sectorprogramma, opgesteld en aangestuurd door de hulpontvanger. Het hoeft dus niet te betekenen dat

de project-benadering geheel verdwijnt.²¹ Ten slotte leidt de sectorbenadering automatisch tot een betere coördinatie onder de donoren (iets wat ook al twee decennia veel beleden, maar heel wat minder gepraktiseerd wordt). De donoren zullen immers samen met het hulpontvangende ministerie afspraken rond de sectorprogramma's maken.

Zweden en Noorwegen pakten deze benadering dus eerder op dan Nederland, maar er is nu wel een groot verschil. Zweden en Noorwegen hebben besloten geleidelijk aan en stap voor stap de sectorbenadering breed in te voeren. De voorzitter van de Zweedse projectencommissie kon twee jaar geleden dan ook niet meer dan vijf goedgekeurde door Zweden gefinancierde sectorprogramma's



Buitenland-kwartet van Paars-II. Vlnr: De Grave, Benschop, Van Aartsen & Herfkens.

noemen.²² In Nederland ging het roer echter rigoureuze om; de sectorbenadering werd in één klap ingevoerd.

Was sectorsteun nu wel het juiste medicijn voor de 'project-itis', zo die ziekte er al is?²³ In het verleden was er vanuit de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en vanuit de Rekenkamer ook stevige kritiek op betalingsbalans-/programmahulp en budgetsteun. Die betrof onder andere de criteria waaronder deze gegeven had moeten worden, en het wegvloeien van de hulp in onzichtbare grootheden. Binnen het ministerie is er nog te weinig nagedacht over die sector-aanpak.

'In hoge mate naïef', zo beschrijven vertegenwoordigers van donoren in Bamako (Mali) de Nederlandse stappen om alle projecten aan de kant te doen. 'Nederland denkt dat als het boven geld ingiet, het automatisch onderin uitkomt', zo vat één van de donoren in Bamako zijn visie op de vermeende Nederlandse naïveteit samen.²⁴ Gezegd moet worden dat Nederland in Mali in een eenzame positie zit, want daar zijn geen Zweden en Noren, en is er alleen de Wereldbank die de sectorbenadering ondersteunt. Een enkele donorvertegenwoordiger is nog wel bereid aan te geven dat hij Nederland dapper vindt, maar dan wel na eerst een misprijzende opmerking over de

te snelle stappen die het neemt.

Want waarom gaat het bij de Zweden en Noren langzamer? Sectorbenadering vereist een *grote capaciteit* bij de ontvanger. Die moet in staat zijn een goed en realistisch *plan of programma* voor een sector te ontwikkelen, alsmede dat programma te *implementeren*. En de hulpontvanger moet voorts goede *financiële controle* uit kunnen oefenen. Als het al niet aan de eerste twee schort, dan schort het in ieder geval meestal aan de derde. Veel donoren zijn er dan ook huiverig voor dat, zonder waterdichte afspraken, het hulpgeld in allerlei zakken vloeit waarin het juist niet terecht zou moeten komen. Zij stellen dan ook: 'Zo lang er geen goede financiële controle mogelijk is, moeten we niet tot budgetsteun overgaan.'

Dat het uiterst moeilijk is die sectorsteun goed vorm te geven, blijkt ook uit een onlangs uitgekomen onderzoek van de evaluatiedienst, de Inspectie, over de Nederlandse hulp aan Mali. Dat onderzoek is waarschijnlijk het zwakste dat de Inspectie ooit heeft gepubliceerd,²⁵ maar het bevat wel enige belangwekkende observaties. Zo wordt gesteld dat de *beleidsdialoog* tussen Nederland en Mali gefragmenteerd en verre van voldoende is. Maar die beleidsdialoog is nu juist het belangrijkste instrument om de sectorhulp vorm te geven.

Hulp via particuliere organisaties/het Medefinancieringsprogramma

Nederland heeft een bijzonder medefinancieringsprogramma. Vier particuliere organisaties krijgen subsidie uit de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking om daaruit organisaties in ontwikkelingslanden bij projecten en programma's te ondersteunen. Dit als medefinanciering, d.w.z. bovenop de middelen die zij zelf inzamelen. Vanaf medio jaren '60 zijn dat organisaties geweest die konden bogen op grote activiteit en een grote achterban in ontwikkelingslanden; allereerst vanuit missie (het katholieke Cordaid) en zending (de protestants-christelijke ICCO) en vanuit algemene hoek (NOVIB). Later is daaraan een humanistische organisatie (HIVOS) toegevoegd.

Het voordeel van het Nederlandse model is dat er geen grote versnippering plaatsvindt, zoals in andere Europese landen als België en Zweden. Dat leidt tot meer flexibiliteit en professionaliteit in vergelijking tot het amateurisme dat men in de Europese buurlanden nogal eens aantreft. Daarenboven wordt een breed scala aan maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden bereikt. Het is onjuist hier te spreken van een *kartel*, zoals sommige kranten wel suggereren, want er zijn geen markt- of prijsafspraken tussen de organisaties onderling; er is sprake van een programma-overeenkomst met de overheid. Deze laatste heeft tot taak een goede uitvoering van de overeenkomst

(o.a. door evaluaties) na te gaan.

In haar ijverige pogingen de ontwikkelingswereld 'op te schudden' besloot Herfkens eind december 1999 *Foster Parents* toe te laten tot dit programma. In haar ogen zou dat leiden tot grotere concurrentie en daarmee tot hogere kwaliteit. De wijze waarop zij dit besluit had genomen, deed echter vrezen dat juist kwaliteitsvermindering het gevolg zal zijn. Daar waren drie redenen voor. *Allereerst* het probleem dat *Foster Parents* geen Nederlandse, maar een internationale organisatie (*Plan International*) is, wat controle vanuit het Nederlandse ministerie uitermate moeilijk maakt. Weliswaar leveren Nederlandse *Foster*-ouders verreweg de grootste bijdrage aan de begroting van *Plan International*, maar dat betekent nog niet dat Nederlandse bestuurders het voor het zeggen hebben. Bovendien is het zo dat volgens de medefinancieringsregeling de vier organisaties maar 7,5% van de door het ministerie beschikbaar gestelde middelen aan hun eigen apparaat mogen uitgeven. *Foster Parents* stelt dat het voor nog minder kan. Uit de recente kritiek op de organisatie is gebleken dat van iedere gulden die wordt opgehaald, er maar 50 cent naar de kinderen en hun gemeenschappen zou gaan en er 50 cent in een vrij logge organisatie zou blijven hangen.²⁶ Juist binnen zo'n organisatie is hulp in hoge mate 'fungibel': Nederlandse overheidshulp maakt verschuivingen op de begroting richting apparaatskosten elders mogelijk.

Het *tweede probleem* betrof de 'additionaliteit'. De minister betoogde dat *Foster Parents* wat *toevoegt* aan de andere vier organisaties, omdat ze 'kindgericht' zou zijn. In de (al of niet juiste) kritiek van de afgelopen jaren komt naar voren dat *Foster Parents* de geadopteerde kinderen veelal niet direct steunt. *Foster Parents* laat de afgelopen jaren niet na te benadrukken dat het juist de omslag heeft gemaakt naar een organisatie die zich op gemeenschapontwikkeling richt. Dat zou niet alleen het criterium van additionaliteit 'ondergraven', maar bovendien zou *Foster Parents* dan gelden als een nogal 'ouderwetse' organisatie: een organisatie die niet lokale organisaties laat uitvoeren, maar zelf, vrij centralistisch, programma's uitvoert. Zo zijn er, in tegenstelling tot wat de minister beweert, grote vraagtekens geplaatst bij de participatie van de lokale bevolking en lokale organisaties in *Plan International*-projecten. Uit nogal wat verhalen komt de organisatie naar voren als autoritair en solistisch.²⁷

Het *derde en grootste probleem* betreft echter de *kwaliteitstoets*. Voordat minister Herfkens *Foster Parents* toeliet tot het medefinancieringsprogramma, had zij feitelijk een kwaliteitstoets moeten laten uitvoeren. Zij heeft slechts links en rechts wat meningen (van ambassadeurs) ingezameld over het werk van *Plan International*. Die waren deels positief, deels negatief en waren niet gestoeld op serieus onder-

zoek.²⁸ De kritiek van de Vereniging van Verontruste Foster Parents Ouders en de Werkgroep Foster Parents was in de loop der jaren fors aangezwollen en diende in ieder geval serieus genomen te worden.

De beslissing van de minister riep vele reacties op. De medefinancieringsorganisaties toonden zich woedend. In de Kamer leidde zij tot een serie felle debatten en uiteindelijk tot breed gesteunde moties die de minister verzochten het besluit zo snel mogelijk terug te draaien. De discussie werd verder gevoed toen er in de zomer van 2001 een uiterst kritisch rapport verscheen over het werk van Foster Parents Plan in de krottenwijk Cité Soleil in Haïti.²⁹

De minister kondigde voorts een eigen evaluatieonderzoek aan naar de besteding van de door haar verstrekte gelden aan Foster Parents Plan. Drie maanden lag dat rapport op tafel. Het bleek een uiterst merkwaardig rapport, dat de minister sauveerde.³⁰ Die toonde zich vervolgens uitermate tevreden over het rapport en de eerste behaalde resultaten.³¹

In het licht van deze ontwikkelingen kon de conclusie niet anders zijn dan dat de minister een andere agenda had met deze beslissing. Gebleken was dat haar ambtenaren niet voldoende toezicht konden houden op het medefinancieringsprogramma in het algemeen. In een nogal armzalig Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) was al voor hervorming van dit programma gepleit.³² In oktober 2000 nam het kabinet de conclusies van dit rapport – die nergens op waren gestoeld – over. Dat betrof bijvoorbeeld de conclusie over de doelmatigheid, waarover het IBO geen uitspraak meende te kunnen doen. In de overeenkomst met de medefinancieringsorganisaties is bepaald dat zij niet meer dan 7,5% van het hun toebedeelde bedrag mogen uitgeven aan hun eigen apparaat. Het eenvoudige door nemen van de financiële jaarverslagen, eventueel door een extra accountant, had kunnen volstaan om te zien dat de organisaties zich inderdaad aan dit zeer lage percentage houden. Het meest beschamend aan het rapport is de Nederlandse 'navelstaarderigheid': nergens, maar dan ook nergens in het rapport wordt verwezen naar de hulpontvangende landen en organisaties. Op geen enkel moment schijnt de commissie zich te hebben afgevraagd welke effecten de voorgestelde beleidswijzigingen voor de organisaties dáár zullen hebben. Het rapport leek geheel te zijn toegeschreven naar de wens van Herfkens meer greep te krijgen op de medefinancieringsorganisaties.

Grote conflicten tussen Herfkens en de particuliere organisaties, die zich eerder al te braaf achter Pronk stelden, dienden zich aan. Een speciale ambassadeur voor 'binnenlandse zaken' werd benoemd; een consultatieproces met de particuliere sector werd begonnen.³³ De Kamer drong aan op een sneller tempo en nog vóór het consultatieproces ten einde was, werd er

in nog geen twee maanden tijd een compromis uitgehamerd. Dat werd gepresenteerd op Goede Vrijdag 2001. Na de ruzies bleek de minister tot inkeer gekomen en bereid een kruisgang te maken. De subsidies aan particuliere ontwikkelingsorganisaties konden volgens de nieuwe overeenkomst gaan groeien tot 14% van de begroting. Daarenboven kunnen de medefinancieringsorganisaties een loket openen waarlangs zij allerlei initiatieven vanuit de Nederlandse samenwerking in ontwikkelingslanden kunnen financieren. Verder kunnen ook thematische organisaties (mensenrechten, gezondheidszorg, milieu) voortaan een beroep op de begroting doen.

Technische Assistentie/uitzending van deskundigen

In de zomer van 1999 kondigde de minister aan dat zij het uitzenden van Nederlandse deskundigen (aangeduid als Technische Assistentie, TA) wilde beperken. Al bij haar bezoek aan Mozambique in februari 1999 had zij kanttekeningen geplaatst bij het uitzenden van deskundigen. Zo meende zij dat het fout was dat Nederlandse deskundigen daar ziekenhuizen 'runden'.³⁴ Het werd een symbool voor de wijze waarop de minister de uitzending van deskundigen ter discussie stelde. Niet zozeer de omvang van deze beleidswijziging, alswel de wijze van aankondigen, riep kritiek op: Herfkens presenteerde in de media een serie clichébeelden van grof verdienende, aan het zwembad hangende en door personeel bediende deskundigen, die arbeidsplaatsen van lokale deskundigen zouden bezetten.

Ook hier was de minister geconfronteerd met een IBO dat de kwaliteit van deze vorm van hulpverlening ter discussie had gesteld. In dit onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre 'het instrument personele uitzending (technische assistentie) op het terrein van ontwikkelingssamenwerking in zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten kan worden gestroomlijnd en daardoor effectiever kan worden ingezet'. De interdepartementale werkgroep constateerde dat er 'ruimte is voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van TA'. Afgezien van adviezen met betrekking tot de organisatie van TA (verzelfstandiging van SNV) kwam als een van de belangrijkste aanbevelingen naar voren dat 'het ministerie van BZ [...] een beleidskader [opzet] voor TA met meetbare doelstellingen, criteria en beoogde impact'.³⁵

Uitzending van deskundigen staat internationaal al een aantal jaren ter discussie in een reeks evaluatiestudies.³⁶ Deze studies laten een nogal gemengd beeld zien. In de gehele literatuur komt naar voren dat technische assistentie vaak 'donor & supply driven' is. Evaluatierapporten benadrukken dat ontvangende structuren zich voldoende rekenschap dienen te geven van hun eigen culturele, sociale, economische en poli-

tieke overwegingen bij het opstellen van plannen voor technische assistentie en dat donoren daar voldoende ruimte voor dienen te verschaffen. De selectieprocedures van deskundigen worden bekritiseerd, maar meestal meer nog de voorbereiding en training. In een UNDP-rapport wordt kritiek geuit op de voorbereiding van ontwikkelingswerkers: 'Problemen van kwaliteit [van TA-personeel] zijn ook duidelijk in [...] hun gebrek aan kennis van lokale omstandigheden en ongevoeligheid voor lokale culturen.' Uit vrijwel alle rapporten blijkt ten slotte dat *monitoring* en evaluatie van personele assistentie te wensen overlaten. Donoren hebben op al deze kritiek gereageerd door hun hulpverlening te herzien: er worden minder deskundigen uitgezonden, voorbereiding en selectie zijn aangepakt, er wordt naar nieuwe samenwerkingsvormen gezocht en er wordt veel meer geëvalueerd.³⁷

Kortom: de veranderingen die Herfkens hoopt te bereiken, waren veelal al lang door een deel van de organisaties zelf op gang gebracht. Die veranderingen waren bovendien beperkt (verzelfstandiging van het SNV; stopzetting van uitzending via het ministerie). De manier waarop zij deze veranderingen aankondigde, wekte echter veel wrevel. De Kamer zette de minister onder druk om met een nieuwe rapportage en een nieuwe notitie te komen.³⁸

Minder controversieel

Een aantal zaken riep gedurende de afgelopen bewindsperiode minder controverse op. Dat gold bijvoorbeeld de omvang van de begroting en de werkelijke besteding van de middelen. Zo moest de minister in het voorjaar van 1999 weliswaar f 310 miljoen bezuinigen, maar dat won ze vlot 'terug' door een herberekening van het BNP en doordat de hulp aan de Antillen en die voor internationale milieuzaken niet meer op haar begroting drukten.

De besteding van de hulp trok veel minder aandacht. Weliswaar steggelde Herfkens met Jorritsma over de hulp aan China,³⁹ maar de omzet stakte. In december 2000 had de minister, naar verluidt, nog zo'n f 600 miljoen in kas. Nieuw beleid kost tijd en dan is er niet snel geld uit te geven. De Wereldbank kon het niet meer, net als in vorige jaren, via co-financiering opvangen. Herfkens mag niet meer (zoals in landen als Denemarken, die hun hulpbeleid wél 'goed' hebben georganiseerd) het geld dat niet opgemaakt is doordat projecten of programma's zijn uitgesteld, meenemen naar het volgende jaar. Dat heeft minister van Financiën Ruting ooit in 1984 afgeschaft. Het betekende dat de minister extra middelen aan landen beschikbaar stelde die in schuldenproblemen waren gekomen of door de lage grondstofprijzen waren getroffen, zonder al te veel weging van hun beleid.

Weinig weerstand wekte ook de veranderde houding ten aanzien van internationale organisaties. Hier sloeg de minister in veel gevallen een veel kritischer toon aan dan haar voorganger. In twee notities en een tussentijdse rapportage werd aangeduid dat de organisaties veel zorgvuldiger worden gevolgd.⁴⁰ De druk op organisaties om verandering aan te brengen werd verhoogd, eventueel in samenwerking met andere leden van de zg. *Utstein-groep*.

Ook op het vlak van coherentie van beleid valt deze minister weinig te verwijten. Dat was uitgangspunt voor ontwikkelingssamenwerking in het regeerakkoord. Als kamerlid had Herfkens zich al ingezet voor het brede vlak van ontwikkelingssamenwerking en veel aandacht besteed aan bijvoorbeeld schulden en handel. Dat was in het beleid terug te zien; het leidde er zelfs toe dat premier Kok zich bij het vijftigjarig jubileum van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in het Koninklijk Instituut voor de Tropen beklaagde over de melkpoeder-dumping met Europese subsidies in Tanzania, die ten koste zou gaan van lokale boeren.⁴¹

Blijft over de armoedebestrijding. Als kamerlid had Herfkens zich ernstig beklaagd over het feit dat armoedebestrijding aan de marge van het Nederlands beleid stond.⁴² Scherpe kritiek tijdens haar eigen regeerperiode heeft de minister nog niet tot veel activiteit kunnen aanzetten. Die kritiek luidde dat Nederland géén duidelijk armoedebeleid had, hoewel armoedebestrijding *al bijna 30 jaar* centrale doelstelling is van het ontwikkelingsbeleid. Het ontbreekt aan visie, conceptualisering en aan strategie.⁴³ Weliswaar circuleert er thans een intern rapport binnen het ministerie over armoedebestrijding, maar dat vertoont nog steeds veel van dezelfde manco's. Daarnaast is er een 'mainstreamings-operatie' gaande, die ervoor moet zorgen dat geleidelijk aan armoede in alle relevante beleidsstukken is terug te vinden.

Veranderingsmanager?

Van Eveline Herfkens hebben we, in tegenstelling tot haar voorganger, geen grote analyses en weidse vergezichten gekregen. Ze hield het eerder 'down to earth', maar wel ambitieus en veranderingsgericht. Opvallend is dat zij haar veranderingen vaak met veel lawaai aankondigde, met een hang naar fundamentalisme, haar stellingen als het ene ware geloof presenterend. Die presentatie vooral, en het gebrek aan diepgang daarin, leverden haar veelvuldig negatieve kritiek op. Zodanig, dat het erop leek dat wat haar voorganger te veel had, haar grote tekort werd.

Met zoveel verandering op de rol is het de grote vraag of de minister ook een veranderingsmanager was. Evenals collega Van Aartsen, zij het dat die het

deed in een publiek interview met *Elsevier*, beklagde Herfkens zich herhaaldelijk over het tekort aan deskundig personeel. Over dat tekort heeft zij recht van spreken, maar aan tekort aan deskundigheid is wat te doen.⁴⁴ Dit soort kritiek en het gebrek aan nuance kunnen niet leiden tot brede instemming en een grote betrokkenheid bij de beleidsveranderingen van haar personeel. Wie de minister regelmatig heeft horen spreken, zal het zijn opgevallen hoe vaak zij het woordje 'ik' gebruikt. 'Ik heb het al vele jaren geleden gezien, gezegd, geschreven en gedaan,' lijkt haar vaste adagium. Maar een veranderingsmanager gebruikt toch het woordje 'wij'? ■

Noten

- 1 *NRC Handelsblad*, 27 juli 1998.
- 2 Interview met *de Volkskrant*, 11 september 1998.
- 3 *Ibid.*
- 4 Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, zittingsjaar 1998-1999, 26 200 - V, nr. 8, 5 november 1998. Al vanaf 1968 hebben de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking geprobeerd het aantal hulpontvangende landen terug te dringen door 'concentratie'- of 'programma'-landen aan te wijzen. De DAC-cijfers van 1997 gaven overigens aan dat Nederland aan 131 landen hulp gaf.
- 5 P. Hoebink, 'Het ont-iijkte Buitenlands en Ontwikkelingsbeleid', in: *Derde Wereld*, jrg. 14, nr 2, november 1995, blz. 132-140; en 'De Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking onder Paars: gekort-wiekt en ontijkt?', in: *Internationale Spectator*, juli 1998, blz. 371-378.
- 6 De herijking betekende een feitelijke bezuiniging van 20% op de Nederlandse ontwikkelingsbegroting. Weliswaar werd de 'vervuiling' - met oneigenlijke posten - van de begroting ongedaan gemaakt, maar tegelijkertijd werd het budget teruggebracht naar 0,8% BNP. Dat betekende feitelijk vastlegging van de teruggang van 1,0%, het gemiddelde van de jaren '80, naar 0,8%.
- 7 Dit betrof de herijking van het ontwikkelingsbeleid, de 'kleine herijking: *Hulp in uitvoering: Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlandse beleid*, Den Haag: Sdu, 1995.
- 8 Dat bleek alleen al uit naïeve opmerkingen in deze paragraaf over participatie en *ownership*, sleutelbegrippen in de ontwikkelings-samenwerking van deze dagen.
- 9 De projectbenadering is in deze formuleringen de 'schuldige' voor het falen van hulp of voor de te geringe bijdrage van hulp aan ontwikkeling. Zijn de andere vormen van hulp dan meer of minder succesvol? Van de programma- en betalingsbalanshulp van de Wereldbank is bekend dat zij qua effectiviteit tot aan begin van de jaren '90 beneden de projecthulp scoorde en pas in de jaren '90 op het gemiddelde niveau qua effectiviteit kwam, aldus de Wereldbank zelf. (Zie *Annual review of evaluation results*, Washington: World Bank. Een andere kritische evaluatie is: P. Mosley, J. Harrigan & J. Toye, *Aid and Power: the World Bank and policy based lending*, 2 delen, Londen: Routledge, 1991.)
- 10 In het kader van de herijking bepleitte de Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking daarom al een sterke verkleining, met slechts een tiental landen waar een breed programma zou moeten worden uitgevoerd. Zie: Nationale Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking: *Advies Herijking Buitenlands Beleid: een veranderende ontwikkelingsamenwerking in een veranderde wereld*, Advies 105, Den Haag, 1995.
- 11 Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 1998-1999, 26 200 - V, nr. 8, 5 november 1998. Deze brief werd verder uitgewerkt met een weergave van het selectieproces in een brief aan de Kamer op 17 mei 1999 (26 433, nr. 1).
- 12 Zo zijn er geen contacten geweest met andere donoren. Indien er over dit punt weinig coördinatie is, dan kan dat leiden tot *crowding in* en *crowding out*: alle donoren verlaten de 'onaantrekkelijke' hulpontvangers - landen die 'moeilijk' zijn, waar weinig resultaat te verwachten is - en vertrekken naar de 'populaire', waar een wat democratischer regering zit.
- 13 Daarbij gaat het in de eerste plaats om een beoordeling van het huidige Nederlandse programma: wat zijn de sterke en zwakke kanten daarvan?; is er verbetering zichtbaar?; kan de Nederlandse hulp een bijzondere bijdrage leveren? De minister heeft dat onder haar eerste criterium ondergebracht.
- 14 World Bank, *Assessing Aid. What Works, What doesn't and Why*, Oxford: Oxford University Press, 1998. Het rapport was binnen de Bank zelf zo omstreden, dat het bijna een jaar op de plank bleef liggen. Op subtiele wijze neemt de toenmalige Chief Economist Joseph Stiglitz in het voorwoord afstand van een rapport, dat daarna heftig bekritiseerd is. Zie ook het themanummer van *Journal of International Development*, jrg. 12, nr 3 (2000). In haar reactie op het WRR-advies over 'goed bestuur' noemt de minister dit rapport desalniettemin 'internationaal breed gesteund' (brief aan de Kamer, 15 juni 2001, Tweede Kamer, zittingsjaar 2000-2001, 27 820, nr. 1).
- 15 Hooft immers, gezien de voorbeelden, handhaving van mensenrechten en democratische principes niet bij 'goed bestuur'?
- 16 J.M. Otto noemde de beleidsformulering 'tamelijk mistig' en zag 'tekenen van haastwerk' in krakkemikkige definities en zwakke uitwerking van de begrippen, o.a. in de Begroting voor 1997 (J.M. Otto, 'Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur', in: *Internationale Spectator*, april 1997, blz. 223-229).
- 17 Macedonië zou 'ondergefinancierd' zijn en Kaap Verdië 'overgefinancierd', aldus de brief van de minister van 17 mei 1999.
- 18 Egypte, Indonesië en Zuid-Afrika met een speciaal programma tot 2004. De Palestijnse Gebieden werden onder de themalanden geplaatst. Pakistan en Zimbabwe, die de minister vanwege de continuïteit op de lijst wilde houden, werden er door de Kamer op 28 juni 1999 weer van afgevoerd.
- 19 Brief van de minister van 9 oktober 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26 433, nr. 7).
- 20 'The receiver in the driver's seat' is één van de benaderingen die onderscheiden kunnen worden in donor-attitudes. T. Voipio & P. Hoebink, *European aid for poverty reduction in Tanzania*, Londen: Overseas Development Institute, *Working Paper 116*, 1999.
- 21 Zeker wat betreft infrastructuurprojecten. Zie S.P. Jones, *Sector Investment Programs in Africa*, Washington: World Bank, 1997; *Education and Health in Sub-Saharan Africa. A Review of Sector Wide Approaches*, Washington: World Bank, 2001.

- 22 Interviews in Oslo (11 en 12 oktober 1999), Stockholm (30 en 31 oktober 2000) en Kopenhagen (3 en 4 april 2001).
- 23 Het falen van projecten hoeft immers niet aan de projectvorm te liggen (voor infrastructuur is er moeilijk een andere organisatievorm denkbaar), maar kan onderdeel zijn van de inhoud (bijv. 'gebonden' en dus niet op de lokale situatie toegesneden hulp).
- 24 Interviews in Bamako met donoren (november 2000 en september 2001).
- 25 Zo is o.a. de methodologie zeer zwak uitgewerkt. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Onderzoek naar de Samenwerking tussen Nederland en Mali 1994-1998*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2000.
- 26 M. de Boer, P. Hoebink & T. Quené, *De activiteiten van Foster Parents Plan Nederland/Plan International in Cité Soleil (Haïti) ter discussie*, Zeijen/Nijmegen/Amsterdam, juni 2001.
- 27 Zo ook uit een recent uitgevoerde evaluatie van de Stuurgroep Impactstudie (zie noot 30).
- 28 De minister en haar woordvoerders refereren hier telkens naar als 'het onderzoek' dat de minister had laten uitvoeren. Feitelijk putten de ambassadeurs uit hun herinneringen, een enkeling uit een gesprek met de lokale *Plan International*-directeur (zie: Memo DSI/755/99 van 26 juli 1999, bijlage 3).
- 29 Zie noot 26.
- 30 Zo valt op dat het rapport niet door de Stuurgroep Impactstudie is ondertekend, maar slechts door de voorzitter en de coördinator. Evalueren zo kort na de start van een programma heeft bovendien weinig zin. De conclusies in de afzonderlijke hoofdstukken en in het afsluitende conclusiehoofdstuk spreken elkaar herhaaldelijk tegen. Zo is er sprake van 'geslotenheid' van de organisatie, die 'topdown met standaardoplossingen werkt', in één van de hoofdstukken en de deelrapporten, maar dat wordt 'openheid' en een 'lerende organisatie' in de slotconclusies. Her en der komt het rapport met *sweeping statements* in positieve zin voor Foster Parents, die niet worden onderbouwd. Kritische deelrapporten worden niet verwerkt. Zie: N. van Niekerk & A. de Ruyter, *Foster Parents Nederland als Medefinancieringsorganisatie. Syntheserapport*, Ede: Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma, 2002.
- 31 Brief van de minister aan de Tweede Kamer, 23 januari 2002.
- 32 Het IBO leidde tot grote irritaties bij de organisaties vanwege het amateurisme waarmee het werd uitgevoerd en vanwege de onwetendheid van de *consultants* van het Nederlands Economisch Instituut (NEI) die het onderzoek uitvoerden. Zie ook: *de Volkskrant*, 2 oktober 2000. Zo bleek uit niets dat de commissie de zg. Impactstudie uit 1991, nog steeds het belangrijkste evaluatie-onderzoek naar het medefinancieringsprogramma, had bestudeerd. Zelfs de *jaarverslagen* van de vier organisaties waren niet onder de loep genomen. Er bestonden ten minste *drie proefschriften* en een *honderdtal onafhankelijke evaluaties* over de effecten van dit type hulp in ontwikkelingslanden. Nergens bleek dat de commissie ze had gezien. Dan spreken we nog niet eens van de honderden, misschien wel duizend evaluatie-rapporten die bij de organisaties zelf zijn opgeslagen en al evenmin over de grote stapel internationale literatuur.
- 33 Dat betrof een serie heuse discussieronden en een *website*-discussie, georganiseerd door het bureau Context, maar met een resultaat dat uiteindelijk niet meegewogen werd in de besluitvorming, die dit keer 'te snel' was.
- 34 O.a. interview met *Trouw*, 23 februari 1999. Het voorbeeld was slecht gekozen. Niet alleen leiden Memisa-artsen daar geen ziekenhuizen, maar staan zij hoogstens een Mozambicaanse directie bij; er is daarenboven een groot tekort aan artsen in Mozambique.
- 35 Interdepartementaal Beleidsonderzoek, *Uitzenden met Beleid*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 1999.
- 36 Voor een overzicht van de Nederlandse en internationale evaluatie-rapporten zie: Paul Hoebink & Fons van der Velden, 'Van tropenarts en vrijwilliger tot institutieopbouw: Nederlandse technische assistentie in verleden en toekomst', in: L. Schulpen (red.), *Hulp in ontwikkeling: bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*, Assen: Van Gorcum, 2001, blz. 75-90.
- 37 A. Danielsson, P. Hoebink & B. Mongula, *Reforming Technical Cooperation – Are Donors Ready For Change?*, New York: UNDP, 2002.
- 38 'Kamer kritisch over plannen Herfkens', in: *NRC Handelsblad*, 5 oktober 2000; 'Verkooppraatje Herfkens valt slecht in Kamer', in: *De Gelderlander*, 5 oktober 2000; 'Kamer wast Herfkens genadeloos de oren', in: *Trouw*, 5 oktober 2000.
- 39 Herfkens wilde het exportprogramma voor Nederlandse bedrijven stoppen en meende dat China genoeg geld van de internationale kapitaalmarkt kon halen (*de Volkskrant*, 13 en 15 februari 1999).
- 40 Het betreft de notities 'De kwaliteit van de VN als kanaal voor ontwikkelingsamenwerking' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 714, nr. 1, 3 september 1999); 'De internationale financiële instellingen als kanaal voor ontwikkelingsamenwerking' (Tweede Kamer, 1999-2000, 26 967, nr. 1, 27 december 1999); en: 'Rapportage over VN-organisaties & IFI's', 16 juli 2001. Tegelijkertijd had ook de *Rekenkamer* zich zeer kritisch uitgelaten over het toezicht op de multilaterale hulp ('Bijdragen aan Internationale Organisaties', Tweede Kamer, 1999-2000, 26 895, nrs. 1-2, 25 november 1999).
- 41 *Onze Wereld*, november 1999.
- 42 E. Herfkens, 'Terug naar de witte olifanten – Nederlands ontwikkelingsbeleid herijkt', in: *Internationale Spectator*, september 1984, blz. 493-503.
- 43 Het betrof een in opdracht van de OESO geschreven rapport: L. Schulpen & P. Hoebink, *DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices: The Netherlands*, Parijs: DAC Informal Network on Poverty Reduction, juli 1999.
- 44 Nederland heeft 2,4 mensen per 10 miljoen hulpdollars beschikbaar; de Europese Unie 2,9. Dit zijn de twee donoren met de minste staf (rede van Europees Commissaris Poul Nielsen, *Development policy: recent progress and future challenges*, Den Haag, PvdA-congres, 23 november 2000). De minister beklagde zich o.a. op een bijeenkomst van deskundigen in Nijmegen (maart 2000) over het tekort aan deskundig personeel, maar betoonde zich tegelijkertijd wars van beleidsgericht onderzoek.

Over de auteur

DR. P. HOEBINK is verbonden aan het Centre for International Development Issues Nijmegen van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Nederland en de rechten van de mens in China

MONIQUE CASTERMANS & PETER BAEHR

DE BEVORDERING VAN DE ECONOMISCHE EN POLITIEKE betrekkingen met China behoort al sinds jaren tot de hoofdlijnen van het Nederlands buitenlands beleid. In een landenbeleidsdocument uit 1998 wordt gesteld dat Nederland hecht aan goede betrekkingen met China.¹ Bovendien is de Chinese markt van eminent belang voor de Nederlandse economie. Daarom moeten de economische betrekkingen worden uitgebreid.²

China maakt zich evenwel al sedert jaren schuldig aan ernstige schendingen van de rechten van de mens. Deze betreffen de onderdrukking van de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst in China in het algemeen en in Tibet in het bijzonder, het onthouden van het recht op zelfbeschikking aan de bevolking van Tibet, het onthouden van vakbondsrechten en het op grote schaal hanteren van de doodstraf.³ De Nederlandse regeringen hebben zich herhaaldelijk uitgesproken voor de rechten van de mens als 'wezenlijk onderdeel' van het buitenlands beleid.⁴ In een in 2001 uitgebrachte Notitie heeft minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen de uitgangspunten van de Mensenrechtennota van 1979 opnieuw bevestigd: 'Zij vormt nog immer de basis van het beleid.'⁵

Bijna alle Nederlandse ministers zijn de laatste jaren op zijn minst één keer in China geweest. Ook minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken had een bezoek aan China op zijn programma staan. Hij had daarbij, in Chinese ogen, de onvoorzichtigheid begaan een gesprek in te lassen tussen zijn ambassadeur voor de mensenrechten en een aantal niet-gouvernementele organisaties, waaronder de Falun Dafa, de in Hongkong geregistreerde en legaal opererende afdeling van de Falun Gong.⁶ De Chinese autoriteiten beschouwen de Falun Gong als staatsgevaarlijk en zij lieten de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken weten dat een dergelijke ontmoeting ernstige gevolgen zou hebben voor de bilaterale betrekkingen. Daarop zegde minister Van Aartsen het gehele bezoek af. Het afzeggen van de ontmoeting met de Falun Gong-vertegen-

woordigers zou de geloofwaardigheid van het Nederlandse mensenrechtenbeleid hebben ondermijnd, terwijl Van Aartsen ook zijn Hongkongse gastheren niet in verlegenheid wilde brengen door het gesprek toch doorgang te laten vinden, zo schreef hij aan de Tweede Kamer.⁷ Weliswaar liet hij enkele maanden later weten alsnog van plan te zijn naar China te gaan, maar er volgden geen mededelingen over de vraag of nu wel of niet met de Falun Gong zou worden gesproken. Sindsdien is het bezoek opnieuw uitgesteld.

Dit alles roept de vraag op in hoeverre Nederland op het gebied van de mensenrechten een eigen China-beleid probeert te voeren dat afwijkt, of althans aanzienlijk scherper is geformuleerd dan dat van de meeste van zijn Europese partners. Dat zou des te opmerkelijker zijn, omdat Nederland over het algemeen geen voorstander is van zulk solistisch optreden. In het onderstaande proberen wij na te gaan welk beleid Nederland ten aanzien van China de laatste jaren heeft gevoerd, en met welk resultaat.⁸

De VN-Commissie voor de Rechten van de Mens

In de eerste helft van 1997 vervulde Nederland het voorzitterschap van de Europese Unie, wat o.a. betekende dat het, zoals in voorgaande jaren steeds was geprobeerd, in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens⁹ een China-resolutie indiende en daarvoor de nodige steun moest zien te verwerven.¹⁰ In een vroege fase werd contact opgenomen met de EU-partners, teneinde een tekst te formuleren die voor allen acceptabel was. Ook Frankrijk ging er aanvankelijk mee akkoord, zij het na enige aarzeling, gezien de Franse pogingen een contract af te sluiten voor de levering van Airbus-vliegtuigen aan China.

Aan het begin van de zitting sprak minister Hans van Mierlo de Commissie toe, namens de EU.¹¹ In zijn rede verwees hij naar de activiteiten van personen die opkwamen voor de mensenrechten. Hij noemde o.a.

drie personen die 'were made speechless by their own governments': Moshood Abiola in Nigeria, Daw Aung San Suu Kyi in Birma en Wei Jingsheng in China.¹² De Chinese delegatie onderbrak hem onmiddellijk. Het was niet aan de Nederlandse minister te interveniëren in binnenlandse aangelegenheden van China, in het bijzonder niet gezien de Nederlandse politionele acties in het voormalige Nederlands Indië en gezien de situatie in de 'backgarden of the Netherlands'.¹³

Enkele dagen later oefende de Nederlandse afgevaardigde Van Wulfften Palthe, sprekend namens de landen van de EU, opnieuw kritiek uit op de situatie in China. Blijkbaar waren deze activiteiten toen nog acceptabel voor alle EU-partners. Toen het echter tot verdere besluitvorming kwam, bleken eerst Frankrijk en later Duitsland, Italië en Spanje hun aanvankelijke steun voor de ontwerp-resolutie te hebben ingetrokken. Deze landen waren namelijk bang een Chinese order voor de levering van Airbus-vliegtuigen te verliezen. Minister Van Mierlo toonde zich verontwaardigd. In een brief aan de EU-partners liet hij weten niet langer bereid te zijn namens de EU enige resolutie inzake de rechten van de mens in te dienen. Als de EU niet bereid was een resolutie in te dienen over schendingen van de mensenrechten in een belangrijk land zoals China, maar wel resoluties steunde over schendingen in landen zoals Birma, Zaire en Iran, betekende dat een selectieve benadering en de hantering van een dubbele standaard, waardoor de EU aan geloofwaardigheid inboette.¹⁴

Uiteindelijk werd het volgende compromis bereikt: een resolutie zou worden ingediend, maar niet als EU-initiatief, aangezien daarover geen consensus bestond binnen de EU. Daarop diende Denemarken de resolutie in, mede namens Nederland en EU-partners Oostenrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, België, Luxemburg, Ierland en Portugal. De resolutie kreeg ook de steun van de Verenigde Staten. Een intensieve lobby-campagne werd gestart, in Genève en in de hoofdsteden van een groot aantal niet-gebonden landen, om zoveel mogelijk stemmen te vergaren. Mede doordat de francofone landen in Afrika en de Spaanstalige landen in Latijns-Amerika niet bereid waren hun steun te verlenen, mislukte het initiatief. De net als in voorafgaande jaren door China ingediende 'no action'-motie werd aangenomen met 27 stemmen vóór, 17 tegen (waaronder alle EU-lidstaten) en 9 onthoudingen.

China had geprofiteerd van het verschil van mening binnen de Europese Unie. Bovendien wierp China de schuld op Nederland en Denemarken, die beide werden gestraft voor hun pogingen zich te bemoeien met de mensenrechten in China. Economische en diplomatieke contacten met deze beide landen werden op een laag pitje gezet. De overige Europese landen bleven buiten schot.

In het begin van 1998 werden de bilaterale contacten tussen Nederland en China echter op de oude voet hersteld. De zogeheten 'dialogue' tussen de EU en China over de mensenrechten werd ook weer opgenomen.¹⁵ In februari 1998 kwamen Europese en Chinese juridische deskundigen bijeen in China; later dat jaar werd de dialoog voortgezet in Londen. De westerse landen zeggen veel waarde te hechten aan deze en soortgelijke ontwikkelingen, zoals de vrijlating van dissident Wei Jingsheng, de ondertekening door China van de beide VN-mensenrechtenverdragen van 1966 en het bezoek van VN-Hoge Commissaris Mary Robinson aan China. De landen van de EU besloten geen nieuwe initiatieven te nemen in de VN voor de mensenrechten in China.

In 1999 vonden consultaties plaats tussen de EU-lidstaten over hoe men het best kon reageren op de voortdurende schendingen van de mensenrechten. Indiening van een resolutie werd als schadelijk beschouwd voor de dialoog. In een verslag over deze zitting merkte minister Van Aartsen op dat Nederland de dialoog en het samenwerkingsprogramma tussen de EU en China als belangrijke instrumenten beschouwde ter verbetering van de mensenrechtensituatie. Meer dan voorheen kon nu met de Chinese autoriteiten worden gesproken over mensenrechtenkwesties. De dialoog moest echter niet als doel op zich zelf worden beschouwd. Binnen het kader van de EU probeerde Nederland de dialoog meer resultaatgericht te maken en de aandacht o.a. te richten op spoedige ratificatie van de VN-verdragen.¹⁶

Bijna tien jaar hadden de westerse landen zich sterk gemaakt voor een resolutie over de mensenrechtensituatie in China. Nooit werd echter een dergelijke ontwerp-resolutie door de Commissie voor de Rechten van de Mens aanvaard. Daarmee kwam de vraag aan de orde of een landenresolutie nog wel het meest geschikte instrument was om de naleving van de rechten van de mens te helpen garanderen. Bij wijze van alternatief besloten de landen van de EU een 'kritische dialoog' te entameren en tevens in de bilaterale betrekkingen aandacht te blijven schenken aan de mensenrechtensituatie.

Nederland had weliswaar gemeend zich bij dit Europese beleid ten aanzien van China te moeten aansluiten, maar was in 1997 uit de boot gevallen door, anders dan de meeste van de grote Europese partners, te blijven aandringen op een tegen China gerichte mensenrechtenresolutie. Het had daarmee geen succes gehad.

De bilaterale betrekkingen

Vanaf de jaren '90 wordt het grootste deel van het Nederlandse beleid met betrekking tot China bepaald

in de Europese context. Twee dagen na het bloedbad op het Plein van de Hemelse Vrede gaven de twaalf lidstaten van de Europese Gemeenschap een verklaring uit waarin ze de gewelddadige onderdrukking van vreedzame demonstraties scherp veroordeelden. Zij drongen er bij China op aan een eind te maken aan het gebruik van geweld tegen ongewapende burgers. De Europese Gemeenschap had reeds alle contacten op ministerieel niveau bevroren en zou de verdere ontwikkelingen in China voortdurend opnieuw bekijken.¹⁷ Op 27 juni 1989 besloten de Twaalf tot verdere maatregelen, zoals het onderbreken van militaire samenwerking en een embargo op wapenhandel; blijvende opschorting van ministeriële contacten; uitstel van nieuwe samenwerkingsprojecten; vermindering van culturele, wetenschappelijke en technische samenwerking; verlenging van visa voor Chinese studenten en uitstel van goedkeuring aan kredieten van de Wereldbank.¹⁸

In het tweede halfjaar van 1990 ontwikkelden de landen van de EG een *nieuwe strategie*. Aan de ene kant ondernam men stappen om de relaties te normaliseren. De eerdere beslissing tot het stoppen van contacten op hoog niveau, het beperken van culturele en wetenschappelijke contacten en het uitstellen van beslissingen van de Wereldbank en het IMF werden niet langer als zinvol beschouwd.¹⁹ Wapenhandel en militaire samenwerking bleven echter van de baan. Tegelijkertijd bleven *afzonderlijke staten* en de leden van de EG gezamenlijk hun bezorgdheid uitspreken over de mensenrechtensituatie in China. Zo ondernam de EG onder Nederlands voorzitterschap in september 1991 een demarche bij het Chinese ministerie van buitenlandse zaken. Speciale aandacht werd gevraagd voor politieke gevangenen die actief waren geweest in de democratiseringsbeweging. Verdere diplomatieke stappen volgden in latere jaren; soms gingen ze gepaard met een openbare verklaring door het Voorzitterschap van de EU.

Een verder belangrijk beleidsinstrument van de EU ter verbetering van de mensenrechtensituatie in China werd (en wordt nog steeds) gevormd door de zogeheten *EU-China-dialoog*.²⁰ De Nederlandse regering beschouwt deze dialoog als belangrijk, aangezien deze laat zien dat China ten minste bereid is over mensenrechtzaken van gedachten te wisselen. Zij heeft bijgedragen aan de samenwerking tussen China en de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en de ondertekening door China van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en de ratificatie van het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.²¹ Bovendien zou de dialoog bijdragen aan verbetering van de mensenrechtensituatie in China op langere termijn. In 2001 heeft de EU een lijst opgesteld van onderwerpen die in de volgende zitting van de dialoog aan de orde

moeten komen. De Nederlandse regering heeft o.a. voorgesteld aandacht te schenken aan de behandeling van leden van de Falun Gong, de situatie in Tibet en de toepassing van de doodstraf.²² Tot dusver heeft de dialoog echter nog weinig opgeleverd op het gebied van de toepassing van concrete rechten, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, de godsdienstvrijheid en de behandeling van etnische minderheden.

Sinds 1995 hebben er ten minste *twintig bezoeken door Nederlandse ministers* aan China plaatsgevonden. De politieke betrekkingen werden versterkt, maar minister Van Mierlo, die in 1995 samen met premier Kok een bezoek aan China bracht, wees erop dat versterking van de economische en politieke betrekkingen met China tevens een intensiever dialoog over de mensenrechten inhield.²³

In 1997 annuleerde China de geplande ministeriële bezoeken als reactie op het Nederlands optreden in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. Pas na enige maanden werden de contacten hervat. In 1998 werd begonnen aan de voorbereiding van een staatsbezoek door koningin Beatrix, dat zou plaatsvinden in 1999, tien jaar na de gebeurtenissen op het Plein van de Hemelse Vrede. Er bestonden de nodige meningsverschillen, ook binnen het kabinet, over de vraag of dit bezoek wel doorgang moest vinden.²⁴ Minister Van Aartsen, die uiteindelijk zelf niet meeging vanwege de NAVO-acties in Joegoslavië, benadrukte dat een bezoek door de Koningin niet betekende dat de Nederlandse regering akkoord ging met het Chinese mensenrechtenbeleid. Het opnieuw uitstellen of annuleren van het bezoek zou echter kunnen worden uitgelegd als kritiek op China, met mogelijk negatieve gevolgen voor de dialoog. Dat zou, volgens Van Aartsen, niet in het belang zijn van de mensenrechten; hij voegde eraan toe dat hij groot belang hechtte aan de dialoog en hoopte dat deze in de nabije toekomst positieve resultaten zou afwerpen.²⁵

Gedurende haar bezoek hield de Koningin geen officiële redevoeringen en roerde ze het onderwerp mensenrechten niet aan. De Koningin en premier Jiang Zemin zouden echter wel tijdens een officieel staatsbanket over de mensenrechten hebben gesproken.²⁶ In een bijeenkomst met de pers zei de Koningin dat zij het een positieve ontwikkeling achtte dat president Zemin op eigen initiatief de mensenrechtensituatie in zijn land ter sprake had gebracht.²⁷ Minister Herfkens besprak, als vervanger van Van Aartsen, de mensenrechten met haar Chinese collega. Volgens Herfkens beschouwde China het onderwerp mensenrechten niet langer als een bemoeienis met interne zaken. Veel positieve ontwikkelingen waren aan de gang, aldus Herfkens, maar tegelijkertijd sprak zij haar bezorgdheid uit over de schending van burgerrechten en politieke rechten.²⁸

Economische betrekkingen en ontwikkelingssamenwerking

De economische relaties en die op het gebied van ontwikkelingssamenwerking werden versterkt met het bezoek van premier Kok in 1995. Hij bood China een pakket maatregelen aan ter stimulering van de economische betrekkingen en duurzame ontwikkeling.²⁹ In 1997 werden de economische betrekkingen tijdelijk opgeschort door China, in verband met de Nederlandse activiteiten in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens. Een jaar later bracht de minister van Economische Zaken, vergezeld van een uitgebreide delegatie van leiders van Nederlandse ondernemingen, een bezoek aan China. Sindsdien volgde nog een aantal bezoeken door de minister van Economische Zaken Jorritsma, staatssecretaris voor Buitenlandse Handel Ybema en minister van Verkeer en Waterstaat Netelenbos teneinde de samenwerking op het vlak van de economische betrekkingen en het waterbeleid te versterken. Bij haar meest recente bezoek aan China, in het kader van het aanstaand Chinese lidmaatschap van de WTO, werd minister Jorritsma vergezeld door een delegatie van de vakcentrale FNV. De leden van deze delegatie hielden zich vooral bezig met de rechten van werknemers bij *multinationals* als Philips.³⁰

De Chinese markt is van belang voor Nederlandse ondernemingen. Er zijn goede mogelijkheden voor orders om de Chinese infrastructuur te versterken (luchthavens, zeehavens, wegen, enz.). In het kader van de zogeheten ORET-projecten (ontwikkelingsgerelateerde exporttransacties) ontving China schenkingen en commerciële leningen ter stimulering van orders voor Nederlandse ondernemingen. Noch in verslagen van het ministerie van Economische Zaken, noch in verklaringen van de minister zelf werd gewag gemaakt van de mensenrechtensituatie. Desgevraagd verklaarde de staatssecretaris van Economische Zaken dat mensenrechten uitsluitend een zaak van de minister van Buitenlandse Zaken waren.³¹

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking werd in 1998 op nieuwe leest geschoeid. Minister Herfkens deelde mee dat het aantal hulpontvangende landen zou worden verminderd. De selectie van deze landen zou voortaan geschieden op basis van criteria, zoals mate van armoede, behoefte aan hulp en goed bestuur. China stond niet langer op de lijst van hulpontvangende landen. Maar hulp in het kader van het ORET-programma en een milieuprogramma werden voortgezet. Tijdens het bezoek van koningin Beatrix aan China in april 1999 verklaarde minister Herfkens dat zij China zou toevoegen aan de landen die hulp ontvangen in het kader van de rechten van de mens, vredesopbouw en goed bestuur. In die zin sprak zij over positieve ontwikkelingen in China: ondertekening van de beide internationale mensenrechtenver-

dragen en China's bereidheid de VN-Speciale Rapporteur inzake Martelingen te ontvangen. De Chinezen accepteerden het aanbod van de minister tot steun aan projecten ter uitvoering van een recent rapport van de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens.³² Bij dergelijke steun moet worden gedacht aan opleidingsfaciliteiten op het gebied van wetgeving, rechtspraak, verbetering van het gevangeniswezen en projecten op het vlak van goed bestuur. Ontwikkelingshulp wordt gehanteerd teneinde 'positieve' ontwikkelingen in China te bevorderen. Deze verandering van beleid is opmerkelijk, aangezien er geen *werkelijke* verbetering van de mensenrechtensituatie in China had plaatsgevonden.

Beginnelsen van beleid en de praktijk inzake China

Sinds 1994 is er een *twee-sporenbeleid van constructieve samenwerking*: economische en politieke betrekkingen werden bevorderd, terwijl anderzijds aandacht werd geschonken aan de mensenrechtensituatie. Minister Van Aartsen lijkt echter een iets voorzichtiger houding te hebben aangenomen dan zijn beide voorgangers, hoewel hij er niet voor terugschrok zijn voorgenomen bezoek aan China af te zeggen. Mensenrechtenkwesities komen aan de orde in vertrouwelijke (EU-)besprekingen en als onderdeel van de mensenrechtendialoog. In 1998 en 1999 werd *geen* China-resolutie in de Commissie voor de Rechten van de Mens ingediend. Van Aartsen vreesde een negatief effect op de mensenrechtendialoog. Hij hecht veel waarde aan verbetering van de economische en politieke betrekkingen met China. Door gebrek aan transparantie is het echter moeilijk de waarde van de dialoog te beoordelen. De dialoog zou een belangrijk instrument kunnen zijn om de Chinese autoriteiten ter verantwoording te roepen en om invloed uit te oefenen op hun opvattingen, maar deze mag niet dienen als excuus voor het achterwege laten van de vereiste initiatieven.³³

Het Nederlandse China-beleid wordt tegenwoordig in sterke mate bepaald in EU-verband. Sinds het begin van de jaren '90 wordt steeds meer de nadruk gelegd op de ontwikkeling van initiatieven samen met de EU-partners. Met de vergroting van de Europese samenwerking op dit gebied is de Nederlandse houding minder uitgesproken en ook minder kwetsbaar geworden. Men maakt niet langer gebruik van nationale interventies naar aanleiding van de situatie in China. Toen Nederland in EU-verband het initiatief nam, zoals in 1997, verloor het de steun van de EU-partners. China heeft winst geboekt: het slaagde erin de EU-landen tegen elkaar uit te spelen. Bovendien besloot de EU in het volgende jaar, voor het eerst sinds 1990, geen afzonderlijke resolutie inzake China in te dienen.

Mensenrechten als onderdeel van buitenlands beleid

In 1989, na de gewelddadige onderdrukking van de demonstraties op het Plein van de Hemelse Vrede, reageerde Nederland op verscheidene niveaus en op uiteenlopende manieren: diplomatieke maatregelen, waaronder het uitstellen van het bezoek van koningin Beatrix, economische maatregelen, waaronder een wapenembargo, opschorting van ontwikkelingshulp, en initiatieven in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties ter veroordeling van de gebeurtenissen in China. Op dat moment kregen overwegingen op het gebied van de mensenrechten de overhand boven andere overwegingen van buitenlands beleid. Pas een jaar later werden stappen ondernomen de betrekkingen met China te normaliseren, ondanks het gebrek aan verbetering van de mensenrechtensituatie. Veel van de in 1989 genomen maatregelen werden niet langer zinvol geacht. De Nederlandse regering en haar EU-partners zochten blijkbaar naar een evenwicht tussen bevordering van de mensenrechten en andere doeleinden van buitenlands beleid. De westerse landen hadden de steun van China nodig in de VN- Veiligheidsraad voor hun activiteiten in de Golfoorlog. Bovendien vormde China een belangrijke exportmarkt. Vanuit dat perspectief was herstel van de economische betrekkingen geboden.

Mensenrechtenkwesities bleven op de agenda staan, maar Nederland en zijn EU-partners zochten naar andere, minder confronterende instrumenten om de naleving van de mensenrechten in China te bevorderen: het hanteren van een kritische dialoog, vertrouwelijke demarches en voorzichtige discussies over mensenrechtenkwesities in bijeenkomsten van regeringsvertegenwoordigers. Deze verandering was het resultaat van het gegeven dat – na de eerste openbare verontwaardiging – bevordering van de mensenrechten weer haar normale plaats ging innemen naast andere doeleinden van buitenlands beleid. Verder werd geopteerd voor een strategie van constructieve samenwerking. De samenwerking met China werd geïntensiveerd, maar de Nederlandse regering probeerde tegelijkertijd ook de mensenrechtensituatie in China op de agenda van de VN te houden. Minister Van Mierlo had zijn uiterste best gedaan voor een gemeenschappelijke EU-resolutie over de mensenrechtensituatie in China. Van Mierlo's opvolger, Van Aartsen, hernam het beleid van constructieve samenwerking: het ontwikkelen van goede betrekkingen met China en aandacht voor de mensenrechten achter de schermen.

Terwijl ten tijde van de demonstraties op het Plein van de Hemelse Vrede in 1989 de bevordering van de mensenrechten voorrang had boven andere thema's van buitenlands beleid, bleven in latere jaren de mensenrechten weliswaar op de politieke agenda staan,

maar werden ze ondergeschikt gemaakt aan andere beleidsdoeleinden, zoals bevordering van de economische betrekkingen en het onderhouden van goede diplomatieke contacten.

Nadruk op burgerrechten en politieke rechten

Eén van de uitgangspunten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid vormt het beginsel dat *alle rechten gelijkwaardig* zijn. In het Nederlands beleid ten opzichte van China werd evenwel de nadruk gelegd op schendingen van burgerrechten en politieke rechten. Noch in verklaringen in het openbaar, noch in officiële gesprekken werd aandacht besteed aan schendingen van de economische, sociale en culturele rechten. Ook in de jaarlijkse ontwerp-resolutie over China in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens ging het uitsluitend om schendingen van het recht op vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vergadering, godsdienstvrijheid, enz. Alleen als van Nederlandse zijde het belang van het ratificeren van de internationale mensenrechtenverdragen ter sprake werd gebracht, kwam naast het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten ook dat inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten aan de orde. Aangezien de Chinezen zelf altijd zeggen voorrang te geven aan de naleving van economische, sociale en culturele rechten, zou het verstandig zijn geweest als ook van Nederlandse zijde meer aandacht aan deze rechten zou zijn gegeven.

Conclusie

Het siert de Nederlandse regering dat zij heeft geprobeerd de beginselen van haar mensenrechtenbeleid ook tegenover het grote en machtige China in praktijk te brengen. Toch kan men zich afvragen of het Nederlandse optreden tegenover China tactisch gezien altijd even gelukkig is geweest. Had men op Buitenlandse Zaken het wegvallen van steun van de belangrijkste Europese partners in 1997, toen het erop aankwam een China-resolutie in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens te steunen, niet moeten voorzien? Verder mag men, achteraf gezien, wel stellen dat Van Aartsen in 1999 er beter aan had gedaan koningin Beatrix *wel* te vergezellen bij haar bezoek aan China, zeker tegen de achtergrond van het feit dat Nederland zich als niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad inspande om Chinese steun te verkrijgen voor het westerse optreden in Kosovo. Ook het op het laatste moment afzeggen van het bezoek van minister Van Aartsen in 2001 in verband met de afwijzing van het verzoek met de Falun Gong te spreken, was, op zijn zachtst gezegd, niet handig. De Chinese gevoeligheid op dit punt was niet onbekend. Als men zich op Buitenlandse Zaken – ove-

rigens terecht – zo druk maakte over de onderdrukking van de Falun Gong, dan had men wellicht op dat moment het idee van een ministerieel bezoek in het geheel niet moeten entameren.

Nederland heeft in het verleden initiatieven genomen om de mensenrechtensituatie in China op de politieke agenda te plaatsen. Maar die mensenrechtenoverwegingen moesten vaak het veld ruimen voor politieke en economische belangen. Door de jaren heen werden verscheidene instrumenten gehanteerd om invloed uit te oefenen op de Chinese houding. Onmiddellijk na de gebeurtenissen op het Plein van de Hemelse Vrede werden ontwerp-resoluties ingediend en werd het initiatief genomen tot opschorting van de diplomatieke en economische relaties. Tegen het eind van de jaren '90, toen de mensenrechtensituatie in China nog steeds kritiek was, probeerde Nederland de Chinese autoriteiten te beïnvloeden door middel van 'constructieve samenwerking': deelname aan een kritische dialoog, hantering van economische betrekkingen om de Chinese samenleving opener te maken en het aanbieden van hulp gefinancierd uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking, ter ondersteuning van de uitvoering van een rapport van de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens. Maar de Nederlandse invloed op de mensenrechtensituatie in China bleef beperkt van omvang.

Direct na de gebeurtenissen van 1989 hadden mensenrechtenoverwegingen de voorrang gekregen boven economische belangen. Kort daarna was het echter weer *business as usual*. Men redeneerde dat de economische betrekkingen dienden te worden versterkt, onder gelijktijdige aandacht voor de mensenrechten. In dat kader is het opmerkelijk dat mensenrechten als de uitsluitende verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken werden beschouwd.

Tot vandaag de dag zijn de Chinese autoriteiten van oordeel dat de mensenrechtensituatie in hun land een binnenlandse aangelegenheid vormt. Toch is de laatste jaren internationaal gezien wel wat vooruitgang geboekt. Zo heeft China het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten geratificeerd en dat over Burgerrechten en Politieke Rechten getekend, hoewel ratificatie nog uitblijft. De VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, Mary Robinson, is in China ontvangen en is erin geslaagd enkele overeenkomsten te sluiten. Dat alles neemt niet weg dat het met de naleving van de mensenrechten in China nog steeds niet goed is gesteld.

Tegen die achtergrond blijft het uitoefenen van internationale druk op China geboden. Het ligt voor de hand dat Nederland dat in eerste instantie binnen de Europese context bepleit. De Europees-Chinese 'dialoog' vormt daartoe mogelijk een bruikbaar instru-

ment, zij het dat deze dialoog niet als een doel op zich zelf mag worden gezien en geen belemmering mag vormen voor andere initiatieven. Ook zouden meer transparantie en openheid over het verloop van de dialoog gewenst zijn.

Waar en voor zover de Europese partners onvoldoende bereid zijn steun te geven aan initiatieven op het terrein van de mensenrechten, is Nederland het *aan zijn reputatie verplicht* voort te gaan met bevordering van de mensenrechten. Tactisch gezien mag er het een en ander aan te merken zijn op het Nederlandse beleid, strategisch past voortdurende aandacht voor de mensenrechten in China in het algemene door Nederland gevoerde mensenrechtenbeleid. In een tijd van nieuwe internationale coalities en een gemeenschappelijk bondgenootschap tegen terrorisme, waarbij China zich schaart aan de zijde van de Amerikanen, lijkt de aandacht voor de mensenrechtensituatie in een land als China op de achtergrond te geraken. Dat is een slechte zaak. Juist nu moet Nederland, naast de activiteiten in het kader van de internationale strijd tegen het terrorisme, initiatieven blijven ontplooien om mensenrechtenschendingen tegen te gaan. In dat kader dienen ook *andere ministers* dan de minister van Buitenlandse Zaken bij hun bezoeken aan China de hun regarderende aspecten van de mensenrechten op passende wijze aan de orde te stellen. Uit de Chinese reacties en het verzet tegen initiatieven in VN-kader mag worden afgeleid dat China niet ongevoelig is voor kritiek op dit gebied. Het uitblijven van meer concrete resultaten op korte termijn behoeft niet te duiden op mislukking van het gevoerde beleid. De bevordering van de mensenrechten is een kwestie van lange adem. ■

Noten

- 1 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *China, Landenbeleidsdocument*, Den Haag, mei 1998, blz. VII.
- 2 Ministerie van Economische Zaken, *China*, Den Haag, 12 maart 1999, hoofdstuk 4.
- 3 De doodstraf als zodanig is wel niet in strijd met de bepalingen van de belangrijkste mensenrechtenverdragen, maar wordt door velen, ook door Amnesty International en de auteurs van dit artikel, beschouwd als fundamenteel in strijd met het recht op leven.
- 4 *De Rechten van de Mens in het Buitenlands Beleid*, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 571, nrs. 1-2, blz. 52.
- 5 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Mensenrechtenbeleid 2001*, blz. 1.
- 6 De uitnodiging aan deze organisatie werd onder meer ingegeven door de conclusies inzake de EU-China-mensenrechtendialoog die de Algemene Raad van de EU op 22 januari 2001 had aanvaard. Daarin werd de behandeling van de Falun Gong-volgelingen specifiek genoemd als punt van zorg.
- 7 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede

- Kamer, 12 februari 2001.
- 8 Deze tekst is in belangrijke mate gebaseerd op het door Monique Castermans geschreven hoofdstuk VII van *Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands* (red. Peter Baehr, Monique Castermans en Fred Grünfeld), dat in het voorjaar van 2002 bij uitgeverij Intersentia/Hart (Antwerpen/Londen/New York) zal verschijnen.
 - 9 Deze initiatieven stuiten steeds op een door China ingediende en vervolgens aangenomen 'no action motion', waardoor een substantiële behandeling van het vraagstuk werd verhinderd.
 - 10 Een Engelse versie van dit stuk is eerder verschenen als onderdeel van het artikel 'The Netherlands, the European Union and the Protection of Human Rights', in: Monique Castermans-Holleman, Fried van Hoof, Jacqueline Smith (red.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century, Human Rights, International Organisation and Foreign Policy: Essays in Honour of Peter Baehr*, Den Haag: Kluwer Law International, 1998, blz. 385-399.
 - 11 Later ontkende een Franse ambtenaar dat Van Mierlo namens de EU zou hebben gesproken. Hij noemde het een nationale speech (*NRC Handelsblad*, 4 april 1997).
 - 12 Rede minister Van Mierlo voor de Commissie voor de Rechten van de Mens, 12 maart 1997.
 - 13 Dat sloeg vermoedelijk op de zaak-Dutroux in België.
 - 14 *NRC Handelsblad*, 4 april 1997.
 - 15 Zie verder hieronder.
 - 16 Verslag van de 55ste zitting van de VN Commissie voor de Rechten van de Mens, brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 12 juli 1999.
 - 17 Verklaring van 6 juni 1989, Madrid, opgenomen in Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarboek 1988-89*.
 - 18 Verklaring van 27 juni 1989, Madrid, opgenomen in Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarboek 1988-89*.
 - 19 Besluit van de Europese Raad van 22 oktober 1990.
 - 20 Deze mensenrechtendialoog bestaat uit drie onderdelen: een officiële, waarin mensenrechtenkwesities in het algemeen, alsmede meer specifieke zaken aan de orde worden gesteld door vertegenwoordigers van het Chinese ministerie van buitenlandse zaken en vertegenwoordigers van de EU-trojka en de Europese Commissie. Daartoe behoren ook individuele gevallen van arrestaties en detentie en actuele ontwikkelingen in China. Deze dialoog vindt tweemaal per jaar plaats. Het tweede deel van de dialoog is een juridisch *seminar*, dat ook tweemaal per jaar plaatsvindt. Europese en Chinese academici bespreken zaken zoals de rechten van vrouwen, de doodstraf en de ratificatie van de mensenrechtenverdragen. Het derde deel van de dialoog bestaat uit projecten ter verbetering van de rechtsstaat en bespoediging van het proces van ratificatie van de mensenrechtenverdragen. De dialoog is gericht op verbetering van de naleving van de mensenrechten in China en het bereiken van concrete resultaten op het gebied van de rechtsstaat, de doodstraf, administratieve detentie, de behandeling van politieke tegenstanders en etnische en godsdienstige minderheden.
 - 21 China heeft het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten op 28 februari 2001 geratificeerd, met een voorbehoud op het gebied van vakbondsrechten.
 - 22 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 12 maart 2001.
 - 23 Verslag van het bezoek aan China en Hongkong, brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer, 14 juli 1995.
 - 24 *NRC Handelsblad*, 12 april 1999.
 - 25 Gesprek van minister Van Aartsen met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 18 maart 1998.
 - 26 *de Volkskrant*, 13 april 1999.
 - 27 *NRC Handelsblad*, 13 april 1999.
 - 28 Tweede Kamer, 1998-1999, 26200 V, no. 62, blz. 2.
 - 29 Dit zogeheten 'China-pakket' bestond uit financiële middelen ter waarde van f 500 miljoen voor een periode van zeven jaar, beschikbaar gesteld in het kader van het op ontwikkeling gerichte exporttransactie-programma, programma's op het gebied van het natuurlijk milieu en economische samenwerking. Als tegenwicht tegen deze handels-gerelateerde ontwikkelingsactiviteiten initieerde minister Pronk ook activiteiten op het vlak van armoedebestrijding en rechten van de mens.
 - 30 *de Volkskrant*, 27 november 2001.
 - 31 *NRC Handelsblad*, 27 januari 1999. In een recent interview in het tijdschrift van Amnesty International, *Wordt Vervolgd* (oktober 2001, blz. 12-13), nuanceerde Ybema zijn standpunt als volgt: 'De eerste keer ontstond er wat gedoe over dat bezoek. Het beeld was: hij gaat alleen over handel praten en niet over mensenrechten. Ik had niet zoveel ervaring en kon niet goed taxeren. Ik zou er nu heel anders op hebben gereageerd.'
 - 32 Tweede Kamer, 1998-99, 26200 V, no. 62, blz. 2.
 - 33 Zie voor de bruikbaarheid van dit instrument: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Het Functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens*, advies no. 11, september 1999, blz. 16-17.

Over de auteurs

DR. M. CASTERMANS-HOLLEMAN promoveerde op Nederland en het mensenrechtenbeleid in de VN.

DR. P.R. BAEHR is o.m. oud-hoogleraar mensenrechten aan de universiteiten van Leiden en Utrecht. De auteurs zijn dr. F. Grünfeld en prof. dr. N. Schrijver dank verschuldigd voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Kosovo en het dreigen met geweld

JAN SIZOO

WAS NEDERLAND MET JOEGOSLAVIË IN OORLOG? DIE VRAAG kreeg ik in het voorjaar van 1998 voorgelegd op het Joegoslavische ministerie van buitenlandse zaken. Dat was aan het begin van de lange periode tussen mei 1998 en maart 1999, voorafgaand aan de NAVO-bombardementen op dit land. Die vraag heeft me toen wel aan het denken gezet. Hieronder kijk ik terug op die periode, een terugblik die afgewisseld wordt met observaties van belang voor de vraag naar de rechtmatigheid en rechtvaardigheid van deze bombardementen, en eindigt met een alternatief dat voor het westers geweld mogelijk was geweest.

De NAVO begon op 24 maart 1999 met haar bombardementen op de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ). Vele volkenrechtsgeleerden zijn het erover eens dat dit militair geweld onrechtmatig was.¹ Aan dit optreden was echter een dreiging met geweld voorafgegaan. Deze dreiging was al even onrechtmatig als later het geweld zelf, lijkt mij.² Beide worden immers gelijkelijk in artikel 2, lid 4 van het VN-Handvest verboden. Men mag daarom aannemen dat deze dreiging ook slechts rechtmatig was geweest, als die was geschied op gezag van de Veiligheidsraad, hetgeen niet het geval was.

Met andere woorden, de lidstaten van de NAVO zijn niet eerst op 24 maart 1999, maar al op 28 mei 1998 in de fout gegaan. De Verklaring over Kosovo die de Ministeriële Raad van de NAVO in *Luxemburg* op die dag uitgaf, kan men niet anders dan als een dreigen met geweld kwalificeren: '...we task the Council in Permanent Session to consider the political, legal and, as necessary, military implications of possible further deterrent measures, if the situation so requires'. [Een uitvoeriger citaat van het watergekletter in deze verklaring wordt in een kader, op blz. 211-212, afgedrukt]. Het was duidelijke taal.

Aanloop tot de dreiging

De Verklaring was in het voorjaar van 1998 in Washington voorafgegaan door een uitvoerige interne discussie. De toenmalige woordvoerder van Madeleine Albright, James Rubin, getuigt hiervan in de *Financial Times* van 30 september 2000. Hij schrijft onder andere: 'The administration itself was deeply divided in the first half of 1998 over the wisdom of threatening with the use of force.' Dat duidt erop dat men in de Amerikaanse hoofdstad inzag dat deze beslissing van groot belang voor het verdere verloop van de gebeurtenissen zou zijn. Er was op dit punt een beslissing van de president vereist: 'Over the next few weeks, a formal discussion did take place in the NSC [National Security Council] and, soon after, when it reached the Oval Office, the President concluded that the threat of force was necessary.' De toen al nijpende vraag of deze dreiging rechtmatig zou zijn, loste Madeleine Albright naar mijn gevoel wat te eenvoudig op. Toen zij van haar Britse collega Cook in een telefoongesprek te horen kreeg dat Britse juristen daar problemen mee hadden, antwoordde ze: 'Get new lawyers.'

In Nederland vond er in die maanden ook een uitgebreide discussie over de kwestie-Kosovo plaats, maar niet specifiek, zoals in Washington, over de vraag of het verstandig was dat de NAVO onomwonden met militaire maatregelen zou gaan dreigen. In de brieven aan de Tweede Kamer van 13 en 16 maart 1998 van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie werd deze mogelijkheid geheel niet aan de orde gesteld. Op 18 maart 1998, de laatste maal voor Luxemburg dat de vaste Tweede-Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken over Kosovo discussieerde, ging het vooral om een mogelijke Nederlandse inzet van militairen in Macedonië en Albanië om een *spill-over* te voorkomen. Slechts door de woordvoerders van drie partijen (PvdA, VVD en D66) werd in een of

twee zinnen gewezen op de mogelijkheid van dreiging met militaire maatregelen tegen de FRJ zelf, instemmend, maar haast terloops en zonder dat de sprekers op de volkenrechtelijke of andere consequenties van hun opmerkingen ingingen. In zijn antwoord liet de minister van Buitenlandse Zaken deze kwestie weer geheel terzijde, ongetwijfeld omdat hij drie weken later de gast van de regering in Belgrado zou zijn, zoals hij zelf die dag nog aankondigde.

Deze reis ging wegens ziekte van de minister overigens niet door, wat ik [toenmalig ambassadeur te Belgrado] niet betreurde. De minister had ook Priština willen bezoeken, maar de tijd voor een bemiddelingspoging was voorbij. Bovendien zou Milošević zijn bezoek ongetwijfeld voor eigen publiek hebben uitgelegd als een blijk van begrip, zo niet van steun voor zijn beleid.

Na de Verklaring van Luxemburg, toen de dreiging door de NAVO op tafel was gelegd, werd ook door de minister van Buitenlandse Zaken met nadruk op de mogelijkheid van militair ingrijpen gewezen. In zijn brief van 8 juni 1998 schreef hij zelfs heel nadrukkelijk dat 'ook militair ingrijpen vanuit de lucht in de FRJ' niet uitgesloten mocht worden.

Deze opmerking had tot gevolg dat ik daags daarop op het Joegoslavische ministerie van buitenlandse zaken door een topambtenaar de vraag kreeg voorgelegd of Nederland wellicht meende reeds met de soevereine Federale Republiek Joegoslavië in oorlog te zijn en of, als dit het geval was, Joegoslavië dan een formele oorlogsverklaring van Nederland mocht ontvangen. Ik was verrast omdat ik door het Haagse ministerie nog niet op de hoogte was gesteld van wat de minister had gezegd of geschreven, zodat ik niet wist om welke uitspraak het ging. Daarom kon ik toen slechts antwoorden dat ik, zonder nu op de precieze inhoud van de verklaring van mijn minister te willen ingaan, wist dat hij zijn woorden altijd zorgvuldig overwoog, zodat die terdege serieus moesten worden genomen, uiteraard altijd in de context waarin zij waren uitgesproken, maar dat ik hem de Joegoslavische bezorgdheid terzake zou overbrengen.

Op 11 juni 1998 werd de dreiging bezegeld door NAVO-secretaris-generaal Javier Solana, die na een vergadering van de NAVO-ministers van defensie in Brussel zei: '... we will study and prepare for a wide range of military options including the possible use of NATO air power and the deployment of NATO ground forces into Kosovo.'

Dit voor mij wederom verrassende nieuws vernam ik die avond dank zij het dagelijks nieuwsbulletin van Radio Nederland Wereldomroep. Ik stond op het punt naar een cocktail te gaan. Daar, in de tuin van de Britse ambassade, liep ik op mevrouw Vesna Pešić af. Deze kleine vrouw, oprichtster van de politieke beweging *Civic Alliance*, had zich als een van de weinigen

in Servië vanaf het eerste begin publiekelijk verzet tegen de oorlogspolitiek van Milošević. Ik vertelde haar wat ik op de radio gehoord had. Zij verstilde en mompelde: 'als een leider van de oppositie tegen Milošević juich ik dit besluit van de NAVO toe. Als Joegoslavische vrouw moet ik huilen.'

Een paar dagen later werd ik in een restaurant aangesproken door Danko Djunić, een voormalig vice-premier van Joegoslavië, die de regering een paar maanden eerder verlaten had omdat hij zich niet meer kon verenigen met de politiek van Milošević. Hij zei mij bezorgd te zijn over het besluit van de NAVO. Als de NAVO met geweld zou beginnen, moesten hij en andere oppositieleiders zich weer achter Milošević scharen, zei hij. Anders zouden zij als landverrader te boek komen te staan en van hun leven niet meer zeker zijn.

In die dagen verklaarde de rechtse nationalist en vice-premier Vojislav Šešelj: 'Wij sturen nu een boodschap naar alle buitenlanders van de landen die deel zullen nemen aan de agressie, om op tijd te vluchten, en aan alle Joegoslaven die in dienst zijn van het buitenland, pas op! Zelfs de Conventies van Genève zullen jullie niet beschermen.' Als buitenlander of lokale medewerker van een westerse ambassade voelde je je toen niet prettig in Belgrado. Sommigen, onder wie mijn chauffeur, werden op straat al lastig gevallen. Evenals sommige andere NAVO-ambassades, ontving de Nederlandse ambassade diverse dreigetelefoontjes.

Op 12 oktober 1998 deden mijn stafleden en ik ten slotte het licht in de ambassade uit en de deur dicht om naar Hongarije af te reizen, evenals de Britten, de Duitsers en de Amerikanen, niet in de laatste plaats om de Joegoslaven te tonen dat het de NAVO ernst was en dat de bombardementen binnen enkele dagen konden beginnen. 's Avonds in Boedapest aangekomen, verwelkomde mijn Nederlandse collega mij met uitgestrekte armen, en de uitroep dat ik van de minister absoluut niet met de pers mocht praten. Dat doe ik dan wel als ik gepensioneerd ben, was mijn reactie. Tijdens de lange rit in een gepantserde Mercedes van Belgrado naar Boedapest had ik het onbehaaglijke gevoel gekregen dat er veel gebeurde dat in strijd was met afspraken die ik in de OVSE had meegeholpen te verdedigen. Ik nam me voor dat later eens uit te zoeken.

OVSE

Met hun verklaringen van mei en juni 1998 handelden de NAVO-lidstaten niet alleen in strijd met het VN-Handvest, maar ook met hun verplichtingen in het kader van de Conferentie, later: Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), waar van alle leden van de NAVO deelnemende staten zijn. Een verwijzing naar de OVSE-verplichtingen om niet over te gaan tot de dreiging met, noch tot het gebruik

van geweld ben ik tot mijn verrassing niet in de nationale of internationale discussie over de bombardementen van de NAVO op Joegoslavië tegengekomen. Dat is enerzijds begrijpelijk, omdat zo'n verwijzing niet nodig was om de onrechtmatigheid van de NAVO-acties vast te stellen; verwijzing naar strijd met het VN-Handvest voldeed terzake. Maar anderzijds zijn de verplichtingen in het kader van de OVSE niet voor niets overeengekomen, had ik altijd gedacht. Zij waren aangegaan als een extra garantie tussen de OVSE-staten dat de rechten van de mens zouden worden nageleefd, maar ook dat territoriale grenzen niet met geweld zouden worden geschonden.

De beginselen van de OVSE die volgens mij door de lidstaten van de NAVO zijn geschonden, zijn op blz. 212 afgedrukt. Die teksten volgen nauwkeurig de bewoordingen van het VN-Handvest op dit punt, terwijl bovendien voor alle zekerheid gerefereerd wordt aan de 'purposes and principles of the Charter of the United Nations'. Soms zijn de OVSE-teksten echter explicieter, bijvoorbeeld als gevraagd wordt 'dienovereenkomstig te handelen', dat wilde zeggen: het afzien van geweld niet alleen met het woord maar ook met de daad na te leven. Een ander voorbeeld is de volgende clausule in het *Document van Stockholm*.

In Stockholm hadden de NAVO-landen in 1986 een voorstel ingediend om het geweldsverbod uit te breiden met een clausule specifiek gericht tegen de Breznev-doctrine. Deze doctrine gaf tijdens de Koude Oorlog, zoals bekend, de Sovjetunie het recht militair in te grijpen als de zogeheten 'socialistische verworvenheden' in een van de communistische landen gevaar dreigden te lopen. De bedoeling van het westerse voorstel was deze doctrine in de meest definitieve vorm die we konden bedenken af te wijzen.³ De westerse onderhandelaars, van wie ik er een was, hebben toen in 1986 dit voorstel hardnekkig verdedigd. Dat hadden we dus beter niet kunnen doen, want de NAVO-lidstaten hebben deze door hen zelf voorgestelde verplichting twaalf jaar later als eerste geschonden:

'(15) They will abide by their commitment to refrain from the threat or use of force in their relations with any State, regardless of that State's political, social, economic, or cultural system and irrespective of whether or not they maintain with that State relations of alliance.'

De verplichtingen die de deelnemende staten van de OVSE onderling zijn aangegaan, zijn niet juridisch, maar slechts politiek bindend, want zij zijn *niet* door hun parlementen geratificeerd. Maar de verplichting af te zien van het dreigen met geweld is ook opgenomen in de Preambule van het *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, op 9 november 1992 van kracht geworden tussen de landen van het voormalige Warschaupact en de lidstaten van de NAVO. Ook die

clausule in de Preambule van dit verdrag, en daarmee de geest van dit verdrag, is dus door de NAVO-lidstaten geschonden.

Men kan zich ten slotte afvragen wat de waarde van de OVSE-verplichtingen eigenlijk nog is, als men de fraaie zinsneden over 'de primary responsibility of the United Nations Security Council' in het *Charter for European Security*, op 19 november 1999 aangenomen door de OVSE-top in Istanbul, leest (zie kader op blz. 212).

Waarvan akte, vier maanden na Kosovo. Nederland is in 2003 voorzitter van de OVSE. Het lijkt me interessant er dan op te letten welke teksten over het gebruik van geweld dat jaar door welke landen worden ingediend om weer plechtig door de OVSE-staten op een conferentie in Nederland te worden aanvaard.

Humanitaire interventie

Voorstanders van de bombardementen op Joegoslavië hebben deze vaak verdedigd met een beroep op de humanitaire situatie in Kosovo. Over het leerstuk van de humanitaire interventie is de laatste jaren veel geschreven. Ramses A. Wessel en Guido den Dekker vatten deze discussie in het *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1999* (Nijmegen, blz. 16) als volgt samen: 'De meerderheid van de internationaal-rechtelijke deskundigen is dan ook van mening dat, bij de huidige stand van het internationale recht, een beroep op het humanitaire karakter van een interventie de onrechtmatigheid ervan niet wegneemt.'

De weinige auteurs die het recht op humanitaire interventie erkennen ook zonder machtiging van de Veiligheidsraad, noemen als criteria onder meer dat er sprake moet zijn van een situatie van massale schending van mensenrechten, wreedheden op grote schaal en misdaden tegen de menselijkheid. De vraag is dus of zo'n situatie in Kosovo bestond op het moment dat de dreiging werd uitgesproken c.q. dat met geweld werd begonnen. Het is in dit verband opmerkelijk dat in de aanklacht van het Joegoslavië-Tribunaal tegen Milošević van 29 oktober 2001 alle van de ongeveer 28 beschreven misdaden tegen de menselijkheid in Kosovo, op twee na (Racak op 15 januari 1999 en Kotlina op 8 maart 1999) plaatsvonden tussen 24 maart 1999 en 20 juni 1999, dus *tijdens* de NAVO-bombardementen, waarvan de helft in de eerste week na het begin van deze bombardementen. Met andere woorden, de misdaden tegen de menselijkheid in Kosovo waren het gevolg, en kunnen dus geen rechtvaardiging van het NAVO-geweld zijn.

Buitenlandse waarnemers in Priština, vooral journalisten en hulpverleners, hadden mij al gewaar-schuwd dat bombardementen keiharde wraakacties van de Serviërs tegen Albanezen tot gevolg zouden

hebben. Een bezorgde Nederlandse journalist had mij daarover vanuit Pristina meer dan eens opgebeld. Maar ik denk dat niemand die huiveringwekkende, kennelijk te voren centraal georkestreerde etnische zuiveringen had verwacht, die in de week na het begin van de NAVO-actie plaatsvonden.

De toestand vóór de NAVO-actie

Voor een analyse van de situatie in Kosovo voordat de NAVO met haar militaire actie begon, kan men het beste te rade gaan bij de brieven die de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie in 1998 en begin 1999 aan de Tweede Kamer stuurden. Men kan dan hun beschrijving van de feitelijke toestand in die tijd delen, om vervolgens tot andere conclusies te komen.

Op 8 juni 1998 schreven zij een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de maatregelen die tien dagen eerder door de NAVO in Luxemburg overeengekomen waren en de sancties die de EU inmiddels tegen de FRJ had afgekondigd. Op 9 juni 1998 vatte de minister van Buitenlandse Zaken deze brief mondeling in de Kamer als volgt samen:

‘...want de situatie in Kosovo is buitengewoon ernstig. Alles lijkt erop te wijzen dat er sprake is van een etnische schoonmaak. Op het ogenblik worden door etnisch Albanese bewoonde dorpjes in de grensstreek door de Servische veiligheidstroepen met zware wapens beschoten of zelfs gebombardeerd, zonder enig onderscheid tussen gewone burgers en gewapend verzet. Huizen worden in brand gestoken, vee wordt gedood, inwoners worden verdreven of vluchten zelf. Het lijkt er inderdaad soms op alsof de Serviërs dat grensgebied geheel willen ontdoen van de Albanese bevolking. [...] Volgens de laatste schattingen zijn er 45.000 tot 50.000 vluchtelingen, waarvan ongeveer 10.000 over de grens. De verwachting is dat daar in de komende dagen nog eens 10.000 tot 25.000 bijkomen.’

Dit is dus de (Nederlandse) rechtvaardiging van de NAVO-dreiging en de EU-sancties tegen de FRJ geweest. Dan valt het volgende op. De aantallen vluchtelingen die de minister noemde, zijn verschrikkelijk, maar gering vergeleken met de massale vluchtelingenstromen die eerder in ex-Joegoslavië hadden plaatsgevonden. De operatie Storm van het Kroatische leger, bijvoorbeeld, die drie jaar eerder – op 4 augustus 1995 – was begonnen ter herovering van het Kroatisch grondgebied Krajina, had in de weken voor, tijdens en na die actie onder de Servische bevolking tot naar schatting 1.000 doden en 250.000 tot 300.000 vluchtelingen en ontheemden geleid. Deze militaire campagne had een bijna volledige zuivering van dit oorspronkelijk door Serven bewoonde Kroatisch gebied tot gevolg gehad. Die situatie was toen echter, als ‘buitengewoon ernstig’, géén aanleiding tot

bezorgdheid in de Nederlandse Tweede Kamer geweest. Alle aandacht van de Kamerleden ging die zomer uit naar de val van Srebrenica.

De opmerking van de minister dat het erop leek alsof de Serviërs het grensgebied met Albanië van de Albanese bevolking wilden ontdoen, verdient toelichting. Aan de andere kant van die grens bevonden zich in Albanië drie trainingskampen voor Albanese en andere moslims die opgeleid werden voor de strijd voor onafhankelijkheid van de UÇK in Kosovo.⁴ Dagelijks werden de daar opgeleide guerrillastrijders op muilezels over de grens gesmokkeld om zich bij het bevrijdingsleger UÇK in Kosovo aan te sluiten. De bevolking in de Albanese dorpjes in het bergachtig grensgebied hielp hen daarbij, al dan niet door de UÇK gedwongen. Het doel van de acties van de Servische politie en het Joegoslavische leger in die tijd was die stroom van UÇK-soldaten uit Albanië een halt toe te roepen door het gebied weer onder eigen gezag te krijgen. Om dus, zoals terecht werd gesteld in de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 8 juni 1998: een ‘veiligheidskorridor’ aan de grens tussen Albanië en Kosovo te scheppen.

Dat was het militair-strategische doel. Men kan dat doel legitiem noemen en daarbij dan tegelijkertijd de tot dit doel aangewende middelen afkeuren. De internationale gemeenschap heeft nagelaten het eerste te doen en deed alleen het tweede. De gedachte, evenwel, dat het scheppen van deze veiligheidskorridor aan de grens met Albanië een aanzet was tot een Servische poging gehéél Kosovo te zuiveren, d.w.z. 95% van de bevolking te dwingen het land te verlaten, was in de ogen van alle buitenlandse diplomaten in Belgrado toen volstrekt onrealistisch. Helaas boden de NAVO-bombardementen daar de Serviërs later zowel reden als ampele gelegenheid toe.

In deze oorlog was het in de praktijk voor de Servische veiligheidstroepen dikwijls moeilijk, zo niet onmogelijk, onderscheid te maken tussen gewone burgers en gewapend verzet, in de woorden van de minister. Het gewapend verzet had zich soms namelijk in de huizen van de gewone burgers genesteld om zich van daaruit tegen de Servische veiligheidstroepen te verdedigen. Er bestond meestal geen duidelijk onderscheid tussen gewapend verzet en gewone burgers. Alle partijen waren hier schuldig, niet alleen de Servische veiligheidstroepen. Het vee werd overigens, naar mij door waarnemers ter plekke is verzekerd, niet altijd gedood door de Servische veiligheidstroepen, zoals de minister suggereerde, maar vooral ook door de Albanese boeren zelf, die, voordat zij hun hoefes verlieten, hun rundvee uit medelijden doodden omdat zij die dieren niet meer konden melken. Hun paarden lieten ze los. Je kon in die dagen in die streek dan ook veel dood vee zien liggen, maar ook troepen paarden door en tussen

de uitgebrande dorpen zien galopperen.

In eerdere brieven van de ministers, van januari tot mei 1998, werd gewag gemaakt van in totaal ten minste 155 slachtoffers van Servisch geweld. De meeste van deze slachtoffers ('tenminste tachtig doden') waren het gevolg van de strijd om het Dreniça-gebied, 28 februari-9 maart 1998, die veel publiciteit had gekregen. De geografische Dreniça-driehoek was een gebied in het midden van Kosovo dat volledig onder controle stond van de UÇK en dat de Servische veiligheidstroepen weer onder eigen gezag wilden terugbrengen, met te zware wapens en onproportioneel gebruik van geweld, maar het doel op zich zelf was wel weer begrijpelijk.

Twee maten

De moeilijkste vraag die ik in Belgrado meer dan eens moest beantwoorden, was waarom de EU en de VN wel tegen de FRJ (Servië en Montenegro) van mei 1992 tot december 1995 een volledig handelsembargo hadden ingesteld, maar niet tegen Kroatië. Oorspronkelijk waren de sancties tegen de FRJ bedoeld als straf voor het Servisch optreden in Kroatië, later voor de hulp van Servië aan de Bosnische Serven, en toen die hulp in het najaar van 1994 door Milošević was gestopt, werden ze weer om andere redenen gehandhaafd, telkens een andere. Maar nimmer hebben de westerse landen economische of militaire sancties tegen Kroatië ingesteld, hoewel dat land in die jaren massale financiële en militaire steun verleende aan de Bosnische Kroaten en misdadig tegen de Kroatische Serven was opgetreden. Meten met twee maten. Volgens een rapport van de secretaris-generaal van de VN had Kroatië in februari 1994 3.000 tot 5.000 reguliere troepen in Bosnië ontplooid. Nochtans stelden de VN geen sancties tegen Kroatië in.

Zoals de Servische veiligheidstroepen in Kosovo het Servisch gezag in 1998 in het grensgebied van Albanië en het Dreniça-gebied wilden herstellen, had het Kroatische leger dat in augustus 1995 in de Krajina met de operatie-*Storm* gedaan. Dat leidde in het eerste geval wel, maar in het tweede niet tot betekenisvolle internationale sancties.

Operatie-*Storm* kwam niet als een verrassing. Want Washington, de militaire VN-waarnemers (UNMO's), de EU-lidstaten, alle diplomaten in Zagreb wisten wanneer deze campagne zou beginnen.⁵ Toen de actie eenmaal was begonnen, volstonden de meeste landen met het uitspreken van bezorgdheid en/of een verbale veroordeling. Alleen de EU-lidstaten gingen iets verder. Zij lieten dezelfde dag Kroatië op diplomatieke wijze weten dat de EU haar hulp uit het bijstandsprogramma voor Oost-Europa, PHARE, en de onderhandelingen over een samenwerkingsakkoord opschortte.

Daar zal president Tudjman zijn schouders over hebben opgehaald. De civiele waarnemers van de EU (ECMM) rapporteerden vrij snel na de operatie uitvoerig over de verwoestingen in de Krajina. De EU was daar dus spoedig van op de hoogte. De toen in de Krajina gepleegde misdaden, waarvoor de commandant van de militaire operatie, generaal Ante Gotovina, nu in Den Haag terecht moet staan, leidden niet tot dreiging met militaire acties door de NAVO en waren snel door de internationale gemeenschap vergeeten. Nog geen anderhalf jaar later was Kroatië volwaardig lid van de Raad van Europa.

Alternatief: totale isolering

De vraag die me in Nederland het meest gesteld is, was: wat had de NAVO dan moeten doen? Milošević zijn gang laten gaan? Mijns inziens was er wel degelijk een alternatief.

Volgens de brief van de minister van Buitenlandse Zaken van 24 juli 1998 bestonden er op dat moment de volgende EU-sancties tegen de Federale Republiek Joegoslavië:

- *Wapenembargo*: ingesteld door de VN op 31 maart 1998;
- *Geen leveranties van goederen die voor repressie of terrorisme kunnen worden gebruikt*;
- *Geen visa voor verantwoordelijken voor repressieve acties in Kosovo*;
- *Moratorium op overheidsgefinancierde exportkredieten, inclusief voor privatisering*;
- *Bevriezing van tegoeden van FRJ en Servië in het buitenland*;
- *Verbod op nieuwe investeringen in Servië*;
- *Verbod op vluchten van Joegoslavische luchtvaartmaatschappijen naar EU-landen*.

Deze strafmaatregelen hadden ongetwijfeld een symbolische, maar bepaald geen praktische waarde. Het Joegoslavische leger had nog voor jaren voldoende wapentuig in voorraad. Bovendien was geen buitenlands bedrijf van betekenis toen nog bereid met Servië zaken te doen, niet vanwege politieke maar om commerciële redenen. De nieuwe sancties betekenden voor de Servische bevolking, vergeleken met de volledige handelsboycot van 1992-1995: minder van hetzelfde. Een gevoeliger sanctie zou een sportboycot zijn geweest. Die had de ziel van het Servische volk hard getroffen en tot vragen en wellicht onrust geleid en het bestaande stille protest tegen het regime-Milošević gevoed. Maar daar legden de Fransen een veto op vanwege het op handen zijnde WK-voetbal in Frankrijk.

Aan artikel 42 van het VN-Handvest, dat militair geweld op gezag van de Veiligheidsraad mogelijk

maakt, gaat echter artikel 41 vooraf. Dit artikel voorziet in de mogelijkheid van totale isolering van een staat, alvorens tot geweld krachtens artikel 42 wordt overgegaan: 'These [measures] may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.'

Niemand kan achteraf voorspellen wat er gebeurd zou zijn, als er indertijd door de Amerikanen, en in hun kielzog de overige NAVO-lidstaten, andere politieke beslissingen waren genomen. Maar ik geloof dat in het voorjaar van 1998 volledige toepassing van artikel 41 effectiever zou zijn geweest dan het dreigen met militair geweld, al was het alleen al omdat die dreiging tevens de geloofwaardigheid van de NAVO op het spel zette, die tenslotte waargemaakt moest worden. Het VN-Handvest bevat geen verbod op sancties, zodat, als daarover binnen de Veiligheidsraad geen overeenstemming mogelijk was geweest, de lidstaten van de NAVO ook eigenhandig tot toepassing van artikel 41 hadden kunnen overgaan. Het had in ieder geval geprobeerd kunnen worden. ■

Noten

- 1 Binnen Nederland werden de NAVO-acties onrechtmatig genoemd door: de Directeur Juridische Zaken van het Ministerie van Defensie Ybema in het rapport van de Commissie-Bakker (blz. 307); het Hoofd DJZ/IR van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in zijn door de Commissie-Bakker (blz. 313) geciteerd memorandum van 6 oktober 1998; Eric P.J. Myjer in *NJB* van 16 april 1999; G.R. den Dekker en R.A. Wessel in *Internationale Spectator* van juni 1999; Ward Ferdinandusse in *Internationale Spectator* van juli-augustus 2001 en, samen met A. Nollkaemper, even duidelijk in het *NJCM-Bulletin*, jrg. 26 (2001), nr 2; Paul de Waart in o.a. *De laatste oorlog* van Jan Marijnissen & Karel Glastra van Loon; Ramses A. Wessel en Guido den Dekker in *Jaarboek Vrede en Veiligheid 1999* (Nijmegen); en Gellijn Molier in *Jaarboek Vrede en Veiligheid 2000* (Nijmegen). Buiten Nederland werd deze mening vertolkt door o.a.

Bruno Simma en Antonio Cassese in verscheidene artikelen in *European Journal of International Law*, vol. 10.

- 2 Van de in noot 1 genoemde auteurs signaleert alleen Simma dit terloops in *European Journal of International Law*: 'the NATO threats of air strikes against the FRY, not having been authorized by the Security Council, are not in conformity with the UN Charter.'
- 3 Zie Rudolf Th. Jurrjens & Jan Sizoo, *Efficacy and Efficiency in Multilateral Policy Formation*, Den Haag: Kluwer Law International, 1997, blz. 291.
- 4 De kampen werden gefinancierd door verplichte bijdragen van in de loop der jaren uit Kosovo vertrokken Albanezen in Duitsland, Nederland en andere West-Europese landen en – naar men in Belgrado algemeen aannam – ook uit de handel in drugs. Er werden daar niet alleen Albanezen opgeleid, maar ook moslimstrijders uit andere landen. Het is mijn militaire attachés meer dan eens overkomen dat zij bij wegcontroles in door UÇK gecontroleerde gebieden in Kosovo werden aangehouden door UÇK-strijders die noch Servisch, noch Albanees, Engels of Duits verstonden.
- 5 Op 7 september 2001 verklaarde de Amerikaanse ambassadeur in Zagreb tegenover het Kroatische dagblad *Jutarnji List*: 'The USA had no involvement with Croatian authorities in Operation Storm. Shortly before the operation we learned that it would take place.' Deze uitspraak was een reactie op het artikel 'What did the CIA know?', in: *Newsweek*, 27 augustus 2001, waarin beweerd wordt dat de samenwerking tussen de Amerikaanse en Kroatische inlichtingendiensten 'went far deeper than Washington has ever acknowledged'. Of dat waar is weet ik niet. Wel weet ik dat dit vermoeden in die tijd onder militaire VN-waarnemers (UNMO's) in dat gebied wijdverspreid was, en door hen voor waar werd aangenomen, vooral gezien de perfecte doelgerichtheid van de Kroatische (lucht)aanvallen in de eerste uren van deze oorlog.

Over de auteur

DR. J. SIZOO was van september 1995 tot oktober 1998 de Nederlandse ambassadeur in Belgrado. Daarvoor en daarna was hij waarnemer voor resp. de VN, de EU en de OVSE in verscheidene gebieden van voormalig Joegoslavië; hij is per 1 april 2002 voor Buitenlandse Zaken gepensioneerd, maar blijft voorlopig nog OVSE-waarnemer in Vukovar, Kroatië. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Bijlage: de NAVO-dreiging en relevante OVSE-documenten

De NAVO-dreiging

Uit: *Statement on Kosovo*, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, Luxemburg, 28 mei 1998:

'We are upgrading a PfP exercise in the Former Yugoslav Republic of Macedonia [= een militaire oefening met een land dat belangstelling heeft voor het lidmaatschap van de NAVO, i.c. Macedonië], scheduled to take place in September. We are scheduling by the end of August a PfP exercise in Albania involving ground and air forces. [...] We are authorising the visit of NATO's Standing Force Mediterranean (STANAVFOR-MED) to the port of Durres in early July. [...]

(6) In addition, in order to have options available for possible later decisions and to confirm our willingness to take further steps if necessary, we have commissioned military advice on support for UN and OSCE monitoring activity as well as on NATO preventive deployments in

Albania and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, on a relevant legal basis, in order to help achieve a peaceful resolution of the crisis and to strengthen security and stability in the region.

(7) We will continue to monitor closely the situation in and around Kosovo and we task the Council in Permanent Session to consider the political, legal and, as necessary, military implications of possible further deterrent measures, if the situation so requires.'

De OVSE-documenten

Uit: *The Final Act of Helsinki*, 1 augustus 1975:

'The participating States will refrain in their mutual relations, as well as in their international relations in general, from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations and with the present Declaration. No consideration may be invoked to serve to warrant resort to the threat or use of force in contravention of this principle.

Accordingly, the participating States will refrain from any acts constituting a threat of force or direct or indirect use of force against another participating State. Likewise, they will refrain from any manifestation of force for the purpose of inducing another participating State to renounce the full exercise of its sovereign rights. Likewise, they will also refrain in their mutual relations from any act of reprisal by force.

No such threat of force will be employed as a means of settling disputes, or questions likely to give rise to disputes, between them.'

Uit: *Concluding Document of the Madrid Meeting*, 6 september 1983:

'(3) The participating States reaffirm the need that refraining from the threat or use of force, as a norm of international life, should be strictly and effectively observed. To this end they stress their duty, under the relevant provisions of the Final Act, to act accordingly.'

Uit: *Document of the Stockholm Conference*, 19 september 1986:

'(9) The participating States, recalling their obligation to refrain, in their mutual relations as well as in their international relations in general, from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purpose of the United Nations, accordingly reaffirm their commitment to respect and put into practice the principle of refraining from the threat or use of force, as laid down in the Final Act.

(10) No consideration may be invoked to serve to warrant resort to the threat or use of force in contravention of this principle.

(12) They will refrain from any manifestation of force for the purpose of inducing any other State to renounce the full exercise of its sovereign rights.

(15) They will abide by their commitment to refrain from the threat or use of force in their relations with any State, regardless of that State's political, social, economic, or cultural system and irrespective of whether or not they maintain with that State relations of alliance.

(16) They stress that non-compliance with the obligation of refraining from the threat or use of force, as recalled above, constitutes a violation of international law.'

Uit: *Vienna Document 1990 of the Negotiations on CSBMs*, 17 november 1990:

'(8) The participating States recalled the declaration on Refraining from the Threat or Use of Force contained in paragraphs (9) to (27) of the Document of the Stockholm Conference and stressed its continuing validity as seen in the light of the Charter of Paris for a New Europe.'

Uit: *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Parijs, 19 november 1990:

'Recalling their obligation to refrain in their mutual relations as well as in their international relations in general, from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purpose and principles of the Charter of the United Nations.'

Uit: *Charter of Paris for a New Europe*, Parijs, 21 november 1990:

'In accordance with our obligations under the Charter of the United Nations and commitments under the Helsinki Final Act, we renew our pledge to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or from acting in any other manner inconsistent with the principles or purposes of those documents. We recall that non-compliance with obligations under the Charter of the United Nations constitutes a violation of international law.'

Uit: *Code of Conduct on Politico-military Aspects of Security*, Boedapest, 6 december 1994:

'The participating States will not provide assistance to or support States that are in violation of their obligation to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations and with the Declaration on Principles Guiding Relations between participating States contained in the Helsinki Final Act.'

Uit: *Charter for European Security*, Istanbul, 19 november 1999:

'We recognize the primary responsibility of the United Nations Security Council for the maintenance of international peace and security and its crucial role in contributing to security and stability in our region. We reaffirm our rights and obligations under the Charter of the United Nations, including our commitment on the issue of the non-use of force or the threat of force. In this connection, we also reaffirm our commitment to seek the peaceful resolution of disputes as set out in the Charter of the United Nations.'

Is God nog wel een Argentijn?

RAYMOND BUVE

ROND 1950 WAS ARGENTINIË VEEL RIJKER DAN HET DOOR de oorlog verarmde Nederland en kende het een grote welvarende middenklasse. De koopkracht en de sociale randvoorwaarden voor ambtenaren waren aanzienlijk beter dan bij ons. Nu is 23% van de beroepsbevolking werkloos, terwijl de helft van de totale bevolking onder de armoedegrens is gezakt en de consumptie is ingestort. De staatsschuld bedraagt 132, mogelijk zelfs 150 miljard dollar. Na een volksopstand versleet Argentinië eind vorig jaar in twee weken drie presidenten. En dat in een land dat van zichzelf placht te zeggen dat het geen bananenrepubliek is, maar het enige blanke land ten zuiden van Canada.¹

Argentinië verkeert niet in een recessie, maar in een fundamentele economische en politieke crisis, waar op de korte termijn geen werkelijke oplossing voor in zicht is. Zoals de kritische Argentijnse econoom en televisiepresentator Ikonicoff stelt: in de Argentijnse economie gaat het er al 70 jaar niet om technologisch bij te blijven, kapitaal te accumuleren voor investeringen en concurrerend te zijn, maar om een machtsstrijd tussen politieke belangengroepen die zich een deel van het nationaal inkomen toe willen eigen voor een weelderige levensstijl. Kortom, we hebben een volstrekt verouderde rentenierseconomie en we zijn nog niet op de bodem van de put, want in een neoliberale economische wereldorde heeft zo'n rentenierseconomie nauwelijks nog bestaansrecht.

De 15% economische krimp op jaarbasis in het laatste kwartaal van 2001 gaat gepaard met een volstrekt gebrek aan begrotingsdiscipline en belastingontduiking op grote schaal. Slechts 40% van de inkomstenbelasting wordt metterdaad betaald, terwijl inning van de BTW een kolossaal probleem vormt. De vraag is niet of Argentinië genoeg potentieel heeft aan hulpbronnen en gekwalificeerd menselijk kapitaal, maar of er een ombuiging in mentaliteit en daarmee een politieke en economische hervorming in zicht komt om het land uit de crisis te halen. Lukt dat niet, dan glijdt het land af in een geweldsspiraal of sterft het een langzame dood.²

De erfenis van Perón

De alomvattende politieke en economische crisis spruit voort uit de erfenis van president Juan Domingo Perón, die in de jaren veertig van de vorige eeuw de arbeiders in de industrie- en dienstensector organiseerde en hen tot doorslaggevende machtsfactor in de Argentijnse politiek wist te maken. En dat is deze klasse in feite gebleven, ook toen Perón in 1955 door de militairen werd afgezet. Vanaf dat moment was het feitelijk oorlog tussen peronisten en militairen, die telkens opnieuw ingrepen om het gevreesde peronisme van de macht af te houden.

Toen de militairen ten slotte in 1973, bij een al tanende welvaart, moesten berusten in terugkeer van de al bejaarde en zieke Perón, leidde dit tot toenemende chaos. Perón bleek niet in staat de vette jaren van weleer te laten herleven. Na een jaar stierf hij; het presidentschap ging over op zijn absoluut niet voor deze taak berekende weduwe Evita. Links en rechts vlogen elkaar in de haren; de economie stortte in. In 1976 namen de militairen de macht over om de orde te herstellen en schoon schip te maken, in het bijzonder onder militant links. De stadsguerrilla's werden met harde hand uitgeschakeld en vrijwel het gehele vakbondskader werd opgepakt; een deel verdween voor altijd. Na de verloren Falklandoorlog tegen Groot-Britannië konden de militairen in 1983 aan de kant worden geschoven. Sindsdien wordt het land bestuurd door burgerregeringen, waaronder die van de uiterst corrupte peronist Carlos Menem (1991-2000).

Door een met veel geweld gepaard gaande onderlinge machtsstrijd wisten de peronistische president en zijn gouverneurs de provincies te herscheppen in feodale domeinen, gedomineerd door corruptie en vriendjespolitiek en gericht op zelfverrijking, veelal ten koste van de staatskas. Het dagblad *La Nación* noemde Menem een 'Al Capone met een presidentiële sjerp'; de met de president verbonden klik werd in *Le Monde Diplomatique* bestempeld als de grootste kleptocratie ooit.³ Terwijl de militairen in de jaren '80 de staatsschuld van 8 tot 43 miljard dollar hadden laten oplopen, verdubbelde de schuld onder Menem tot 110 miljard, terwijl de uitgroot-scheepse neoliberale verkoop van staatsbedrijven verkre-

gen gelden spoorloos verdwenen en de eigen industrie, in de jaren '40 en '50 achter hoge tariefmuren opgezet, de vrije internationale concurrentie niet aankon.

Argentinië moest voor zijn inkomsten steeds meer terugvallen op olie, gas en de aloude agrarische export-economie, met de Verenigde Staten en de Europese Unie als lastige concurrenten op de wereldmarkt. De in 1991 ingevoerde koppeling van de peso aan de dollar tegen een verhouding van één op één vormde de genadeklap. Daarmee gelukte het de hyperinflatie te beteugelen, want er kon géén geld meer worden bijgedrukt. De dure dollar, en dus peso, vergemakkelijkte de import, maar erodeerde in hoog tempo de exportpositie van de toch al verzwakte industrie. In de loop van 1997 raakte de Argentijnse economie definitief in het slop. De beoogde peronistische opvolger van Menem, de evenzeer corrupte gouverneur van de belangrijke provincie Buenos Aires, Eduardo Duhalde, werd in de presidentsverkiezingen van 1999 verslagen door een alliantie van centrum-linkse oppositiepartijen,⁴ onder aanvoering van Fernando de la Rúa, de als eerlijk bekend staande burgemeester van de stad Buenos Aires, die toezegde schoon schip te maken onder de als dievenbende bekend staande politieke elite.

Naar de volksopstand

Van zo'n politieke schoonmaak is het als gevolg van tegenwerking van peronistische congresleden en gouverneurs – op een tijdelijk huisarrest van ex-president Menem na – nauwelijks gekomen. De la Rúa bleek een zwak president. Zijn centrum-linkse alliantie viel uit elkaar, zodat de peronisten een belangrijk deel van het Congres en de besturen van de provincies beheersen. Van de door het IMF geëiste maatregelen voor versobering en begrotingsdiscipline kwam niets terecht.

Niemand geloofde meer in blijvende koppeling van de peso aan de dollar; om de toenemende kapitaalvlucht een halt toe te roepen, kon minister Domingo Cavallo, de architect van die koppeling, niets anders doen dan een straffe beperking van de opname van banktegoeden op te leggen,⁵ een beperking die in de Argentijnse volksmond smalend wordt betiteld als *corralito* (de omheining om het vee binnen te houden). Op 5 december 2001 weigerde het IMF de vrijgave van een al toegezegd krediet. Met de rug tegen de muur smeekte president De la Rúa om nationale eenheid; hij noemde de toenemende agitatie onder duizenden werklozen en de massale plundering van winkels 'het werk van vijanden van de Republiek'. Dat leidde tot een volksopstand.

De vraag rijst waarom het zo lang heeft geduurd. Het IMF lijkt te lang te hebben geaarzeld om Argentinië, vriend van de Verenigde Staten, stevig aan te pakken. Veel Argentijnen bleven hun regeringen steunen uit angst voor terugkeer naar de militaire dictatuur – denk

aan de 'vuile oorlog' – of de chronische hyperinflatie. De weerzin tegen de ongebreidelde en onbeschaamde corruptie en het rigoureuze neoliberale beleid, zoals dat door de militairen en achtereenvolgende regeringen was gevoerd, had echter al bij de verkiezing van De la Rúa in 1999 tot een record aantal ongeldige (protest)stemmen geleid. In december 2001 culmineerde dit in een golf van woede tegen het gehele politieke *establishment*.

Toch weer Duhalde

De tragedie is dat de peronistische meerderheid in het Congres de op macht beluste peronist Rodríguez Saa tot tijdelijk opvolger van De la Rúa benoemde. Saa sneuvelde al na enkele dagen, niet alleen omdat zijn eigen partij zijn ambities om de termijn van De la Rúa volledig uit te zitten niet deelde, maar ook omdat de publieke opinie Saa ronduit afwees vanwege zijn autoritair en corrupt politieke verleden. Nu heeft Menems aartsvijand, oud-gouverneur Duhalde, het roer overgenomen, ditmaal gesteund door vrijwel alle partijen.

Er blijven echter twee essentiële vragen. Gedoogt de Argentijnse bevolking een peronist die zij bij de verkiezingen in 1999 nog massaal heeft afgewezen? Veel zal afhangen van zijn beleid. Dat brengt ons bij de vraag welke mogelijkheden Duhalde heeft het land uit het moeras te trekken, want de speelruimte is bijzonder klein.⁶

Als gouverneur van de provincie Buenos Aires was Duhalde een populist die zich afzette tegen Menem en beloofde de neoliberale hervormingen (vrije markt; terugtrekkende overheid) terug te schroeven. Nu klinkt de roep van de bevolking om behoorlijk functionerende sociale diensten, om werk en inkomen nog veel luider, maar als president kan Duhalde zijn enige reddingsboei, het Internationaal Monetair Fonds met zijn neoliberale recepten, niet voor het hoofd stoten. Argentinië kan bij de huidige staat van zijn economie immers niet langer voldoen aan zijn schuldeisers. De enige mogelijkheden waren een tijdelijk moratorium op schuldbetaling en loskoppeling van peso en dollar. Een *moratorium*, dat al in december 2001 door Saa was voorgesteld, kan nooit lang duren, want dan sluit het land zich af van buitenlandse donoren en investeerders. *Loskoppeling* van peso en dollar, nog grotere bezuinigingen en een strikte begrotingsdiscipline – peronisten hebben dat fenomeen nooit gekend – leken begin januari politieke zelfmoord, zowel binnen als buiten het Congres. De vele demonstraties brachten het land aan de rand van de anarchie en gingen zeker niet alleen uit van de arbeidersklasse. De Argentijnse middenklasse was 25 jaar geleden, met 65% van de bevolking, nog de grootste van Latijns-Amerika. Ze is nu gekrompen tot 45% en ze heeft haar aandeel in het nationaal inkomen met één derde zien teruglopen. De verbeterde kern van wanhopig verzet zit vooral onder ondernemers, ambtenaren en intellectuelen.⁷

Devaluatie van de peso

Een in januari 2002 door Duhalde afgekondigde beperkte devaluatie van de peso met zo'n 30% (de markt ging al veel verder) had de stilzwijgende steun van het IMF en van Brazilië, Argentinië's grootste handelspartner in de Mercosur, de in 1995 opgerichte vrijhandelszone tussen Argentinië, Brazilië, Uruguay en Paraguay. Die devaluatie blijft echter een tweesnijdend zwaard. Zij helpt de export, maar nekt de duizenden burgers die sinds tien jaar niet alleen schulden maar ook spaartegoeden in peso-dollars hebben opgebouwd, en zij zou voor vele honderden bedrijven het faillissement betekenen.

President Duhalde staat voor een onmogelijke taak en zit klem tussen het IMF en een woedende bevolking die een diepgeworteld wantrouwen heeft ontwikkeld tegen politiek leiderschap, van welke partij dan ook, en zich furieus verzet tegen verdere aanslagen op de toch al desastreus gedaalde koopkracht. Duhalde probeerde zijn faam als populist waar te maken door medio januari promessen uit te geven ter honorering van onbetaalde ambtenarensalarissen en door aan te kondigen dat hij bij het loslaten van de koppeling-peso/dollar spaarders en loontrekkenden ten koste van de banken wilde ontzien.

Tot woede van de banken zegde hij toe dat *tegoeden* in dollars te zijner tijd ook in dollars moeten worden gehonoreerd, maar dat *bankleningen* van minder dan honderdduizend dollar in gedevalueerde peso's moesten worden geconverteerd: een knappe schadepost voor de banken. Europese banken zijn in Argentinië bijzonder belangrijk; er vormde zich een formidabel verzet van Europese regeringen en buitenlandse maatschappijen. De belofte de banken enigszins schadeloos te stellen door de opbrengst van de uitvoer van olie en gas te belasten, mocht tegenover de Europese Unie niet baten, want de belangrijkste exporteur is een bedrijf uit de lidstaat Spanje.

Onder zware druk, ook van het IMF, haalde Duhalde voorlopig bakzeil, terwijl zijn ministers en de president van de Nationale Bank in Washington onderhandelden over een noodplan dat zeker vijftien miljard dollar aan IMF-steun zou moeten opleveren in ruil voor het vrijgeven van de pesokoers, de omzetting van alle schulden en tegoeden in peso's, het opheffen van de *corralito* alléén voor salarisrekeningen en een terstond door het Congres aan te nemen begroting met strenge fiscale en bezuinigingsmaatregelen.⁸ De Wereldbank en de Amerikaanse minister van financiën reageerden positief, maar het IMF nam een afwachtende houding aan.⁹

Wraak van het Hooggerechtshof

Maar juist toen dit noodplan min of meer gereed was, stak het conflict binnen de peronistische partij tussen

Menem en Duhalde een spaak in het wiel. Het door Menem in 1994 van vijf naar negen rechters uitgebreide Hooggerechtshof verklaarde dat de *corralito*, zoals begin december 2001 door president De la Rúa afgekondigd, een onconstitutionele beperking was van het eigendomsrecht. Naar algemeen wordt aangenomen, kan deze uitspraak als wraakoefening worden beschouwd van het door *menemistas* gedomineerde hof; het Huis van Afgevaardigden had immers net een commissie aangesteld die de *impeachment* van een aantal rechters moest voorbereiden. De beslissing van het Hooggerechtshof zou tot een stormloop op de banken leiden en kunnen resulteren in talrijke faillissementen, omdat de reserves van de banken slechts 10% bedragen van de naar schatting 61 miljard aan opvraagbare tegoeden. Een dergelijke ontwikkeling zou de economie volledig verlammen. Duhalde besloot dan ook, met steun van het IMF, het vonnis naast zich neer te leggen, de banken twee dagen te sluiten en vast te houden aan het afgesproken plan (het alleen vrijgeven van de salarisrekeningen).¹⁰

Het antwoord van de Argentijnen kwam in de vorm van een stormloop op het justitieel apparaat (duizend verzoekschriften op een dag) om het vrijgeven van tegoeden af te dwingen. Om tijd te winnen vaardigde Duhalde een presidentieel decreet uit dat voor een half jaar alle justitiële acties tegen de *corralito* en de omzetting van dollarrekeningen in peso's opschortte. Als de banken namelijk niet meer zouden kunnen uitbetalen, dreigde er een uitbarsting van sociale woede die het land in totale chaos zou storten. Het Hooggerechtshof is echter niet van plan het erbij te laten zitten.¹¹

Rol van Brazilië

Brazilië heeft in dit delicate proces om tot een levensvatbaar reddingsplan te komen een belangrijke rol op de achtergrond gespeeld. Voor Brazilië vormt het vooruitzicht op een chaotisch en economisch uitgespeeld Argentinië een absolute nachtmerrie. Dit scenario zou de gemeenschappelijke markt Mercosur in gevaar brengen, en daarmee de Braziliaanse illusies om de ambities van president Bush voor een vrijhandelszone die het gehele halfmond omvat,¹² te beantwoorden met een solide, zelfs uitgebreide Mercosur. Daarom ook kreeg Duhalde advies van de president van de Braziliaanse centrale bank, terwijl Brazilië toezegde de overgebleven handelsbarrières op te heffen en de invoer uit Argentinië te bevorderen, nu al zijn belangrijkste handelspartner in Latijns-Amerika. De Braziliaanse handel met Argentinië was in 2001 met bijna 20% teruggelopen. Het bezoek van de Braziliaanse president Fernando Henrique Cardoso aan Buenos Aires medio februari heeft de solidariteit met Argentinië bevestigd. Men wil de Mercosur nieuw leven inblazen, wellicht met een

gemeenschappelijke munt. Maar er liggen nog lastige thema's op tafel, zoals de handel in automobielen.¹³

Vooruitzichten voor de regering-Duhalde

Positief is dat de immer zo autonome provinciegouverneurs, met een meerderheid van peronisten, akkoord zijn gegaan met Duhalde's voorstel het politiek stelsel te hervormen en zodoende de publieke uitgaven te beperken. Zo wordt het aantal afgevaardigden in volksvertegenwoordigingen, ook die van provincies en gemeenten, met een kwart teruggebracht, worden er slechts eens in de vier jaar verkiezingen gehouden en worden wethouders van kleine gemeenten niet meer betaald. Dat moet leiden tot een bezuiniging van een miljard dollar per jaar: maar een deel van wat er nodig is om aan de onverbidelijke eisen van het IMF te voldoen. Van meer belang lijkt het voorstel van Duhalde over te gaan van het presidentieel op een parlementair systeem. Dat zou de wetgevende macht meer greep geven op de regering.¹⁴

De vraag is hoeveel de regering in termen van bezuiniging nog méér van de bevolking kan eisen om te voldoen aan de IMF-normen. De regering-Duhalde kan thans rekenen op medewerking van de twee belangrijkste politieke partijen, de peronisten en de radicalen, en ze heeft de steun van de katholieke kerk. De electorale basis van Duhalde is niet te verwaarlozen. Hij was de enige politicus uit het 'besmette' verleden die met een behoorlijke meerderheid in beide Kamers werd aangewezen voor de moeilijke taak. Anderzijds heeft de regering ook een harde kern van tegenstanders, zo'n veertig afgevaardigden, die op nieuwe verkiezingen aansturen, desnoods 'met hulp van de straat'.

Dit laatste kan een belangrijk punt worden. Duhalde's hervormings- annex bezuinigingsplan lijkt de laatste kans voor de zittende politieke elite. Maar wat gaat de straat doen? Er heeft zich in Argentinië een proces van spontane mobilisatie en organisatie voorgedaan, zoals we dat kennen van de aardbeving van 1985 in Mexico Stad, toen de Mexicaanse regering als verlamd reageerde en het er lange tijd bij liet zitten. Bij de *cacerolazos*, de spontane massademonstraties met geroffel van pannen van 23 en 28 december jl., doken honderden organisaties en NGO's op die zich bezighouden met de mensenrechten en met de volledig gemarginaliseerden. Het door het Nationaal Front tegen Armoede gehouden referendum leverde drie miljoen stemmen op.¹⁵ De solidariteit tussen demonstranten uit de Argentijnse middenklasse en die uit de lagere klassen was uniek en indrukwekkend.

De bevolking, de *caceroles* in de hand, volgt de regering met argusogen.¹⁶ Het bewind zit klem tussen een nog steeds gereserveerd IMF in Washington – Duhalde had medio februari al 22 miljard dollar

nodig – en Argentijnse afgevaardigden die gevoelig zijn voor de boze signalen uit de straat. Mocht het gevreesde inflatiespook weer de kop opsteken – 5% per maand is al genoeg – dan valt straks bijna 60% van de Argentijnen onder de categorie armen. Het laat zich denken wat de straat dan zal doen.¹⁷

Het lijkt erop dat Duhalde legitimiteit zoekt door het politiek systeem zo te hervormen, dat de wetgevende vergadering meer greep krijgt op de president en het systeem voor de burger transparanter wordt. Dat is zeker winst, maar er is veel meer nodig om te voorkomen dat de snel gegroeide, maar weinig planmatige buiten-parlementaire actie uiteindelijk het gezicht van Argentinië bepaalt. ■

Noten

- 1 Pierre Kalfon, 'Dieu n'est plus argentin', in: *Le Monde Diplomatique*, februari 2002.
- 2 Interview met Moisés Ikonicoff in *O Estado de São Paulo*, 3 februari 2002; *The Economist*, 12 januari 2002; interview met de Nederlandse IMF-bewindvoerder Onno Wijnholds in *de Volkskrant*, 23 januari 2002.
- 3 Jorge Bernstein, 'Entre dette et pillage, une économie a genoux', in: *Le Monde Diplomatique*, juli 2001.
- 4 Een alliantie bestaande uit de *Unión Cívica Radical*, de oudste Argentijnse middenklassepartij, en het *Frente País Solidario*, een combinatie van linkse partijen die het vooral opnam voor de armen. Zie: 'Elections in Argentina: The End of the Menem Era', in: *IRELA Briefing*, 27 oktober 1999.
- 5 *The Wall Street Journal Americas*, bijlage bij *Reforma*, Mexico Stad, 4 december 2001.
- 6 Carlos Gabetta, 'La Naufrage du modèle FMI. Crise totale en Argentine', in: *Le Monde Diplomatique*, januari 2002.
- 7 Enquête van Consultoria Equis, Buenos Aires, 1 februari 2002.
- 8 *O Estado de São Paulo* en *La Nación*, Buenos Aires, 3 februari 2002; *The Economist*, 12 en 26 januari 2002.
- 9 *O Estado de São Paulo* en *La Nación*, Buenos Aires, 9 februari 2002.
- 10 *O Estado de São Paulo*, 3 februari 2002; *O Correio do Povo*, Porto Alegre, 3 februari 2002.
- 11 *La Nación*, 3 februari 2002; *O Correio do Povo*, Porto Alegre, 5 februari 2002.
- 12 *Free Trade Area of the Americas* (FTAA).
- 13 *The Economist*, 26 januari 2002; *O Correio do Povo*, Porto Alegre, 8 februari 2002; *O Estado de São Paulo*, 9 februari 2002.
- 14 *NRC Handelsblad*, 7 februari 2002.
- 15 FRENAP: *Frente Nacional contra la Pobreza*.
- 16 Diana Quattrocchi-Woisson, 'Les dix jours qui ébranlèrent le pays', in: *Le Monde Diplomatique*, februari 2002.
- 17 Artemio López, directeur van *Consultoria Equis* te Buenos Aires en specialist op het gebied van de werkloosheid in *O Estado de São Paulo*, 9 februari 2002.

Over de auteur

DR. RAYMOND BUVE is emeritus-hoogleraar in de geschiedenis van Latijns-Amerika aan de Universiteit Leiden.

Buitenlandse politiek georganiseerde aanpassing of voortzetting van de binnenlandse politiek?

Duco Hellema: Neutraliteit en vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen. Amsterdam: *Het Spectrum*, 2001; 432 blz.; ISBN 90-274-3385-2

RIK COOLSAET

HOE VERSCHILLEND ZIJN HET NEDERLANDS EN HET Belgisch buitenlands beleid? Neem nog maar heel kort geleden, februari 2002. Op voorstel van Frankrijk trachtte het Spaanse EU-voorzitterschap met een alternatieve Midden-Oostenstrategie de huidige geweldsspiraal aldaar te doorbreken en daarmee meteen ook de Europese Unie op de kaart te zetten. België, bij monde van zijn buitenlandminister Louis Michel, sprak zich vrij lovend uit over de nieuwe aanpak. Maar het plan haalde het uiteindelijk niet, omdat enkele landen de Bush-Sharon-lijn wensten aan te houden. Afgaande op de persberichten bevond Nederland zich bij die landen. Voor wie het vergeten was: iets soortgelijks was eerder al eens gebeurd, eind 1991. Een plan voor een eigen WEU-vredesmacht in Kroatië, uitgewerkt door de WEU-defensiechefs, was door enkele Europese lidstaten afgewezen, in essentie omdat defensie binnen de NAVO thuishoorde. Het oorspronkelijke voorstel kwam van de Fransen en was onmiddellijk omarmd door de Belgen. Nederland daarentegen hoorde tot de weigeraars.

Neem een ander voorbeeld. Reeds geruime tijd merken waarnemers op dat het Nederlandse Europa-beleid nogal pragmatisch is geworden, vooral sedert de beruchte Zwarte Maandag van september 1991. Nederland, zo lees ik, verruimt nogal eens zijn supranationale voorkeur voor een wat meer soepele en intergouvernementele benadering. België daarentegen blijft vrij strikt vasthouden aan een orthodoxe supranationale Europavisie, wat dat laatste land de reputatie van Europa-integrist heeft opgeleverd (een scheldwoord dat, zoals destijds de geuzen, met enige fierheid wordt gekoesterd).

Voorbeelden van min of meer grondig uiteenlopen van beleidsopties in beide buurlanden liggen voor het oprapen. Misschien wel de meest opvallende heeft te

maken met de plaats van de buurlanden in het buitenlands beleid. Ik lees dat pas met de herijking van 1995 Nederland een uitgesproken 'buurlandenbeleid' is gaan voeren. Een van de grote constanten in het Belgisch buitenlands beleid sedert 's lands onafhankelijkheid in 1830 is daarentegen juist de bijna exclusieve aandacht die er altijd is uitgegaan naar de landen in de onmiddellijke geografische omgeving.

Ander voorbeeld. Toen de Muur viel, ontspan zich in nagenoeg alle Europese landen een debat over de Europese veiligheidsarchitectuur. Nederland toonde zich hierin 'onversneden atlanticistisch', terwijl de Belgische deelnemers aan het debat redetwisten over de voor- en nadelen van een architectuur opgebouwd rond de CVSE versus een architectuur die de EG als uitgangspunt zou nemen – terwijl de pro-atlantische denkbeelden slechts in een kleine (conservatieve) minderheid te horen waren.

Ga verder terug in de tijd en ook daar zijn er opvallende verschillen. Zo bijvoorbeeld de naoorlogse Belgische pogingen (onlosmakelijk verbonden met buitenlandminister Paul-Henri Spaak) om een West-Europese entente op de been te brengen, terwijl de ogen van de Nederlandse buitenlandminister Eelco N. van Kleffens richting Amerika waren gericht. Nog wat verder in de tijd. België mocht dan al, net zoals Nederland, doorgaans een 'tevreden natie' zijn, dat belette België niet om enkele keren met iets te gulzige ogen richting Nederlands grondgebied te kijken in de hoop daarvan wat stukjes aan België te kunnen toevoegen. En, laatste lukraak voorbeeld, al bij al blijkt Nederland in de negentiende eeuw bescheiden koloniale ambities te koesteren – wat zo ongeveer het laatste is wat van de tweede Belgische koning kan worden gezegd. Leopold II wenste zich ooit te tooien met de titel 'Keizer van Congo en de Nijl' en streefde naar

een uitgestrekt Congolees-Soedanees-Egyptisch imperium, dat de Atlantische Oceaan zou verbinden met de Indische Oceaan.

Voor alle duidelijkheid: het Nederlands en het Belgisch buitenlands beleid vertonen niet alleen verschillen. Soms lijken het wel tweelingen. Duco Hellema noemt de vrijmaking van de intra-Europese handelsbetrekkingen een klassiek doel van de Nederlandse diplomatie. Dat is niet anders voor België. Aan de vooravond van de twee wereldoorlogen installeerden beide landen zich in een neutraliteitspolitiek (in beide landen eufemistisch als 'zelfstandigheidspolitiek' bestempeld), hoofdzakelijk omdat gehoopt werd op die manier aan het oorlogsgeweld te kunnen ontsnappen. Toen Nederland en België in 1949 tot de NAVO toetraden, was de sovjetdreiging daarbij op geen enkel moment doorslaggevend. Beide landen beschouwden de Europese constructie lange tijd als ondergeschikt aan de Atlantische prioriteit. Nederland en België deelden een gelijke afkeer voor Nassers Suezpolitiek. Beide landen waren en zijn visceraal gekant tegen de directoriumneigingen van grote lidstaten, zowel in VN- als in EU-verband (tenzij ze er zelf toe kunnen behoren, natuurlijk). En nog een toetje: Nederland genoot de twijfelachtige eer om als een der eersten veroordeeld te worden door de Veiligheidsraad (omwille van de 'politioenele' actie in Indonesië), maar ook België kreeg bakken kritiek en een dwingende resolutie over zich heen (in 1960, vanwege zijn dubieus beleid in Congo).

Hoe gelijkenissen en verschillen verklaren, was, denk ik, mijn prisma bij de lectuur van Duco Hellema's nieuwste editie van zijn geschiedenis van de Nederlands buitenlandse betrekkingen. Voor het eerst verschenen in 1995, kreeg het ditmaal een nieuwe titel mee (*Neutraliteit en Vrijhandel*), wat meteen als een synthese kan worden beschouwd van de klassieke notie van nationaal belang, toegepast op Nederland (een soortgelijke synthese voor België luidde, in parallelle, maar niet identieke bewoordingen: 'economische voorspoed en politieke onafhankelijkheid'). Het overspant de buitenlandse betrekkingen van Nederland vanaf de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden tot en met het decennium volgend op de 'kanteling van de wereld' aan het einde van de Koude Oorlog.

Wie zich waagt aan zulk een spanwijdte, moet keuzen maken. Om het boek binnen voor een uitgever redelijke grenzen te houden, kunnen niet én diepgaande theoretische omzwervingen én een encyclopedisch evenwichtige behandeling van alle gebeurtenissen opgenomen worden. Hellema maakt zijn keuze expliciet in het voorwoord: een inleidend overzicht met veel informatie staat voorop, waarbij bewust de twintigste eeuw een voorkeursbehandeling krijgt (de

gebeurtenissen tussen de zestiende en het einde van de negentiende eeuw worden met een hink-stap-sprong behandeld in het eerste hoofdstuk). Maar Hellema wil toch ook wel enige aandacht besteden aan uiteenlopende interpretaties van deze en gene periode en de lezer wegwijs maken in de theoretische verschillen tussen auteurs wat de algemene kenmerken betreft van het Nederlands buitenlands beleid. Hij biedt ten slotte ook zijn eigen interpretatieschema aan, dat hij omschrijft als een 'determinatiepijl'. Die pijl wordt geacht de determinanten die bepalend zijn bij het Nederlandse optreden in de wereld, te rangschikken naar afnemend belang. De pijl start bij de natuurlijke ligging van het land en zijn positie in de wereldeconomie en eindigt bij partijpolitieke verhoudingen en de persoonlijkheid van de politicus. Al bij al een meer dan verantwoorde keuze, waarbij Hellema (opnieuw) enkele nationale mythen doorprikt, zoals de vermeende pacifistische traditie of de zogenaamde legalistische preferentie in het Nederlandse internationale optreden.

Elk overzicht van het buitenlands beleid van een land heeft echter af te rekenen met een onvermijdelijk interpretatieprobleem, waar Alfred van Staden in zijn *Een trouwe bondgenoot* (1974) reeds op zinspeelde: in welke mate is wat men beschrijft, typisch of atypisch voor dat land? Het probleem is ingebakken in de opzet zelf en kan enkel worden opgevangen door vergelijkend historisch onderzoek: hoe reageren soortgelijke staten in soortgelijke situaties? Na een beloftevol debuut is dat comparatieve onderzoek sedert de jaren zeventig echter niet of nauwelijks opgeschoten. Hellema biedt met zijn nieuwe editie het noodzakelijke opstapje naar een nieuwe poging tot comparatief onderzoek.

Een andere reden om een werk zoals dat van Hellema te omhelzen, heeft te maken met wat Philip Everts (Universiteit Leiden) enkele jaren geleden opmerkte. Het buitenlands-politiek proces is een studierrein dat meestal een beetje tussen wal en schip valt. Vele beoefenaars van de leer der internationale betrekkingen vinden het niet interessant en gaan er gemakshalve nog steeds van uit dat staten unitaire actoren zijn, zodat niet gezocht hoeft te worden naar de manier waarop het buitenlands beleid tot stand komt. En aan de andere kant wordt het terrein veelal verwaarloosd door diegenen die zich met binnenlands-politieke processen bezighouden, vanuit de overtuiging dat het buitenlands beleid begint daar waar het binnenlands beleid eindigt.

Laten we dus de gelegenheid die Duco Hellema ons biedt, aangrijpen om een bescheiden comparatieve exploratie tussen Nederland en België te maken. Kunnen gelijkenissen en verschillen tussen beide landen verklaard worden aan de hand van de determinatiepijl

van de auteur? Bekijken we even de onderste trappen van de pijl (natuurlijke ligging, positie in de wereld-economie en in de internationale machtsstructuur), die verondersteld worden de meest fundamentele karakteristieken van het beleid van een land te bepalen. Beide landen liggen naast elkaar, in de noordwestelijke hoek van West-Europa. Het zijn kleine landen (nou ja, in Nederland refereert men iets als 'de kleinste van de middelgrote landen', maar ook Belgische diplomaten wensen niet te spreken over België als een 'klein' land), die geprangd liggen op de kwetsbare grens tussen enkele grote buurlanden. Beide behoren inmiddels tot de meest 'open' economieën ter wereld (volgens de criteria van de UNCTAD), hoewel de ene een iets meer commerciële voorgeschiedenis heeft, terwijl de andere eerder de industriële richting is ingeslagen. Beide hebben geprofiteerd van de koloniale handel (de ene weliswaar iets langer dan de andere).

Misschien moeten de fundamenten van de pijl iets specifiekere worden uitgewerkt, maar ik heb het gevoel dat de talrijke verschillen in het buitenlands beleid van beide landen op die manier onvoldoende kunnen worden verklaard. Het vergelijkbare 'fundament' van beide landen zou méér overeenkomsten moeten opleveren in het beleid van beide landen dan in werkelijkheid het geval blijkt te zijn. Dat dit niet zo is, vloeit, denk ik, voort uit Hellema's uitgangspunt inzake buitenlandse politiek. Voor de auteur komt die, voor een klein land, in velerlei opzichten neer op 'georganiseerde aanpassing' van de staat (met andere woorden van de binnenlands-politieke dimensie in de ruime betekenis van het woord) aan de externe omgeving.

Zonder enige pretentie een beter interpretatieschema aan te willen bieden, blijft mijn voorkeur niettemin uitgaan naar een ander vertrekpunt, dat – met een knipoo naar Von Clausewitz – als volgt kan worden omschreven: buitenlandse politiek is de voortzetting van de binnenlandse politiek met andere middelen. Anders geformuleerd: de elite die aan de macht is in een land tracht haar belangen te verzekeren, zowel

in het eigen land, via binnenlands-politieke mechanismen, als daarbuiten, via de buitenlandse politiek. Verterkende van deze definitie van buitenlands beleid kunnen dan, net zoals Hellema dat doet, verscheidene determinanten of 'aandrijfriemen' worden geïdentificeerd: de commerciële en economische belangenbehartiging; de binnenlands-politieke machtsverhoudingen en tegenstellingen; de ideologische factor die het wereldbeeld van de besluitvormer kneedt; en, ten slotte, het veiligheidsbeleid. Te zamen lijken deze mij een goede zeef te bieden om de basismechanismen bij de vorming van het buitenlands beleid bloot te leggen, zoals een goudzoeker een zeef hanteert om het gouderts te scheiden van het rivierslib.

Ik zie die aandrijfriemen werken zoals de klassieke breuk- of conflictlijnen in de binnenlands-politieke processen: ze doorkruisen elkaar voortdurend, wat tot een wisselende, onstabiele rangschikking leidt tussen die determinanten. Dat hoeft niet uit te sluiten dat, bekeken over een heel lange periode, sommige van die determinanten belangrijker blijken te zijn dan andere (ik meen, net zoals Hellema, dat buitenlands beleid nog het meest te maken heeft met materiële belangen), maar zulk een schema lijkt mij een goede verklaring aan te reiken waarom buitenlands-politieke besluitvorming (net zoals binnenlands-politieke overigens) niet steeds verloopt met de mathematische voorspelbaarheid van een Zwitserse klok en waarom het Nederlands en het Belgisch buitenlands beleid zo dikwijls van elkaar verschillen.

Wat ons meteen voer heeft opgeleverd voor enkele Belgisch-Nederlandse wetenschappelijke congressen waarbij we het Paars buitenlands beleid van de afgelopen 4-8 jaar in Nederland kunnen vergelijken met vier jaar Paars-Groen beleid in België. ■

Over de auteur

DR RIK COOLSÆT doceert internationale politiek aan de Universiteit Gent.

Onlangs verscheen de herziene editie van zijn *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2000* (Leuven: Van Halewyck, 2001).

Aankondiging

In de tweede helft van 2001 heeft het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, Clingendael, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, onderzoek verricht naar het beleid van de Europese Unie op het gebied van wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling.

Het onderzoeksrapport is thans verschenen.

Van coöperatie via coördinatie tot integratie
Van Spinelli tot Busquin: Onderzoeksbeleid van de Europese Unie in perspectief

door: Peter A. Schregardus & Gerard J. Telkamp
(projectleider: A. van Staden)

In dit rapport zijn de voorstellen van Europees Commissaris voor Onderzoek, Philippe Busquin, van begin 2000, om te komen tot een Europese Onderzoeksruimte, vergeleken met de diverse voorstellen die in het begin van de jaren '70 door Europees Commissaris Altiero Spinelli zijn gedaan, met het oog op coördinatie en samenwerking op het gebied van wetenschap, onderzoek en technologische ontwikkeling. Gebleken is dat de huidige voorstellen veel meer kans van slagen maken dan die van dertig jaar geleden, in het bijzonder nu in maart 2000 de Europese Raad van Lissabon heeft besloten dat Europa zich moet ontwikkelen tot een Europese kennismaatschappij.

Dit onderzoeksrapport is te bestellen bij Instituut Clingendael door overmaking van 3 euro op gironr. 595900, t.n.v. Internationale Spectator, o.v.v. 'Spinelli'. Voor meer informatie kunt U bellen: 070-3746622.

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen "Clingendael"

presenteert van 14 oktober 2002 tot 17 januari 2003 de

Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De leergang is een post-doctorale opleiding van drie maanden voor academici die pas zijn afgestudeerd. De opleiding is bestemd voor diegenen die een meer dan gemiddelde belangstelling hebben voor internationale ontwikkelingen en samenwerking, hetgeen onder meer moet blijken uit de samenstelling van het studiepakket.

Doel van de Leergang is: het verwerven van inzicht in de internationale positie van Nederland in het internationale krachtenveld; analyse van de achtergronden van internationale vraagstukken; en training van individuele rapportage-, presentatie- en onderhandelingsvaardigheden.

Onderdelen van de Leergang zijn o.a.: Nederland buitenlands beleid; Internationale economische betrekkingen; Ontwikkelingssamenwerking; Europese integratie; internationale veiligheidsvraagstukken; ontwikkelingen in de afzonderlijke landen en regio's.

De kosten van de cursus zijn voor individuele deelnemers € 3.675,-. Voor recent universitair afgestudeerden stelt het Nuffic beurzen beschikbaar. Om daarvoor in aanmerking te komen dient u voor 1 juni a.s. een vragenformulier in te vullen en op te sturen naar ons Instituut. Het formulier is nu reeds te downloaden van onze website of op te vragen via het secretariaat opleidingen.

Verdere informatie is verkrijgbaar op onze website: www.clingendael.nl

of bij Instituut Clingendael

Afdeling Opleidingen

Postbus 93080

2509 AB Den Haag

tel: 070 374 6648

fax: 070 374 6666

e-mail: trainingjb@clingendael.nl

Zojuist verschenen

Clingendael A-4 publikatie

Verbetering van Besluitvorming voor een Vitaler Multilateraal Bestel *Legitimatie- en effectiviteitsproblemen van internationale besluitvorming*

Door: drs. L. van Maare

Internationaal dienen zich nieuwe uitdagingen aan, zoals klimaatverandering, verspreiding van HIV/Aids en terrorisme. Afzonderlijk handelende nationale staten kunnen hierop onvoldoende antwoord bieden. Deze grensoverschrijdende problemen kunnen alleen maar door internationale samenwerking worden aangepakt. Dat stelt hoge eisen aan de internationale besluitvorming. De legitimiteit en de effectiviteit van de internationale besluitvormingsprocessen moeten worden versterkt om de nieuwe uitdagingen te kunnen aanpakken. In het Nederlands buitenlands beleid zou meer en systematisch aandacht kunnen worden besteed aan deze problematiek.

Tot deze conclusie komt drs. L. van Maare, verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. In zijn studie wordt een tiental legitimiteits- en effectiviteitsproblemen van de besluitvorming in internationale organisaties besproken en worden mogelijke verbeteringen aangegeven. Het gaat daarbij om zaken als de invloed van afzonderlijke landen en NGO's op de besluitvorming in internationale organisaties, de democratische controle en verantwoording en de verhouding tussen mondiale en regionale besluitvorming.

Deze Clingendael A-4 publikatie is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Na overmaking van € 7,50 op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'besluitvorming' wordt de publikatie toegezonden. Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746605/622.

Nederland en de wereld: christelijk en olympisch?

SAM ROZEMOND

THOMAS VON DER DUNK SCHRIJFT ZIJN opstellen zó meeslepend en onderhoudend, dat het niet meevalt elke redenering nuchter te blijven volgen. Toch is dit geboden, zeker waar passages dreigen elkaar tegen te spreken. Zulks doet zich voor bij een centrale these die in ettelijke hoofdstukken terugkeert, namelijk dat de islam Turkije ongeschikt maakt voor toetreding tot de Europese Unie. Zelf heb ik die mening bestreden zodra Bolkestein haar lanceerde (die deed dat in 1991 en dus niet pas 'in navolging van Helmut Kohl', zoals Von der Dunk meent),¹ en andermaal toen ik haar vijf jaar terug in besloten kring voor het eerst hoorde uit de mond van Von der Dunk zelf. Eén van mijn bezwaren was dat, nu er nog zoveel andere argumenten pleiten tegen een Turks lidmaatschap (bijvoorbeeld het ethnocentrisch nationalisme), geen redelijk doel is gediend met een deterministische voorspelling. Net als in de opvoeding zorgt immers een onheilsprofetie ('met jou wordt het nooit wat') al gauw voor haar eigen vervulling. Dit klemmt te meer nu nog miljoenen moslims elders op de wereld meeluisteren.

Omdat de schrijver zich echter nergens uitgeeft voor politicus, volstaat in zijn geval niet de vraag of de uitspraak raadzaam is, maar of ze klopt. Weliswaar kiest hij soms een voorzichtiger formule. Daar heet dan de islam oorzaak dat Turkije

'binnen afzienbare termijn waarschijnlijk nooit' aan Europese eisen zal kunnen voldoen (blz. 58, 73). Maar alle uitweidingen over de relevantie van religie verraden meer stelligheid. Van zijn kant zei Bolkestein vooral te vrezen dat talloze Turkse moslims binnen het Uniegebied op drift zouden raken. Von der Dunk echter voorziet juist grote problemen wanneer ze thuis blijven. Want bij immigranten, zo verwacht hij, zal hun nieuwe omgeving wél een verandering van mentaliteit afdwingen (blz. 66).

Voor hem past Turkije als zodanig, evenals vrijwel elk ander land buiten West-Europa, slecht in het hier dominant christelijke waardenpatroon, al heeft hij het daarnaast over een *gewezen* christelijke identiteit (blz. 62, resp. 29). Waar dat najlende christelijke patroon uit moet blijken, wordt niet duidelijk. Ook bij Bolkestein kwam nooit uit de verf wat hij uit het Nieuwe Testament zoal aan waarden voor het westen opeiste. Toch niet de slavernij (Lucas 17:7v.) of de doodstraf voor afgoderij (Hebreeën 10:28)? Dan moeten we oppassen niet, zoals Peer Gynt op zoek naar de kern van een ui, alsmaar te blijven pellen.

Aan politieke beginselen waarover niet te marchanderen valt, noemt de auteur, evenals eerder Bol-

Thomas von der Dunk: *Alleen op de wereld - De Nederlandse worsteling met zichzelf, God en Europa.* Amsterdam: Van Gennep, 2001; 285 blz.; € 16; ISBN: 90-5515-311-7

kestein en Delors: scheiding van kerk en staat, vrije meningsuiting, verdraagzaamheid en non-discriminatie. Doch wie die waarden christelijk wil noemen, moet wel selectief lezen. In de praktijk evenwel hoeven we, volgens Von der Dunk, voor ons oordeel alleen af te gaan op de *maatschappelijke manifestatie* van een godsdienst (blz. 64). Maar dan geraken we wel in een cirkel: de vraag is juist wat zoal blijkt geeft van christelijkheid en wat van iets anders.

Von der Dunk staft zijn these niet alleen met het christelijk stempel dat West-Europa zou dragen. Dit deelt het immers met de andere helft van het werelddeel. Maar ook het cultuurgebied van de oosterse orthodoxie dient volgens hem zoveel mogelijk buiten de Unie te blijven. Mét Bolkestein kiest hij binnen de christelijke civilisatie voor de latijnse, urbane variant, waar tolerantie door de aard van het samenleven beter kon gedijen. Bovendien was de rivaliteit tussen vorsten hier behulpzaam doordat zij hun, voor de belastingheffing, een belang gaf in stedelijke bloei. Hoewel stad en burgerschap in mediterrane Europa voorafgingen aan het

christendom, zoekt Von der Dunk onze culturele bakermat liever in het Heilige Land dan in Athene of Rome. Waarom? Hechten we immers aan pluralisme, dan was dit, begunstigd door polytheïsme en redenaarskunst, in die antieke steden vaker aan te treffen dan elders.

Hij wijst uiteraard óók op de rol van Reformatie en Verlichting, de eerste met haar nadruk op ieders eigen geweten, verantwoordelijkheid en initiatief, de tweede door haar stimulans tot zelfstandig denken. Die stromingen liggen trouwens niet zonder meer in elkaars verlengde. Voltaire en Lessing hadden vreemd opgekeken indien hun was voorgehouden dat een groot deel van de mensheid uit hoofde van geboortemilieu niet ontvankelijk zou zijn voor hun humane boodschap. Eerstgenoemde voert de Turkse sultan zelfs op als een toonbeeld van verdraagzaamheid (*Traité sur la tolérance*, hoofdstuk IV). Maar hier kunnen we dan weer terugvallen op de kijk van de Reformatie, waarin mensen het licht zien niet door verstand doch door genade. Von der Dunk acht overigens voor het verinnerlijken van verlicht denken de staatsdwang overal onmisbaar. Tegelijk echter klaagt hij dat Turkije de Verlichting met harde hand doorvoert (blz. 71, resp. 73).

Resultaat in West-Europa was volgens hem in elk geval dat zelfs het clericalisme er niet totalitair kon blijven en de weg vrijkwam voor experimenten zonder godgeleerde taboes. Voor de werelden van islam en oosterse orthodoxie zijn echter, zo voorziet hij, de achterstanden nauwelijks nog in te lopen. Weliswaar verschillen ook katholieke, protestantse en anglicaanse gebieden onderling sterk. Maar dit levert slechts een extra bewijs op voor de invloed van geloof op cultuur. En dan ligt hierin voor een calvinistisch land als Nederland nog een reden te meer voor waakzaamheid tegen nieuwe lidstaten met een geheel andere achtergrond.

Von der Dunk beschikt over meer argumenten, maar hier dreigt het aantal de overtuigingskracht te schaden. Zo zegt hij ergens dat de politiestaat in Turkije blijft voortbestaan dank zij de gedoogsteun van de Verenigde Staten (wat weer iets anders is dan eeuwenoude geloofscultuur). En verder dat Turkije zich geen democratie annex rechtsstaat kan veroorloven, daar dit minderheden in de kaart zou spelen (dan gaat het echter primair om behoud van de natie-staat).

Bovenal wringt het betoog waar de auteur intolerantie principieel inherent noemt aan godsdienst als zodanig. Daar zit iets in, al was het maar omdat een gelovige zich zal willen bekommeren om het zielenheil van de medemens. Doch wanneer de meeste christenen en joden die bemoeizucht overwinnen en, ondanks de dwingelandij in hun heilige geschriften, intussen ontspannen weten om te gaan met afvalligheid, zelfs onder hun verwanten, waarom worden samenlevingen van *moslims* hier dan niet toe in staat geacht?

Het mag waar zijn dat de pluralistische democratie beter werkt in West-Europa dan achter de beruchte lijn St.-Petersburg-Sarajevo (Bolkestein placht te zeggen: St.-Petersburg-Triëst, maar Von der Dunk gebruikt het succesverhaal van Slovenië juist als een voorbeeld van zijn gelijk). Terecht ook vraagt hij alwie niet in de religieuze wortels van onze beschaving de oorzaak wil zoeken, naar een alternatieve verklaring voor het feit dat het achter die lijn met de opbouw van een 'Europese' samenleving maar niet wil vloten (blz. 76).

Eén zo'n alternatief noemt hij evenwel zelf al. Namelijk cultuur, ook *los* van godsdienst. Zo vermeldt hij terloops het belang van oude familiestructuren (blz. 61, 78), maar daarmee zitten we midden in de antropologie, die in dit opzicht ook binnen West-Europa, maar bijvoorbeeld ook binnen Turkije en Marok-

ko grote verschillen per streek uitwijst. Ook andere speculaties hebben hierbij al de ronde gedaan, zoals een al dan niet zeevarende oriëntatie. Kan het zijn dat oudere stramieën dan oosterse orthodoxie en islam de basis legden voor culturen waar popen zich te weinig en ulema's zich te veel met aardse zaken gingen inlaten? En geldt dit laatste dan even sterk in Turks als in Arabisch gebied? Ook voor miljoenen Alevieten in en buiten Anatolië?

Vooralsnog blijf ik een aan godsdienst gerelateerd determinisme het slechtste argument vinden om Turkije als lidstaat te weren. Stel eens dat begrip onder Turken voor de Armeense eis tot onbevangen onderzoek naar de massaslachtingen van begin vorige eeuw, en voor de Koerdische behoefte aan culturele expressie, niet langer als landverraad werd bejegend, is dat dan niet al veelzeggend? Mogelijk zal het nooit zover komen. Zo lijkt me, in een recent boek van Stephen Kinzer over Turkije,² de bewering lichtvaardig als zou het volk al rijp zijn, maar alleen de top nog niet. Doch waarom niet gekozen voor een instrumentele maatstaf? En die begint bij pluralisme, niet bij christendom.

Minst geslaagd aan de bundel vind ik overigens de hoofdtitel. Hoezo 'alleen op de wereld'? Al in de inleiding staat te lezen dat in politiek opzicht Nederland voorbij zijn landsgrenzen geen raad weet. Het heet kortzichtig en angstvallig en Von der Dunk illustreert de vermeende eenzaamheid aan een aantal episoden uit de jaren negentig. Maar noch in relatie tot Turkije, noch tot Rusland, snelle erkenning van Kroatië, of Kosovo, maakt hij aannemelijk dat Nederland een buitenpositie betrok. Veeleer durfde het zich *niet* te exponeren. De auteur signaleert inderdaad een 'houding van olympische neutraliteit' ten aanzien van conflicten elders in de wereld, maar erkent: 'tot veel anders is een klein land bij gebrek aan machtsmiddelen ook niet in staat'. Om dan verderop

alsnog die *olympische neutraliteit* op heel Europa te projecteren (blz. 13, resp. 95).

Ook een vlucht in (meer dan verbaal) legalisme, volgens de auteur zelfs een Nederlandse verslaving, doet zich niet voor, want telkens weer blijken de aanspraken van de internationale rechtsorde (de korte periode-Kooijmans wellicht daargelaten) zo kneedbaar als was.

Ten slotte komt de schrijver nog aandragen met een zogenaamde uitspraak van Heine als zou alles in Nederland vijftig jaar later gebeuren (blz. 271). Er is al dikwijls op gewezen dat dit citaat pas in de afgelopen eeuw uit een duim is gezogen of hooguit is toe te schrijven aan Bismarck, maar dan met betrekking tot Mecklenburg.³ Intussen mogen we

Von der Dunk, ook al legt hij zich als wetenschapsman toe op Duitse cultuurgeschiedenis, dit vrijmoedig gebruik van Heine niet te zwaar aanrekenen. Al in het voorwoord waarschuwt hij immers dat hij voor deze opstellen de historische studeerkamer heeft verlaten. Gelukkig beschikt hij over genoeg parate kennis om, samen met een scherp observatievermogen en een breed repertoire, te zorgen voor een boeiende bundel.

Noten

- 1 Bolkestein in interviews in *NRC Handelsblad*, 21 november 1991 en 5 maart 1994. Voor mijn bezwaren, zie: 'Bolkestein, islam en mensenrechten', in: *Socia-*

lisme & Democratie, 1992-2, blz. 49-55; S. Rozemond, *Bolkestein en de Eurosceptis*, Clingendael, 1996, blz. 20-21, 35.

- 2 *Crescent & Star - Turkey between two worlds*, New York, 2001.
- 3 Zie: Nico Scheepmaker, 'Heine heeft het nooit gezegd', in: *Het bolletje van IBM*, 1987; S. Rozemond, 'Dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland', in: *Nederland in de wereld* (16de jaarboek voor het democratisch socialisme, 1995); Martin van Amerongen, *Heine en Holland*, 1997; Hans Beelen, 'Die Suche nach einem apokryphen Zitat', in: *D-Blatt*, april 2001, nr 16.

DR. S. ROZEMOND was o.m. directielid/onderzoeker van Instituut Clingendael.

Mensenrechtenbeleid ideologisch of strategisch?

SIPKE DE HOOP

DE IN GRONINGEN OPGELEIDE EN IN Utrecht gepromoveerde historicus Floribert Baudet schreef een interessant proefschrift over achtergrond en drijfveren van het Nederlandse mensenrechtenbeleid ten aanzien van Oost-Europa. Dat beleid is minder idealistisch dan wel eens wordt gedacht, maar ook minder visieloos dan het door critici meestal is omschreven, zo betoogt de auteur in ruim 300 pagina's. Baudets onderzoek begint in 1972 bij de start van het CVSE-proces, dat de veiligheid en samenwerking binnen Europa moest vergroten, en eindigt bij de historische omwentelingen in 1989, die een definitief einde maakten aan de periode van de Koude Oorlog.

In die periode waren internationaal *twee perspectieven* te herkennen over hoe ontspanning en stabiliteit

in de relaties tussen Oost en West het best waren gediend. In de eerste visie zouden de deling van Europa en de greep van Moskou op de satellietstaten worden erkend. Een *tegengestelde zienswijze* gaat ervan uit dat een formele erkenning van de invloedssfeer van Moskou in Oost-Europa die ontspanning en een lotsverbetering niet dichterbij zou brengen. In deze benadering werd gepleit voor een *integrale aanpak van veiligheid en mensenrechten*, waarbij het laatste een voorwaarde voor ontspanning was. Nederland was aanhanger van deze visie. In het onderzoek van Baudet staat de vraag centraal in hoeverre deze verbaal beleden ziens-

Floribert Baudet: *Het heeft onze aandacht. Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989.*

Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2001; 340 blz.; € 27.25; ISBN: 90-5352-673-0

wijze ook in de praktijk is gebracht in het Nederlandse beleid. De auteur richt zich bij de beantwoording van die vraag op de actieve rol van Nederland in het kader van de CVSE en op de bilaterale relaties van Den Haag met vier Oost-Europese staten.

De onderzoeker gaat eerst op zoek naar de inspiratiebronnen van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Hij betoogt dat Nederland een 'gidsland' wilde zijn op het terrein van de mensenrechten en dat er hier te lande behoefte zou zijn aan een

gemeenschappelijke missie. Deze aspecten zijn echter onvoldoende onderbouwd en worden bovendien ondergraven door de rest van zijn betoog. Niet idealisme of een werkelijke betrokkenheid bij de rechten van de mens, maar andere overwegingen blijken belangrijker voor het begrijpen van de Nederlandse opstelling. De allerbelangrijkste verklaring voor het actieve mensenrechtenbeleid ten aanzien van Oost-Europa vloeit volgens Baudet dan ook voort uit de algemene afkeer van het totalitarisme en het communisme. Het conflict tussen Oost en West was in Nederlandse ogen niet zozeer een machtspolitiek, maar een ideologisch conflict. Dit conflict werd gezien als 'een fundamenteel verschil tussen liberale democratie en totalitaire dictatuur, tussen individuele vrijheid en collectieve onderdrukking'. De auteur maakt overtuigend duidelijk dat politiek en media onder invloed van Tweede Wereldoorlog en Koude Oorlog in het algemeen aldus dachten.

Baudet verwijst bij de uitwerking van zijn stelling van het anti-communisme en anti-totalitarisme als drijfveer voor het Nederlandse Oost-Europabeleid – een these die op zich zelf in de bestaande literatuur (behalve bij Witte) algemeen wordt onderschreven – ook naar de relatie met defensievraagstukken die in eerdere publikaties over Oost-Europa ook al werd geponereerd: de angst voor het communisme werd in Nederland *gebruikt* om de defensie-inspanningen op peil te houden. Dat veiligheidsbelangen tot 1970 een voornamelijk rol spelen binnen het Nederlandse Oost-Europabeleid, is geen opmerkelijke visie. Op basis van het schaarse onderzoek naar het Nederlandse beleid had echter het idee postgevat dat de Nederlandse politiek in Oost-Europa na 1970 vooral een mensenrechtenpolitiek was. Welnu, de studie van Baudet weerlegt deze visie, die vooral was ingegeven door de harde opstelling van Nederland tijdens het CVSE-

proces op het terrein van de mensenrechten.

Er zijn in de onderliggende studie verscheidene verklaringen aangedragen voor die harde houding. Volgens sommigen was de reden dat Nederland meer dan andere westerse landen doordrongen was van de zeer gunstige westerse onderhandelingspositie. Een andere reden zou zijn dat de Nederlandse delegatie 'relatief jong was en bij gebrek aan ervaring in de multilaterale diplomatie, niet onder de indruk was van de talrijke in VN-fora geschoolde, compromis zoekende onderhandelars'. Baudet schuift deze prikkelende verklaringen, afkomstig uit de hoek van de diplomaten zelf, echter vrij gemakkelijk terzijde. Hij grijpt terug naar de verklaring van het manifeste *anti-communisme* bij Buitenlandse Zaken en voelt zich gesterkt in die mening door te verwijzen naar de toon in talrijke rapportages en het wantrouwen ten opzichte van Nederlandse vredesorganisaties.

Nederland had echter volgens de auteur een vastomlijnd doel voor ogen in de relaties met Oost-Europa. Baudet citeert minister Schmelzer, die in de ministerraad van 1972 expliciet stelde 'dat gestreefd wordt naar een geleidelijk losweken van de satellietlanden uit het bestaande blok'. De 'ontdictating' van Oost-Europa diende een direct Westers veiligheidsbelang. Minister van Buitenlandse Zaken Van der Stoep had het in dit verband over de 'ideologische penetratie van de communistische landen', zodat westerse ideeën zouden kunnen 'binnenfladderen'. Van een 'wezenlijke ontspanning was pas sprake [...] als het communisme in elkaar stortte'.

Veel Nederlandse voorstellen in CVSE-kader hadden inderdaad een 'duidelijk eroderend' karakter. Maar hieraan lag een visie ten grondslag: Oost-Europese regimes misten iedere legitimiteit, waren een bron van spanning in Europa en een duurzame vrede was derhalve onbereik-

baar. Daarom koos Nederland, aldus Baudet, voor een offensieve, ideologisch geïnspireerde strategie. Door voortdurend het *zelfbeschikkingsrecht* van volkeren te benadrukken, hoopte Nederland de hechte band tussen Moskou en de satellietstaten te kunnen aantasten.

De auteur onderzoekt *en detail* hoe Nederland in zijn contacten met vier Oost-Europese staten vorm gaf aan de wens de in de Slotakte van Helsinki gemaakte afspraken op het terrein van de rechten van de mens en de verruiming van menselijke contacten te verwezenlijken. In de praktijk blijkt Nederland zijn *mensenrechtenpolitiek* in de bilaterale relaties met Oost-Europa *ondergeschikt* te maken aan een 'hogere' doel: een wig drijven tussen de Sovjetunie en haar Oost-Europese bondgenoten. Dit wordt door Baudet aangegevoeld in een nauwkeurige beschrijving van de Nederlandse relaties met Polen, Joegoslavië en Tsjechoslowakije. Het patroon dat zichtbaar wordt in de Nederlandse Oost-Europapolitiek ziet er als volgt uit: waar in Oost-Europa een onafhankelijker koers van Moskou of een zekere liberalisering werd bespeurd, kon worden gerekend op Nederlandse steun. Den Haag was in dat geval zelfs bereid twee ogen dicht te knijpen bij schendingen van de mensenrechten. Wanneer een land te ondergeschikt was aan Moskou, werd daarentegen harde kritiek geuit op schendingen van de mensenrechten.

Ten aanzien van de *Sovjetunie* blijkt Nederland altijd zeer voorzichtig te hebben geopered. Actieve contacten leggen met andersdenkenden was te riskant voor de betrokkenen zelf, zo was de gedachte aan Nederlandse zijde. Pas vanaf 1987 ging de ambassade open voor contacten met dissidenten. Verder was het opvallend dat er wel aandacht was en demarches werden gepleegd voor dissidenten als Sjtsjaranski en later Sacharav, het symbool van de Russische dissidentenbeweging, maar dat de Nederlandse regering

voor veel anderen niet die moeite nam. Pas in de jaren tachtig komt van Nederlandse zijde, ten dele als gevolg van de teleurstelling over het uitblijven van succes binnen het CVSE-proces, meer initiatief op het vlak van de mensenrechten. Het had allemaal maar bitter weinig effect, behalve dat Moskou de relatie met Nederland als de slechtste kwalificeerde van alle Europese landen. Hoewel de betrekkingen na de komst van Gorbatsjov in het Kremlin in 1985 geleidelijk verbeterden, bleef de ambtelijke top in Nederland sceptisch over de ware bedoelingen van Moskou.

In tegenstelling tot de relatie met de Sovjetunie, had Nederland met Polen tot 1980 veel contact. Over dissidenten en mensenrechten werd niet veel gesproken. In de rapportages werd vaak gerept over een 'zeer ontspannen, hartelijke en openhartige sfeer'. Baudet concludeert dat Nederland in Polen een mogelijke medestander zag in zijn streven naar een veiliger wereld en ontwapening. De onderzoeker verwijst naar een richtlijn van de Amerikaanse president Carter uit 1977, waar wordt gesteld dat landen uit het Warschaupact die een relatief onafhankelijke koers varen op binnenlands- of buitenlands-politiek terrein, *niet* moeten worden lastig gevallen met mensenrechten. Zij moeten juist worden aangemoedigd in hun onafhankelijke koers, want dat zou de greep van de Sovjetunie verzwakken. Toen in 1980 stakingen uitbraken in Polen, was Nederland bereid het land financieel en economisch te steunen. Dit zou de stabiliteit van het regime moeten vergroten, maar de hulp zou alleen worden geboden in ruil voor verdere liberalisering op termijn. De Nederlandse aandacht bleek vooral gericht op de gevaren van een Sovjetinterventie en op de economische problemen van Polen.

Pas nadat de Staat van Oorlog op 13 december 1981 was afgekondigd en een einde was gekomen aan een relatief liberale periode, werd

Nederland actiever op het terrein van de mensenrechten.¹ In de periode vóór 1980 waren er zeer zeker ook mensenrechtenschendingen, maar deze hadden géén prioriteit, omdat de Polen een relatief liberale en dus van Moskou 'onafhankelijke' koers volgden. Pas toen hier een einde aan kwam, veranderde de Nederlandse houding. En pas vanaf 1987, toen Polen steeds meer positieve stappen ging doen op het terrein van de mensenrechten, kwamen de betrekkingen weer geleidelijk op gang. Baudet concludeert over de bilaterale betrekkingen dat de aandacht voor de mensenrechten van Nederlandse kant pas toenam toen de omvang van de speelruimte van het Poolse regime ten opzichte van Moskou sterk was ingeperkt.

De Nederlandse relaties met *Tsjechoslowakije* kenden niet een dergelijke grote cesuur. In dit land bestond in de periode van de 'normalisatie', die volgde op de Praagse Lente en de inval van de landen van het Warschaupact in 1968, geen liberale factie meer binnen de communistische partij. Nederland veroorloofde zich ten opzichte van het regime in Praag dan ook een consistent harde lijn, waarbij voortdurend de mensenrechtenschendingen in bilateraal en multilateraal verband aan de orde werden gesteld. De Tsjechische reflex was ook steeds dezelfde: mensenrechten zijn een interne aangelegenheid, waar men zich niet voor wilde verantwoorden. Alle diplomatieke demarches van Nederland en andere westerse landen ten behoeve van de Tsjechische dissidenten van Charta 77 hadden weinig effect. Van enige beweging in de Haagse visie was, ondanks het geringe effect van alle inspanningen, weinig te merken. Den Haag hield vast aan het uitgangspunt dat zonder verbetering van de mensenrechten geen vrede en ontspanning mogelijk zijn.

In het revolutiejaar 1989 leidden de arrestaties van Charta-voormannen tot nieuwe diplomatieke acties

in Den Haag. Dit overigens tot grote spijt van de Nederlandse ambassadeur in Praag. De acties zouden de *hardliners* in Praag sterken, terwijl het doel nu juist was 'in te spelen op de veranderingen in Oost-Europa en een proces van humanisering en democratisering van het maatschappelijke bestel aan te moedigen'. Volgens Den Haag mankeerde het nu juist aan vooruitgang op dat terrein en was er dus geen reden voor een terughoudender opstelling met betrekking tot het aan de kaak stellen van de misstanden.

De betrekkingen met het 'ongebonden' *Joegoslavië* zijn, in tegenstelling tot de hiervoor beschreven relaties, gedurende de gehele onderzochte periode hartelijk geweest. Over en weer zijn vele bezoeken afgelegd, Nederland stelde in ruime mate ontwikkelingshulp ter beschikking en ontving veel gastarbeiders uit dit land. Het Westen diende steun te verlenen aan de onafhankelijkheid en territoriale integriteit van Joegoslavië, ook 'omdat het bestaan van een niet aan Moskou onderhorig communistisch land met een relatief liberaal bestel een zekere aantrekkingskracht uitoefende op de kleinere staten van Oost-Europa'. Joegoslavië genoot veel 'goodwill' in het Westen en in Nederland. In de berichtgeving van Buitenlandse Zaken was een zekere tendens te bespeuren om het belang van oppositionele activiteiten en dissidenten in het algemeen te bagatelliseren. De harde repressie van de Albanezen in Kosovo vanaf de jaren tachtig bracht hier géén verandering in.

De Nederlandse houding sloot aan bij de algemeen-westerse: men had niet de minste behoefte de legitimiteit van het bewind in twijfel te trekken. De vrees was dat Joegoslavië als gevolg van eventuele westerse kritiek in Russische handen zou worden gedreven. Nederland stelde zich dan ook betrekkelijk terughoudend op toen de Servische leider in 1989 de autonomie van Kosovo terugdraaide en de mensenrechten

van de Albanezen ernstig werden aangetast. De zorg om het voortbestaan van Joegoslavië beheerste de diplomatieke rapportages. Politieke overwegingen speelden ook hier een belangrijker rol dan de kwestie van de mensenrechten, zo concludeert Baudet in dit laatste hoofdstuk van zijn goed leesbare studie.

In de beschuldiging van communistische staten dat het Westen in de rechten van de mens, het zelfbeschikkingsrecht en de verruiming van de contacten tussen Oost en West een instrument zag om de Koude Oorlog te winnen, school enige waarheid. Dat dit verwijt ook van toepassing was op Nederland, heeft Baudet overtuigend aangetoond. Dank zij een grondige historiografische benadering, uitvoerig archiefonderzoek en een heldere uitzetting van de Nederlandse bila-

terale betrekkingen met staten in Oost-Europa is deze publikatie een aanwinst. Niet in de laatste plaats natuurlijk ook door het verrassende patroon dat de onderzoeker blootlegt in het Nederlands beleid. Zijn studie vult niet alleen een wetenschappelijke leemte, maar biedt een ander perspectief op het Nederlands beleid. Dat dat beleid was gebaseerd op *anti-communistische sentimenten*, was niet nieuw, wel het door de onderzoeker verdedigde perspectief dat een duidelijke visie en strategie ten grondslag lag aan het Nederlandse Oost-Europabeleid. Die bevinding staat haaks op de gangbare opvatting (vergelijk bijvoorbeeld de publikaties van Jan Zielonka, SH) dat het in Nederland bij beleidsmakers ontbreekt aan visie en strategisch denken.

Noot

- 1 Binnen de mensenrechtencommissie van de VN heeft Nederland twee keer gezorgd voor een veroordeling van Polen. Een Poolse diplomaat vroeg toen aan de Nederlandse delegatieleider Kooijmans of dat de dank was voor de duizenden Polen die hun leven hadden gegeven voor de bevrijding van Nederland. Kooijmans reageerde ad rem: '[z]o had ik het nog niet bekeken, maar ik denk dat u niet ver naast de waarheid zit.' Sinds die tijd maakte volgens Baudet dat argument vast onderdeel uit van de legitimering om zich met mensenrechten in Polen te bemoeien.

DRS SIPKE DE HOOP is docent Midden- en Oost-Europese Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Max van der Stoel, de onvolprezen stille diplomaat

J.W. VAN DER MEULEN

MAX VAN DER STOEL HEEFT IN ZIJN periode als eerste Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden (HCNM), tussen 1993 en 2001, goed werk verricht. Aan het temperen van de spanningen tussen meerderheden en minderheden in de jonge democratieën van Centraal/Oost-Europa en de ex-Sovjetrepublieken in Centraal-Azië heeft hij talrijke bijdragen geleverd. Zijn wijze van optreden kenmerkte zich steeds door het consequent onder de aandacht brengen van bestaande internationale standaarden voor bescherming van minderheden en het geduld waarmee hij de diverse partijen tot een dialoog probeerde te brengen.

Mede door de vele reizen die hij ondernam – hij was gemiddeld 150 dagen per jaar op pad – hoefde hij

zelden een formele 'early warning' te doen uitgaan, zoals in zijn mandaat was voorzien. De Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking was door zijn rapportages dusdanig goed op de hoogte, dat men vrij duidelijk wist waar de potentiële brandhaarden lagen. Een belangrijk element in het optreden van Van der Stoel was verder dat hij de spanningen zo veel mogelijk binnen bestaande staatsverbanden probeerde aan te pakken: separatistische ambities wees hij vrijwel steeds af. Kortom: de HCNM is een nuttige functie, waaraan Van der Stoel veel inhoud heeft gegeven.

Dit betekent echter niet dat deze functie en deze man onmisbaar zijn

W.A. Kemp: *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities. The Hague: Kluwer Law International, 2001; 396 blz.; € 45,-; ISBN: 90-4111-651-6*

geweest in het Europa zoals dit zich na 1989 ontwikkelde. Ook de Raad van Europa en later de Europese Unie hebben zich met de bescherming van minderheden beziggehouden. Bovendien mag niet worden vergeten dat Van der Stoel zich slechts met een deel van de minderhedenproblemen in het CVSE-gebied heeft bemoeid. Van Quebec hield hij zich verre. Baskenland en Noord-Ierland vielen buiten zijn opdracht, omdat hier sprake was van 'georganiseerde daden van terrorisme'. In Bosnië waren andere actoren aan het werk, tot Kosovo

had hij geen toegang, terwijl hij in Tsjetsjenië de indruk had geen toevoegde waarde te kunnen leveren.

In totaal hield hij zich met zo'n tien landen bezig. Gelet op zijn kleine staf en het bescheiden budget was dit meer dan genoeg. Maar dat ook zonder hem lastige minderheidsvraagstukken konden worden opgelost, bleek in Opper-Silezië. Toen kanselier Kohl eind 1989 Polen bezocht, leek de aanwezigheid van een Duitse minderheid in dit gebied tot ernstige conflicten te zullen leiden. Met leuzen als *Wir wollen Anschluss* en *Helmut Kohl, du bist auch unser Kanzler* maakten leden van de Duitse minderheid hun opvattingen bekend. Maar dank zij maatregelen als het toestaan van eigen organisaties, Duits onderwijs in het gebied, vertegenwoordiging van de Duitse minderheid in het parlement in Warschau, minderheidsrechten wat betreft lokaal bestuur en ruimte voor Duitstalige media, wist de Poolse regering, in nauwe samenspraak met de regering in Bonn, het probleem geleidelijk op te lossen.

Het boek van Walter Kemp bevat enkele interessante passages. Het biedt een vrij compleet overzicht van Van der Stoels opvattingen en activiteiten en beschrijft – voor het eerst – de contacten tussen de HCNM en de overige geleidingen van de OVSE. Wat echter van het begin af stoort, is het gebrek aan enige afstand tussen de auteur en zijn onderwerp. Nimmer zal Kemp proberen enige kritiek op Van der Stoel te leveren, nergens worden diens mislukkingen (zoals die regelmatig in Estland plaatsvonden) geanalyseerd. De verknochtheid met zijn hoofdpersoon gaat zelfs zo ver, dat hij verzuimt te melden dat er in 1992 ook andere kandidaten voor de functie waren, waaronder de voormalige Amerikaanse staatssecretaris voor humanitaire zaken, Richard Shifter, en dat hij de nieuwe HCNM slechts éénmaal noemt, op blz. 19, en dan niet eens in staat is

diens naam correct te spellen: de man heet Ekeus in plaats van Ekens.

Voorts worden tot vervelens toe de kwaliteiten van Van der Stoels aanpak geprezen. Deze aanpak werd gekenmerkt door 'independence, cooperation, impartiality, incrementalism, persistence, confidentiality, trust and credibility'. Enkele bladzijden verder heeft Kemp het over de stijl van Van der Stoel. Deze was gebaseerd op 'fairness, consistency and justice'. Voor het geval de lezer nog niet door heeft dat hij met een bijzonder man heeft te doen, zorgt Kemp regelmatig voor lovende samenvattingen van het voorafgaande. Zoals: 'To summarize, he (bedoeld is uiteraard Van der Stoel) used his insider knowledge and contacts with his outsider objectivity and influence to help parties find solutions that were in their best interest, or at least the interest of inter-ethnic accommodation.' Ook het feit dat we te maken hebben met 'a good listener' wordt de lezer herhaaldelijk onder de aandacht gebracht.

Kenmerkend voor deze manier van werken is dat Kemp zich in de hoofdstukken over de afzonderlijke landen geheel fixeert op Van der Stoels activiteiten, en daarbij het werk van andere instellingen – hoe relevant ook – onvermeld laat. Zo wordt in de passages over Slowakije gezwegen over het feit dat vóór de komst van Van der Stoel de Raad van Europa gedaan had weten te krijgen dat de Hongaarse minderheid tegemoet was gekomen wat betreft afschaffing van het verplichte suffix 'ová' achter de achternamen van Hongaarstalige vrouwen en de mogelijkheid tot tweetalige plaatsnaamborden bij gemeenten waar Hongaren meer dan 20% van de bevolking uitmaken. Van der Stoel wordt gepresenteerd als 'something of a nemesis for Meciar', die als premier tussen 1994 en 1998 stelselmatig de wensen van de Hongaren negeerde. Vermoedelijk zal Meciar echter meer onder de indruk zijn

geweest van de protesten van de kant van de Verenigde Staten en de Europese Unie. Opvallend is verder dat Kemp nergens het plan-Balladur en het hieruit resulterende stabiliteitspact (1995) noemt, waarbij EU-kandidaten in Centraal-Europa tot dialogen over grens- en minderheidskwesties werden aangezet. Wat vond de HCNM van dit initiatief en welke consequenties had het voor zijn werk?

Een vraag die eveneens onbeantwoord is gebleven, betreft de relatie met het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Kemp wijst erop dat Van der Stoel dagelijks de geclassificeerde telegrammen van het ministerie ontving, en dat het ministerie ook een of twee ambtenaren bij zijn staf detacheerde. Het zou interessant zijn geweest na te gaan in hoeverre dit geleid heeft tot gelijklopende opvattingen van Nederland en HCNM. Het boek zegt hier helaas niets over. Er valt, kortom, op dit terrein nog heel wat onderzoek te verrichten en hopelijk zal dit op een meer evenwichtige wijze gebeuren dan in de studie van Kemp is gebeurd.

DRS J.W. VAN DER MEULEN is verbonden aan de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael.

Angst voor de islam

NICO LANDMAN

DE ANGST VOOR EEN ISLAMITISCH GEVAAR is niet van vandaag of gisteren. Al in de tijd van Luther bezorgden de Osmaanse kromzwaarden menigeeën in Europa nachtmerries, ook al wilde Luther zelf liever maar Turks dan Paaps zijn. De laatste decennia heeft die angst nieuwe dimensies gekregen door de toegenomen invloed van politiek-islamitische bewegingen, die de gevestigde regimes in de islamitische wereld uit het zadel proberen te lichten en zich soms keren tegen het Westen dat die regimes steunt.

Sinds de islamitische revolutie in Iran in 1979 is er een stroom van artikelen en boeken op gang gekomen over de vraag naar de achtergronden, de invloed en de toekomstperspectieven van de politieke islam. Een recente vrucht aan deze boom is Marius Wessels' studie over de extremistische variant van de islam. Volgens het wetenschappelijk bureau van de VVD, de Teldersstichting, die het rapport heeft uitgegeven, is met de studie het verschijnsel moslim-extremisme grondig in kaart gebracht en kan de discussie beginnen over wat het Westen kan doen om te bevorderen dat extremistische opvattingen zo min mogelijk wortel schieten. Wessels komt daarmee tegemoet aan een behoefte die al in 1999 door VVD-kamerlid Wilders in een motie werd verwoord, namelijk de behoefte aan een analyse van de gevaren van het moslimextremisme. Ironisch genoeg verscheen de regeringsnotitie die naar aanleiding van de motie werd opgesteld, bijna gelijktijdig met het werk van Wessels, zodat er nu twee, elkaar deels overlappende studies liggen.

De regeringsnotitie (*Islamitisch radicalisme in het Midden-Oosten en Centraal-Azië*, kamerstuk 28091, nr 1) beperkt zich grotendeels tot een

actuele bestandsopname van radicaal islamitisch activisme in de diverse regio's, gevolgd door een korte risico-analyse voor Nederland. De notitie gaat vooral in op groepen die gewelddadige activiteiten legitimeren vanuit de islam. De toon in dit 28 pagina's tellende stuk is in het algemeen zakelijk, de informatie is beknopt maar gedegen. Wessels is uitvoeriger (183 pagina's) en heeft een bredere aanpak. Het islamitisch radicalisme wordt door hem in een historisch kader geplaatst en bovendien in verband gebracht met informatie over de islam.

Helaas gaat deze brede aanpak niet gepaard met een grote diepgang. De studie brengt een indrukwekkende hoeveelheid namen, jaartallen en gebeurtenissen bijeen, maar een zakelijke analyse van de politieke islam in al zijn uitingvormen blijft achterwege, of liever gezegd, die analyse raakt ondergesneeuwd in verontwaardiging over het ondemocratisch karakter ervan en in waarschuwingen voor de gevaren. Een aanzet tot analyse wordt gegeven in paragraaf 2.3, waar succes van moslim-radicalisme volkomen terecht in verband wordt gebracht met falen van seculiere Arabische regimes: grote armoede, niet-effectief bestuur, vriendjespolitiek en corruptie. Bovendien constateert Wessels dat seculiere vormen van politieke oppositie in veel landen monddood zijn gemaakt, waardoor de uitweg via de godsdienst vaak de enige mogelijkheid voor dissidenten vormt. Dit is een begin van een verklaring voor de populariteit van politiek-islamitische bewegingen in het licht van de concrete

Marius Wessels: *De extremistische variant van de Islam. De opkomst van het eigentijdse moslim-extremisme.*

Den Haag: Teldersstichting, 2001; 183 blz.; € 15.95; ISBN: 90-73896-20-7

maatschappelijke verhoudingen. Maar een consequente uitwerking van deze verklaring blijft uit. De schrijver vreest namelijk dat we het 'gevaar van het moslim-radicalisme' gaan 'afdoen' met een verwijzing naar slechte maatschappelijke omstandigheden. 'Wat ook de achtergronden van het moslim-radicalisme waren, de essentie van het gedachtengoed is religieus van aard', aldus Wessels.

Dit laatste mag waar zijn, maar biedt weinig inzicht in de wisselwerking tussen het godsdienstige gedachtengoed en de maatschappelijke werkelijkheid. In een recente analyse over de politieke islam drukt de bekende veiligheidsexpert Graham Fuller (ex-CIA) zich voorzichtiger uit: 'Het gaat er niet om wat de islam is, maar om wat moslims willen. Mensen van allerlei geloofsovertuigingen kunnen razendsnel interpretaties van hun godsdienst ontwikkelen om zo ongeveer elk politiek doel te rechtvaardigen.' (*Foreign Affairs*, maart/april 2002). Om moslim-radicalisme te begrijpen is het daarom volgens Fuller nodig te vragen: staat de plaatselijke overheid verkiezingen en vrije politieke discussies toe? Hoe repressief is het regime, hoe gewelddadig is de politieke cultuur waarin het opereert? In de studie van Wessels wordt weliswaar met enige regelmaat gewezen op de ondemocratische praktijken en schendingen van de mensenrechten onder seculiere regimes, maar zel-

den worden deze praktijken aange-
wezen als oorzaak van polarisatie en
radicalisering van de islamitische
oppositie. De oorzaak wordt primair
in de islamitische bronnen gezocht.

Een hiermee samenhangend
bezwaar is de manier waarop vreed-
zame en gewelddadige vormen van
politieke islam worden behandeld in
deze studie. Beide worden in het
begin netjes van elkaar onderschei-
den en krijgen aparte *labels*, respec-
tiefelijk moslim-fundamentalisme en
moslim-extremisme. De auteur pro-
beert evenwel aan te tonen dat deze
twee verschijnselen wel onderschei-
den, maar niet gescheiden kunnen
worden en vaak in elkaar overlopen.
Hij meent een patroon te kunnen
ontwaren, waarin de radicalen begin-
nen met sociaal werk, sportverenig-
ingen en ziekenhuizen, maar in een
volgende fase overgaan op geweldda-
dige acties 'om de gewenste gebieds-
uitbreiding te verwezenlijken'. De
boodschap van deze analyse is: pas
op met islamitische liefdadigheid,
want die is slechts een eerste stap op
weg naar geweld! Wessels verzuimt
te vragen naar de omstandigheden
waarin bepaalde fundamentalistische
groepen gewelddadig zijn geworden.
De mogelijkheid dat moslimradica-
len wel eens uiting zouden kunnen
geven aan zeer begrijpelijke grieven
van de bevolking tegen autoritaire
regimes, wordt onvoldoende onder-
kend. Deze mogelijkheid komt daar-
entegen wel ter sprake in de rege-
ringsnotitie over hetzelfde onder-
werp. Daar wordt bijvoorbeeld bij de
behandeling van Centraal-Azië
geconstateerd dat volgens onafhan-
kelijke onderzoeksinstellingen het
ondemocratische en repressieve
karakter van de betrokken regimes
de belangrijkste voedingsbodem is
voor islamitisch radicalisme.

Hoewel het te ver zou gaan Wes-
sels steun voor dictatoriale regimes te
verwijten, is de toon waarop hij hun
ondemocratisch bestuur beschrijft,
vaak opvallend mild. Bijna terloops
wordt vermeld hoe de Algerijnse
FLN-regering in 1988 uitingen van

sociale onvrede de kop indrukte, en
hoe het leger in 1991 een tweede ver-
kiezingsronde afgelastte om te voor-
komen dat de FIS de verkiezingen zou
winnen. Naar aanleiding van het
repressieve optreden van de Oezbeek-
se overheid tegenover de moslimdissi-
denden (marteling en dwangarbeid)
constateert de schrijver eufemistisch:
'behalve een bezwering van de dreig-
ing van het moslim-radicalisme is
ook een bevordering van de democra-
tie wenselijk'. De schendingen van de
mensenrechten door seculiere regimes
worden meestal op zakelijke, neutrale
toon beschreven, terwijl bij de behan-
deling van religieuze oppositiebewe-
gingen vrijwel geen alinea voorbijgaat
zonder woorden als 'gevaarlijk',
'bedreiging', 'waakzaamheid geboden',
e.d. In dit opzicht maakt de studie een
onevenwichtige indruk.

Naast deze wat partijdige
beschrijving van de situatie in de
islamitische wereld vormen opper-
vlakkigheid en onzorgvuldigheid
van de achtergrondinformatie over
de islam een storende factor in dit
boek. De omschrijving van de diver-
se stromingen binnen de islam is
niet helder, en zij gaat gebukt onder
de neiging deze stromingen in te
delen in relatief vooruitstrevende
'good guys' en (meer conservatieve)
'bad guys'.

Fundamentalisten behoren van-
wege hun oproep tot terugkeer naar
de koran en toepassing van de sha-
ri'a in Wessels' optiek tot die laatste
categorie van 'bad guys'. De mystiek
is daarentegen veel moderner, stelt
persoonlijke religieuze beleving
boven oorspronkelijke regels en
hoort in de eerste groep van 'good
guys'. Vervolgens toont de schrijver
zich verbaasd over een 'merkwaardige
mengeling van Sufisme en mos-
lim-fundamentalisme'. Dit is slechts
één voorbeeld van geforceerde toe-
passing van simpele etiketten op een
complexe realiteit. Een ander voor-
beeld is de manier waarop de rechts-
scholen van de soennitische islam
simplistisch worden gerangschikt
van 'minst streng' tot 'de strengste'.

Inzicht in hun verspreiding wordt
van groot belang geacht om de 'mate
van gestrengheid' van de islam in
een bepaalde streek te kunnen
onderkennen. Als we de proef op de
som nemen, dan kunnen we bijvoor-
beeld concluderen dat de islam in
Afghanistan tot de categorie 'minst
streng' behoort. De bijlagen met isla-
mologische achtergrondinformatie
hadden wellicht beter achterwege
kunnen blijven, en de schrijver had
beter kunnen verwijzen naar een
beknopt handboek over de islam.

Ten slotte besteedt Wessels aan-
dacht aan de situatie in Nederland.
Ook deze paragraaf kenmerkt zich
door een brede aanpak, waarin de
auteur zich niet beperkt tot potentieel
gewelddadige groepen en individuen,
maar probeert het hele spectrum van
islamitische organisaties in kaart te
brengen. En ook hier is de toon niet
zakelijk, maar wordt steeds een waar-
schuwend vingertje in de lucht gesto-
ken. Het in kaart brengen behelst
vooral het bepalen van de mate van
'strengheid' van de diverse moslim-
groeperingen, en leidt tot een bespre-
king van de vraag hoe moderne inter-
pretaties van de islam kunnen wor-
den gestimuleerd en conservatieve
interpretaties tegengegaan. Het ant-
woord wordt gezocht in de oprichting
van imam-opleidingen en het tegen-
gaan van buitenlandse invloeden op
de Nederlandse islam. Afgezien van
de vraag of deze paternalistische
bemoeienis met de interne zaken van
religieuze gemeenschappen wel wen-
selijk is, is het zeer twijfelachtig of
die discussie thuishoort in een boek
over bestrijding van extremisme.
Integratiebeleid en terrorismebestrij-
ding zijn zeer verschillende dingen.
Een vermenging van de twee kan
voor beide averechts werken.

Over de auteur

DR. NICO LANDMAN is verbonden aan de Opleiding
Arabische, Nieuwperzische en Turkse talen en cul-
turen van de Faculteit der Letteren van de Univer-
siteit Utrecht. Hij promoveerde op moskee-organi-
saties in Nederland.

Federico Mayor in collaboration with Jérôme Bindé (with the assistance of Jean-Yves Le Saux, Ragnar Gudmundsson and the team of UNESCO's Analysis and Forecasting Office): The World Ahead: Our Future in the Making.
London/New York: Zed Books/UNESCO, 2001; xiv + 496 blz.; £ 55,= ISBN 1-85649-874-3

Tegen de achtergrond van de 'derde industriële ontwikkeling' en stormachtige ontwikkelingen op wetenschappelijk terrein komen in dit boek de uitdagingen aan de orde waarvoor de huidige wereld zich ziet geplaatst. Daartoe wordt de stand van zaken in diverse maatschappelijke sectoren geanalyseerd en een blik in de toekomst geworpen. In deel 1, 'Towards a New Social Contract', treft men een analyse aan van de demografische problematiek, de kloof tussen rijk en arm, de problemen van de grote stad, de toekomst van het openbaar vervoer, de positie van de vrouw en de strijd tegen drugs. In deel 2, 'Towards a Natural Contract: Science, Development and the Environment', wordt de milieuproblematiek in haar diverse aspecten behandeld, zoals het gevaar van woestijnvorming en de water- en voedselproblematiek, en wordt de potentiële rol van de zich ontwikkelende biotechnologie aan de orde gesteld. Dit deel wordt afgesloten met een hoofdstuk over energieverbruik, klimaatverandering en mogelijke nieuwe vormen van energieproductie. Deel 3, 'Towards a Cultural Contract: From the Information Society to the Knowledge Society?', gaat over de nieuwe technologische revolutie op het terrein van informatiever-schaffing, communicatie en kennisver-garing, de toekomst van het geschreven woord en de eventuele ontwikkelingen op taal- en onderwijsgebied. In deel 4, 'Towards a New Ethical Contract', worden vragen gesteld over de toekomst van Afrika ('Will There be an "African

Boek aankondigingen

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door de Oost-Europadeskundige Martin van den Heuvel (*M.v.d.H.*), de aan de bibliotheek van Instituut Clingendael verbonden historica Ali Molenaar (*A.C.M.*) en Fenna van den Burg (*F.v.d.B.*).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:
www.clingendael.nl/library/publications

Miracle"?), over een mogelijke agenda van wapenreductie, over de toekomst van de Verenigde Naties en over de mogelijkheden voor een ontwikkeling van een 'vredescultuur'. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal saillante punten en aanbevelingen ('pointers and recommendations'). Op blz. 465 treft men het door verscheidene Nobelprijswinnaars opgestelde 'Manifesto 2000 for a Culture of Peace and Non-Violence' aan. Een van de conclusies van dit Manifest is dat 'vooruitzien en preventie, gecombineerd met denken en actie gericht op de toekomst, een absolute noodzaak is, wil de mensheid de 21ste eeuw overleven' (blz. 469). Het boek is voorzien van een uitgebreid register. Mayor is ex-directeur-generaal van de UNESCO en was o.m. minister van onderwijs in Spanje en lid van het Europees Parlement; Bindé is directeur van 'UNESCO's Analysis and Forecasting Office' en studeerde aan de 'Ecole Normale Supérieure', een van de Franse *grandes écoles*. (*F.v.d.B.*)

Elbert Toonen: De Glorietijd van de Russen onder L.I. Brezjnev.
Haarlem: Uitgeverij Personalia, 2001; 314 blz.; ISBN: 90-805575-2-8

De periode-Brezjnev (1964-1982) was de meest stabiele in de hele geschiedenis van de Sovjetunie. De Tweede Wereldoorlog en de stalinistische dictatuur waren achter de rug en ook de korte, maar onrustige tijd

van Nikita Chroesjtsjov (1953-1964) was snel vergeten. Bijna twintig jaar heerste er orde en rust in de grootste staat ter wereld. De economie groeide geleidelijk en de mensen wisten waar ze aan toe waren. Een communistisch wonderland was de Sovjetunie niet, maar wat wisten gewone sovjetburgers af van het leven buiten hun imperium? Ze konden slechts vergelijken met hun eigen verleden en zo gezien hadden ze het zo gek nog niet. Elbert Toonen beschrijft eerst de politieke carrière van Leonid Brezjnev tot hij in 1964 Ruslands machtigste man wordt. Daarna behandelt hij de binnenlandse (landbouw, industrie, godsdienst, jeugd, leger, enz.) en buitenlandse politiek. In dat laatste gedeelte komen de betrekkingen met de Warschaupactlanden, het Nabije en Verre Oosten, Afrika en Azië aan de orde. Toonen baseert zijn boek in hoge mate op Westers-talige boeken en tijdschriften (vooral ook de *Internationale Spectator*), die hij uitgebreid citeert. Hij heeft een zeer leesbaar boek geschreven met veel interessante details, die ongetwijfeld ook voor ons middelbaar onderwijs bruikbaar zijn. Het veelvuldig citeren van auteurs leidt soms wel tot enige verwarring over de vraag naar Toonens eigen mening. Zo komt de periode-Brezjnev enerzijds naar voren als een glorie-tijd, terwijl anderzijds de armoede en ellende van zijn regime zichtbaar worden (bijvoorbeeld talloze dorpen zonder centrale verwarming, waterleiding en riolering). Toonen

lijkt veel sympathie voor Brezjnev te hebben: Nooit had Rusland zoveel invloed, schrijft hij in het Voorwoord. Hij citeert zelfs een uitspraak van ex-bondskanselier Helmut Schmidt, dat Brezjnevs strategie nu in Rusland weer opgepakt zou kunnen worden. Ik betwijfel echter of Brezjnev een doordachte strategie bezat. Hij had de tijd mee, maar als hij tien jaar langer in het zadel was gebleven, had ook hij het verval niet kunnen tegengaan. (M.v.d.H.)

Netherlands Yearbook of International Law 2000.

The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001; x + 397 blz.; € 125, = ISBN 90-6704-143-2

Deze bekende Engelstalige serie jaarboeken van het T.M.C. Asser Instituut is vanaf dit 31ste deel ondergebracht bij de eigen T.M.C. Asser Press. Aan het gedegen karakter verandert overigens niets. De bekende rubrieken zijn nog steeds aanwezig. Er worden jaaroverzichten gegeven van internationaal-rechtelijke wetgeving op nationaal en gemeentelijk niveau, een overzicht van verdragen waarbij Nederland partij is, alsmede een overzicht van internationaal-rechtelijke besluitvorming. Tevens wordt een uitgebreide lijst gepresenteerd van literatuur op het gebied van internationaal recht van Nederlandse auteurs. De rubrieken beslaan veelal de periode 1998-1999. De drie artikelen in dit deel handelen respectievelijk over internationaal recht in het Europese Hof van Justitie; internationaal milieurecht; en de status van de '1989 Australia-Indonesia-Timor gap treaty'. Een zeer gevarieerde editie dus, die door velen zal worden gewaardeerd. (A.C.M.)

Katarina West: Agents of Altruism. The expansion of humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan.
Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001; xiii + 253 blz.; £ 45, = ISBN 0-7546-1839-0

West behandelt in deze studie de enorme vlucht die het verschijnsel van de niet-gouvernementele organisaties (NGO's), die optreden in humanitaire noodsituaties, heeft genomen. Zij analyseert daartoe twee zeer uiteenlopende gevallen: Afghanistan en Rwanda. Wat *Afghanistan* betreft worden twee perioden doorgelicht: de sovjetinvasie in 1979, uitlopende op een tienjarige bezetting, en de periode 1992-1998, waarin, met de verovering van Kabul in 1996, de Taliban de touwtjes in handen kregen. Een en ander leidde tot de ineenstorting van de staat, de plaatsing van talloze landmijnen met alle consequenties van dien, vernietiging van steden en dorpen, een vluchtelingenprobleem en 20.000 doden. De NGO's arriveerden in de jaren '80 en breidden zich in snel tempo uit. In *Rwanda* was tweemaal sprake van een wederzijdse uitmoording van Tutsi en Hutu: in de jaren '60, toen de NGO's nog nauwelijks iets in te brengen hadden, en in de jaren '90, toen ze over veel macht bleken te beschikken. Hier gaf de strijd aanleiding tot 800.000 doden en 3 miljoen *displaced persons*. Het onderzoek naar de opkomst van de humanitaire NGO geschiedt onder twee theoretische invalshoeken. Een zogenaamde 'realistische' invalshoek, d.w.z. de groei van de NGO's geschiedde omdat ingrijpende politieke veranderingen dit mogelijk maakten; en de 'institutionele' invalshoek: de groei ontstond op basis van een geleidelijke humanitaire evolutie. Het slothoofdstuk bevat de volgende vier conclusies: De 'realistische' invalshoek vormt een inadequate verklaring van de groei van de humanitaire NGO's; de 'institutionele' invalshoek bleek (in het bijzonder in Rwanda) een betere, maar zeker geen volledige verklaring. De *macht* van humanitaire organisaties in rampgebieden is steeds onderschat; humanitaire actoren (helpers, donoren, vredeshandhavers, enz.) zijn niet alleen

invloedrijke spelers geworden omdat ze bepaalde taken gingen vervullen, maar tevens omdat hun aanwezigheid een permanent verschijnsel werd in crisisgebieden. NGO's gingen op voet van gelijkheid opereren met de Verenigde Naties en het Internationale Comité van het Rode Kruis; langzamerhand verloren zij hun inferieure status in het internationale humanitaire systeem, werden ze professioneler en in staat tot krachtiger beïnvloeding van het VN-systeem; ze vergrootten hun bronnen van inkomsten en maakten effectiever gebruik van de media. De *media* hebben grote invloed op (het entameren van) humanitaire acties, maar enige samenhang in de manier waarop een ernstige crisis al dan niet hun aandacht trekt, ontbreekt. West is verbonden aan het European University Institute in Florence. (F.v.d.B.)

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Activiteit **Globalisering**
(debat tussen Daniel Cohn-Bendit en Dick Benschop; het debat wordt geleid door Andrée van Es)
Plaats Felix Meritis, Keizersgracht 324, Amsterdam
Organisator GroenLinks in de EU i.s.m. GroenLinks werkgroep Europa
Kosten gratis
Datum 16 april
Aanmelding Mw. Margot Schmitz (email: europa@groenlinks.nl; tel. 030-2399908)

Activiteit **Toezicht & Controle: Minder Afstand, Meer Grip?**
landelijk Congres der Bestuurskunde)
Plaats Erasmus Expo- en Congrescentrum, Rotterdam
Organisator Bestuurskundestudenten van Erasmus Universiteit Rotterdam
Kosten onbekend
Datum 7 en 8 mei
Aanmelding tel. 010-4088563; zie ook www.lcb.nl

What Future for What Europe? **Activiteit**
(debat over een nieuwe constitutie en de uitbreiding van de Europese Unie)
European Institute for Public Administration, Maastricht
The Amsterdam-Maastricht Summer University i.s.m. EIPA
650 euro
1 en 2 juli
Ruggero Lala (email: ruggero.lala@AMSU.edu)

From Government to Governance: The Growing Impact of Non-State Actors on the International and European Legal System **Activiteit**
(2002 Hague Joint Conference on Contemporary Issues of International Law)
T.M.C. Asser Instituut, R.J. Schimmelpennincklaan 20-22, Den Haag
T.M.C. Asser Instituut
onbekend
4,5 en 6 juli
Mw. M. van der Ark (email: m.h.a.van.der.ark@asser.nl; tel. 070-3420329)

Eind juni houdt de Amsterdam-Maastricht Summer University i.s.m. de Rechtenfaculteit van de Universiteit Maastricht drie seminars in Maastricht:

- * op 19 en 20 juni: Accumulation and Enforcement of Intellectual Property Rights
 - * op 21 en 22 juni: The WTO in 2002: A New Start?
 - * op 24 en 25 juni: Regulatory Issues of Genetically Modified Organisms
- Voor meer informatie: Ruggero Lala (email: ruggero.lala@AMSU.edu)

SUMMARIES

J.Q.Th. Rood

discusses the EU policy of the second 'Purple' government, in particular the issue whether during this administration the Netherlands have renounced their traditional support for a supranational European Union. He concludes that the present government has indeed adopted a much more pragmatic approach towards the Union, and that in particular the Dutch position concerning the *finalité politique* of the integration process is characterized by a certain lack of focus.

A. Stemerding

(a former Netherlands Minister of Defence) presents his views on the Dutch defence and security policy as pursued by the two 'Purple coalition' governments (1994-2002), headed by Prime Minister Wim Kok. During Purple's predecessor, the third Lubbers government (1989-1994), the

Cold War had ended, requiring a change of Dutch defence policy, which was laid down in two Defence Memoranda, of which the 1993 Priority Memorandum was the most important one. As a result of doing away with conscription, the Armed Forces were transformed into a Volunteer Force, and its manpower was reduced. Nevertheless, the Armed Forces' nature and structure from the Cold War period were maintained, which meant that the Dutch defence effort remained highly fragmented. The Army, Navy and Air Force branches acquired more autonomy. These factors, combined with the fact that the Defence Ministry's political leadership proved unable to give clear interpretations of notions such as crisis management and peace enforcement, led to the irresponsible deployment of a Dutch battalion to Srebrenica. This was the legacy the Purple I-government inherited. Srebrenica became a black page in Dutch history. The transition to a volunteer army brought about massive shortages of military

personnel, and the availability of the Dutch Army suffered accordingly. The Defence Memorandum of 2000 of the Purple II-government did not bring any policy changes as regards organisation and composition of the Armed Forces. A multitude of tasks, a tight budget and lack of personnel result in a far from rosy picture. In the preparatory stages of the formation of a new government, agreements have to be made on reducing the multitude of tasks for the Dutch Armed Forces; furthermore, according to the author, the Dutch should make a clear choice for NATO operating in a regional context rather than worldwide. The author argues that the European Union should not develop into a military super power, or hyper power, but rather into a civil super power with a military component. In this regard, too, choices have to be made. It should be clearly expressed at the outset that the Netherlands will only take part in military operations when there is an assurance that the provisions of the Treaties of Geneva are respected.

Paul Hoebink

explains how Eveline Herfkens started in 1998 as an ambitious minister for development cooperation in the new Dutch cabinet, ready to reorganize the heritage of her fellow social democrat predecessor Jan Pronk. She began by restructuring the bilateral assistance programme, with the intention of bringing the number of aid-receiving countries down to twenty, and by reducing the range of aid policy instruments and limiting them to sector aid. It proved difficult to fit the choice of programme countries into the criteria (poverty, aid level, good governance). Furthermore, due to the number of thematic areas covered in various countries (environment, good governance) the total number of aid receivers stayed around sixty. The minister faced a similar set of problems when attempting to change the co-financing programme for private, non-governmental aid agencies and in restructuring technical assistance. The initial measures she took or the way she announced policy changes, raised so much criticism from NGO's and in parliament that she had to climb down from some of her ambitions. Less controversial was her handling of the development budget or her assertive policy towards multilateral organizations. Herfkens was quite successful on policy consensus issues (debt, trade, spill-over effects of European export credits or agricultural policy). It is questionable, however, whether she was a good 'change manager', since she only got half way or even less in some of the policy fields she tried to restructure.

Monique Castermans & Peter Baehr

attempt to answer the question to what extent the Netherlands have been able to pursue an independent (i.e. outside the framework of the European Union) policy towards China, in particular in response to the violation of human rights by the Chinese authorities. Although the Dutch government should be commended for her attempts in putting into practice the principles of her human rights policy even

towards a super power like China, one may question whether the Dutch approach has been successful from a tactical point of view. During the last decade the Netherlands have taken initiatives to put the human rights situation in China on the political agenda, and in many cases they were not backed by the larger EU Member States, as happened in 1997 when the Netherlands submitted an anti-China resolution in the UN Commission for Human Rights. Refusal of cooperation of other EU members provoked an angry response from the Dutch minister of Foreign Affairs Van Mierlo and the affair resulted in diplomatic relations between China and the Netherlands being put on the back-burner for a while.

Van Mierlo's successor Van Aartsen has opted for a policy of 'constructive engagement': participation in a critical dialogue with the Chinese, utilizing economic instruments to help developing a civil society in China and providing financial development aid.

Jan Sizoo

(a former ambassador of the Kingdom of the Netherlands in Belgrado) returns to the Kosovo crisis in 1998-1999 and notes that most scholars in international law would agree that NATO's military force against the Federal Republic of Yugoslavia in Spring 1999 was illegitimate, being at variance with the UN Charter. He then argues that the preceding threat of force by NATO, of 28 May 1998, against the FRY was equally illegitimate. Also, NATO's threat to use force violated political commitments solemnly adopted at various occasions by OSCE participating states since 1975. Finally, he points to the contrasts between the way in which Western countries responded to the atrocities committed by Serbs in Kosovo in 1998/1999, leading to the threat and use of force by NATO, in comparison with their response to the atrocities committed by Croats in the Croatian Serb area of Krajina in the Summer of 1995, which was lenient.

Raymond Buve

surveys the current critical situation in Argentina. Recession, a total lack of budgetary discipline and large-scale tax evasion have all culminated in an economic and political crisis which will be extremely difficult to solve in the short run. This crisis results from the legacy of Juan Domingo Peron who in the 1940s transformed workers in the industrial and service sectors into a pivotal power force in Argentinian politics. Since Peron was ousted from office in 1955, society remained characterized by sharp social divisions and corruption. Tackling social unrest and at the same time satisfying foreign banks and donors will prove to be an almost impossible task for Argentina's new president, the Peronist Duhalde. According to the author, the crucial question is whether Duhalde, who only three years ago, in 1999, was massively beaten in presidential elections, will now be able to command the confidence of a frustrated and discontented population.