

# Internationale Spectator

Jaargang 64 - nr 5 - mei 2010



**VRIJHEIDSRECHTEN BEKNELD:  
WEEGSCHAAL OF WAAGSCHAAL**

NAVO op weg naar nieuw Strategisch Concept

Herbezinning op de rol van kernwapens



Instituut Clingendael

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, EGMONT, te Brussel.

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

#### Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'  
Redactie Internationale Spectator  
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag  
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669  
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of  
pschregardus@clingendael.nl  
www.internationalespectator.nl

#### Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofdredacteur)  
Peter A. Schregardus (eindredacteur)  
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

#### Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, E. Drieskens,  
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,  
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,  
C.W.A.M. van Paridon, J.Q.Th. Rood, R. A. Wessel.

#### Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV  
Administratie Internationale Spectator  
Postbus 43, 9400 AA Assen  
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552  
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl  
www.vangorcum.nl

#### Abonnementenprijzen

Nederland en België:  
Particulier € 63,00  
Instelling € 74,50  
Student € 48,50 (max. 5 jaar)  
Studenten-startersabonnement € 26,50 (1 jaar)  
Buitenland:  
Particulier € 90,25  
Instelling € 103,00  
Student € 71,00  
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.  
Abonnementen worden automatisch verlengd,  
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging  
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

#### Advertenties

Acquire Media, Zwolle  
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /  
fax 038-4606318  
info@acquiremedia.nl

#### Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op  
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen  
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-  
delijkheid van de schrijvers.

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

©2010, Koninklijke van Gorcum, Assen  
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van  
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



## Inhoud meinummer 2010

### COLUMN

#### Sico van der Meer

Hoe gevaarlijk is een Iraans  
kernwapen? 249

### ARTIKELEN

#### Wim van Eekelen

Herbezinning op de rol van kernwapens:  
een persoonlijk commentaar 251

#### Mark Waanders

Strategie NAVO moet anders 255

#### Frans Osinga

Op weg naar een nieuw Strategisch  
Concept: kanttekeningen bij het AIV-  
rapport 258

#### Jaïr van der Lijn

Zijn vredesoperaties en 'staatsopbouw'  
voor dummy's?: was het maar simpel  
en gemakkelijk 263

#### Alfred Pijpers

De waarachtigheid van de commissie-  
Davids 268

### Vrijheidsrechten bekneeld: weegschaal of waagschaal

#### Lars van Troost

Vrije meningsuiting: kroonjuweel of  
steen des aanstoots? 272

#### Leonie van der Stijl

Wetenschap in de knel: bedreiging van  
academische vrijheid op wereldschaal 276

#### Menno R. Kamminga

Eindtijd van de godsdienstvrijheid?:  
bedreiging in praktijk en theorie 280

#### Barend ter Haar

De *Falun Gong* in China:  
religie in verzet tegen de staat 285

#### Bibi van Ginkel

De worsteling van de VN in de strijd  
tegen terrorisme: waar is de balans  
tussen vrijheid en veiligheid? 290

#### Antoon De Baets

Onverjaarbare historische misdrijven 293

### FILMRECENSIE

#### Johannes Visser over

*Vrijheid of willekeur in bestrijding van  
drugsbenden?* 298

### BOEKBESPREKINGEN

#### Marcel de Haas over

*Godsdienstonvrijheid in Rusland* 300

#### Jan Geert Siccama over

*Massaal-geweldgebruik: verklaringen  
en oplossingen* 301

#### Joris Kreutzer over

*Genocide als bewuste keuze* 303

#### Wouter van Raay over

*Een filosofische benadering van het  
compromis* 304

#### Sam Rozemond over

*Het tijdperk-Luns* 305

### SIGNALEMENTEN

307

### SUMMARIES

310

## Hoe gevaarlijk is een Iraans kernwapen?

Het lukt de internationale gemeenschap maar niet om het Iraanse nucleaire programma tot stoppen te dwingen. Intussen menen veel analisten dat Iran op redelijk korte termijn – één tot vijf jaar – over een kernwapen zou kunnen beschikken. Is dit reden tot paniek?

Iran is al jarenlang bezig met het ontwikkelen van kernwapens, waarbij het land herhaaldelijk het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) en de VN-Veiligheidsraad heeft geprovoceerd. Terwijl het Westen tot strenge economische sancties probeert te komen, liggen vooral China en Rusland dwars vanwege grote economische en strategische belangen. Westerse sancties die daarom maar buiten de VN om zijn ingesteld, worden relatief eenvoudig door Iran omzeild. Zelfs al zou er binnen de VN alsnog tot een streng sanctiepakket worden besloten, dan blijft de vraag of dit Iran van een kernwapen kan afhouden. Economische sancties zijn een lange-termijninstrument, terwijl Iran volgens veel deskundigen op redelijk korte termijn een kernwapenmacht kan zijn. Het ultieme beïnvloedingsinstrument, militair ingrijpen, is in de kwestie-Iran nagenoeg onbestaanbaar. Een bombardement op nucleaire installaties zal mogelijk slechts enkele jaren vertraging in het Iraanse kernwapenprogramma opleveren, terwijl de vasthoudendheid en vijandigheid van Iran alleen maar zullen toenemen – nog los van de vraag wat zo'n bombardement betekent voor regionale en mondiale verhoudingen. De machteloosheid van de internationale gemeenschap om Iran tegen te houden, vraagt om een analyse van het ongewenste scenario: hoe gevaarlijk zou het zijn als Iran kernwapens heeft?

Bij deze vraag dienen meteen twee nuanceringen te worden geplaatst. Hoewel er inmiddels weinig twijfel meer is of Iran kernwapens ontwikkelt, bestaat de kans dat het land het allerlaatste stapje naar zo'n wapen *niet* zal zetten. Sommige analisten vermoeden dat Iran mikt op een zogenoemde *latente capaciteit*, wat betekent dat alles aanwezig is om binnen korte tijd (enkele maanden) een kernwapen te produceren, maar dat men die laatste stap niet zet, om negatieve reacties te voorkomen. De potentie om snel een kernwapen te produceren wordt wellicht genoeg geacht

om de status van regionale 'grootmacht' te benadrukken en om als 'verzekeringsspolis' tegen buitenlandse vijanden te dienen. Dit zou in lijn zijn met de beweringen van geestelijk leider ayatollah Khamenei dat Iran geen kernwapen wil hebben, omdat dergelijke massavernietigingswapens in strijd zijn met de islam. Daarnaast zijn de analyses over de Iraanse capaciteiten tamelijk divers. Naast alarmerende voorspellingen dat het land binnen één of enkele jaren een kernbom kan hebben, zijn er ook berichten dat het nucleaire programma onder ernstige technische problemen lijdt – al dan niet wegens sabotage door buitenlandse geheime diensten. Desalniettemin blijft de vraag naar het gevaar van een Iraans kernwapen relevant.

Stel dat het regime in Teheran binnenkort over kernwapens kan beschikken, zou het deze wapens dan ook werkelijk inzetten? Die kans lijkt nihil. Ondanks de agressieve retoriek van president Ahmadinejad jegens Israël lijkt een nucleaire aanval vrijwel uitgesloten. Op het gebruik van kernwapens ligt sinds 1945, de eerste en enige keer dat ze ooit zijn ingezet, zo'n overal ter wereld geldend taboe, dat inzet ervan onherroepelijk zelfmoord voor het Iraanse regime betekent. De gruwelijkheid ervan zal een onmiddellijke tegenaanval veroorzaken, al dan niet eveneens met kernwapens. Er zijn overigens alarmisten die menen dat leiders als Ahmadinejad religieuze fanatici zijn die de vernietiging van hun eigen land wel overhebben voor de 'heilige taak' om Israël uit het Midden-Oosten te verdrijven. Wie zich een beetje verdiept in het Iraanse regime, moet echter concluderen dat dat wel meevalt. Sinds jaar en dag is de allereerste prioriteit van de leiders in Teheran behoud en versteviging van de eigen macht en bijbehorende luxueuze positie. Antiwesterse retoriek heeft vaak meer een binnenlands dan een buitenlands doel, namelijk om door een vijandbeeld de eigen bevolking achter zich te krijgen en te houden. De Iraanse leiders zijn niet irrationeel en ze zullen kernwapens hoogstwaarschijnlijk alleen inzetten als hun eigen positie (en leven) verloren dreigt te gaan. Alleen een buitenlandse aanval op Iran, en misschien ook een binnenlandse revolutie, zouden de omstandigheden kunnen vormen om kernwapens als laatste redmiddel in te zetten.

Bestaat er, naast de militaire inzet van kernwapens, een risico dat Iran kernwapens doorspeelt aan terreurorganisaties? Dit scenario wordt regelmatig genoemd, met als onderbouwing dat Iran actief steun verleent aan terreurbewegingen zoals Hezbollah, Hamas en Islamitische Jihad. Maar het overhandigen van kernwapens aan dergelijke organisaties lijkt een irrealistisch scenario. Ten eerste zal Iran na de jarenlange, zeer kostbare en risicovolle investeringen in kernwapens niet zomaar de zeggenschap over deze wapens willen overdragen. Wat als de 'ontvangende organisatie' fouten maakt met het kostbare materiaal? Bovendien zal een dergelijke 'deal' vermoedelijk snel via inlichtingendiensten bekend worden en dat kan Iran dan op ernstige (militaire) vergeldingsmaatregelen komen te staan. Dit zal uiteraard evenzeer het geval zijn als een terreurorganisatie er werkelijk in slaagt een atoomexplosie te laten plaatsvinden. Dankzij technologische mogelijkheden is iedere kernexplosie te herleiden naar de producent van het nucleaire materiaal – ieder kernarsenaal heeft zijn eigen 'vingerafdruk'. Het spoor zal onherroepelijk meteen naar Teheran leiden. Dergelijke risico's nemen de Iraanse leiders echt niet. Dat individuele betrokkenen bij het nucleaire programma kennis of materialen smokkelen, valt weliswaar niet totaal uit te sluiten, maar dat risico bestaat niet alleen in Iran – het is zelfs Nederland eens overkomen (Urenco-medewerker A.Q. Khan).

Waarom wil Iran dan eigenlijk kernwapens, als ze toch niet voor een aanval worden ingezet? Het gaat om een mix van veiligheids- en prestige-overwegingen. Buitenlandse vijanden zullen wel twee keer nadenken voor ze militaire actie tegen een kernwapenmacht ondernemen. Maar meer nog dan dat geven kernwapens – of de capaciteit om die op korte termijn te produceren – een land meer internationale macht en status. Iran wil laten zien dat het een regionale 'grootmacht' is en meetelt in de wereld. Wat dat betreft vormen kernwapens meer een politiek dan militair instrument. Op die manier zal Iran de status van kernwapenmacht ook gebruiken. De machtsverhoudingen in het Midden-Oosten worden op scherp gezet en Iran zal waarschijnlijk hoger van de toren blazen bij ontwikkelingen en onderhandelingen in de regio. Deze veranderende regionale machtsverhoudingen vormen wel een gevaar voor het internationale taboe op kernwapens. Zodra Iran over kernwapens kan beschikken, bestaat het risico dat andere landen in het Midden-Oosten dit voorbeeld volgen. Vooral landen die zichzelf ook als regionale 'grootmacht' zien, zoals Egypte, Turkije en Saoedi-Arabië, zullen zo het machts evenwicht willen herstellen. Weliswaar hebben deze landen al tientallen jaren een kernwapenmacht in hun midden zonder dat voorbeeld te volgen: Israël. Maar dat land wordt niet, zoals Iran, als een concurrerende

regionale leider gezien. De plotselinge interesse die veel landen in het Midden-Oosten sinds enkele jaren hebben in nucleaire energie, zou een voorbode kunnen zijn van meer kernwapenprogramma's. Nog meer kernwapenstaten erbij zou de nekslag kunnen vormen voor het toch al wankele wereldomvattende Nucleair Non-Proliferatieverdrag (waarover in mei 2010 een Toetsingsconferentie plaatsvindt). Mochten nog meer landen in de regio kernwapens verwerven, dan neemt bovendien de kans op een gewapend conflict, met mogelijke inzet van kernwapens, in het Midden-Oosten toe. En dát scenario is zeker gevaarlijk te noemen.

Zover is het echter nog lang niet. Een eensgezinde internationale gemeenschap kan het Iraanse kernwapenprogramma nog steeds tot stoppen dwingen, al wordt dat met het verstrijken van de tijd steeds lastiger. Mocht Iran het tot kernwapenmacht schoppen, dan kunnen vertrouwenwekkende maatregelen in de regio, zoals breed gedragen overleg over bijvoorbeeld veiligheidswaarborgen, wellicht verdere escalatie en proliferatie in het Midden-Oosten voorkomen. Blijvende sancties en waterdichte exportcontroles tegen Iran behouden ook hun nut, want aanhoudende pressie kan Iran alsnog doen inzien dat het gebaat is bij nucleaire ontwapening. Er zijn immers meer voorbeelden van landen die hun kernwapens hebben opgegeven.

Mocht Iran de kernwapenstatus bemachtigen, dan is dat zeker problematisch. Maar van een enorm gevaar is op korte termijn geen sprake. Er is geen reden tot paniek, en de diverse beleidsopties dienen in alle rust bekeken te worden.

---

**Sico van der Meer** is onderzoeker bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

## Herbezinning op de rol van kernwapens: een persoonlijk commentaar

President Obama heeft de wereld verrast met zijn visie op een wereld zonder kernwapens. Hij is niet de eerste Amerikaanse president die dat beeld heeft opgeroepen. President Reagan heeft dat in zijn ontmoeting in 1986 met Gorbatsjov in Reykjavik ook al gedaan, tot grote schrik van zijn bondgenoten, omdat destijds de nucleaire afschrikking onmisbaar werd geacht tegenover de conventionele overmacht van de Sovjetunie en het Warschaupact. Maar ook toen was de gedachte niet helemaal nieuw, want het Non Proliferatie Verdrag van 1968 had ook al de clausule van artikel VI dat ieder van de partijen ‘...undertakes to pursue negotiations in good faith relating to the cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control’.

Het is van belang erop te wijzen dat de ‘early date’ slaat op de wapenwedloop en niet op de later in de zin volgende ontwapening; dat het woord ‘complete’ niet ook genoemd wordt vóór de nucleaire ontwapening; en, ten slotte, dat algehele ontwapening wel een erg grote opgave is. Dat zijn geen spitsvondigheden, maar een bewijs hoe ieder woord in het verdrag is gewogen. Bovendien kan men zich de voorwaarde van strikte en effectieve controle die aan de ontwapening werd verbonden, nog steeds moeilijk in de praktijk voorstellen.

Het nieuwe perspectief van een kernwapenvrije wereld kwam met artikelen in *The Wall Street Journal* van de oud-politici Shultz, Perry, Kissinger en Nunn, in tweede instantie met bijval van een indrukwekkende groep deskundigen en zwaargewichten.<sup>1</sup> Hun zorg was vooral ingegeven door de mogelijkheid dat deze wapens in verkeerde handen zouden vallen. Zij waren zo eerlijk toe te geven dat hun doel te vergelijken was met de top van een heel hoge berg. Zó hoog, dat die top nog niet te zien is. Maar zij noemden een reeks maatregelen om op hoger terrein te komen, vanwaar die top wel zichtbaar zou worden. Met die maatregelen is niets mis en zij verdienen steun, ook zonder het beeld van een hoge berg.

De wereld is in zoverre veranderd, dat wij Rusland niet meer zien als een ideologisch gemotiveerde en expansieve supermacht. Dat is tenminste het beeld in West-Europa. In de Oost-Europese landen die inmiddels zijn toegetreden tot de NAVO en de Europese Unie, ligt dat heel anders. Die zijn bevreesd voor een Rusland dat hen beschouwt als te behoren

tot zijn legitieme invloedssfeer, iets dat wij nooit kunnen accepteren. Wij leven nu in de paradoxale situatie dat de oude leden van de NAVO streven naar een nieuwe NAVO die zich richt op vredesoperaties buiten het verdragsgebied, terwijl de nieuwe leden de oude NAVO wensen met artikel V van de collectieve verdediging tegen agressie als belangrijkste taak. Het nieuwe strategische concept van de NAVO, dat dit najaar gereed moet zijn, zal proberen die kwadratuur van de cirkel tot stand te brengen.

In het recente rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken wordt opgemerkt dat een volledig kernwapenvrije wereld niet binnen de houdbaarheidsdatum van dat Concept – zeg tot 2020 – verwezenlijkt zal kunnen worden, maar bovendien veel meer vereist dan het overreden van de officiële en niet-officiële kernwapenstaten hun arsenalen op te geven. Het advies vervolgt:

*‘Zo zal een door alle landen geaccepteerd betrouwbaar inspectiesysteem nodig zijn, met inbegrip van controle op het civiele gebruik van kernenergie, dat veelal als een inbreuk op de soevereiniteit wordt opgevat. De ervaring met bestaande, aanmerkelijk minder vergaande systemen, toont aan hoe moeilijk dat is. Ook kan de kennis om kernwapens te maken niet ongedaan gemaakt worden.’<sup>2</sup>*

Wel zal de NAVO afstand moeten nemen van de mantra dat zij nog steeds over het volledige spectrum van conventionele en nucleaire wapens dient te beschikken. De rol van kernwapens is veranderd; zij dienen nu voornamelijk om andere kernwapenlanden ervan te weerhouden hun nucleaire middelen te gebruiken. President Obama heeft deze zienswijze duidelijk onderschreven en bovendien in de *Nuclear Posture Review* verklaard dat de Verenigde Staten geen kernwapens zullen inzetten tegen niet-kernwapenstaten die zich aan het Non-Proliferatieverdrag houden en dat de Verenigde Staten zelf geen nieuwe kernwapens zullen produceren.<sup>3</sup> Wij moeten ook af van het begrip ‘afschrikking’. Het Nederlandse taalgebruik is minder gelukkig, want niemand heeft er behoefte aan een tegenstander te laten schrikken. Het gaat erom andere rationeel denkende landen te doen beseffen dat de balans van winst en verlies niet in positieve zin kan doorslaan met een gebruik van kernwapens. Het Franse ‘dissuasion’ [ontrading] is beter, want daarin zit zowel *weerbouding* als *overreding*.

Daarmee is de kous nog niet af. Zijn Noord-Korea en Iran op dit punt rationeel? Kan Israël met zijn

kleine oppervlak voortbestaan met een nucleair Iran in de buurt? Zal Pakistan tegenover het conventioneel veel sterkere India zich baseren op een 'flexibility in response'-strategie, zoals wij deden tegenover de Sovjetunie in de Koude Oorlog? Daarnaast speelt ook nog de vraag of de 'weerhouding' eveneens dient te gelden voor het gebruik van chemische en biologische wapens, die ook als massavernietigingswapens worden beschouwd. Mijn vroegere collega in de *Nuclear Planning Group* (NPG) van de NAVO Michael Quinlan, noemde dat onlangs een algemene afschrikking die gold 'To Whom It May Concern', een formule die gewoonlijk gebruikt wordt voor een aanbevelingsbrief aan iedereen die het kan aangaan.<sup>4</sup> In de beginjaren van deze NPG plachten wij te zeggen dat de belangrijkste afschrikking lag in onzekerheid: de tegenstander mocht nooit zonder extreem risico te nemen kunnen calculeren waar onze grenzen lagen. Dat heeft in ieder geval gewerkt.

### Ethisch dilemma

Om een weerhoudend effect te hebben moet daadwerkelijk gebruik van wapens niet volledig zijn uitgesloten. Anders zijn zij waardeloos. Dat brengt een ethisch dilemma mee: de vraag of men ooit zou mogen overgaan tot de inzet van de meest verschrikkelijke wapens die wij ooit gekend hebben, te meer omdat zij ook burgers zouden treffen en de kwestie van proportionaliteit oproepen. Maar juist omdat Hiroshima en Nagasaki hebben plaatsgevonden, weten wij hoe geducht die wapens zijn. Zelf had ik geen overwegend probleem met die inzet, die de oorlog heeft beëindigd en daarmee meer levens heeft gespaard dan er in Japan zijn gevallen.<sup>5</sup> Dat neemt niet weg dat de beslissing van eventuele inzet bovenmenselijk zwaar zou zijn, omdat de gevolgen, in het bijzonder ook de waarschijnlijke escalatie door de tegenstander, zo onberekenbaar zijn. Destijds maakten we ons van dat probleem af door over inzet te zeggen: 'zo laat als mogelijk, zo tijdig als nodig om totale overrompeling te voorkomen'. Dus niet noodzakelijkerwijze als een 'last resort', als alles al verloren was. Ook hier gold het element van onzekerheid. Eveneens hebben regeringen zich zelden officieel uitgelaten over de vraag welke doelen zij eventueel zouden treffen. Daarmede werd een discussie over 'counter-force' of 'counter-city' vermeden. Het meest expliciet was de Britse regering in 1980 met de verklaring dat 'its concept of deterrence is concerned essentially with posing a potential threat to key aspects of Soviet state power'.<sup>6</sup>

### Tactische kernwapens

Sinds de jaren '60 is geprobeerd met het invoegen van tactische kernwapens een tussenstap in de verdediging te creëren om daarmee snelle escalatie naar een stra-

tegische uitwisseling te voorkomen. Onder *Secretary of Defense* Robert McNamara werden 7.000 tactische kernwapens (TNW) naar West-Europa overgebracht, ten dele bestemd voor de overbrengingsmiddelen van bondgenoten, waaronder Nederland.<sup>7</sup> Rijkelijk veel, maar bedoeld om aan te geven dat de Verenigde Staten weliswaar de uiteindelijke beslissing zouden nemen, maar niet als enige betrokken zouden zijn bij nucleair gebruik. De 'planning solution' van McNamara heeft goed gewerkt, omdat alle lidstaten in het proces betrokken werden. In de *Nuclear Planning Group* zijn verscheidene opties besproken, overigens zonder veel verder te komen dan 'initiële richtlijnen' met een lijst van factoren die bij een eerste inzet een rol moesten spelen en waarbij bijzonder gewicht werd toegekend aan de landen die TNW op hun grondgebied hadden en deze op hun doel zouden brengen. Wel werd besloten dat de inzet een hoogwaardig doel moest betreffen; zuiver demonstratief gebruik, zoals boven de baai van Danzig om aan te tonen dat figuurlijk het water tot onze lippen stond, werd afgewezen, omdat de NAVO dan toch verantwoordelijk werd voor het overschrijden van de nucleaire drempel, maar zonder voldoende vastbeslotenheid te demonstreren.

Toen de Sovjetunie de SS 20-raketten op West-Europa richtte en bovendien de penetratiemogelijkheden van onze vliegtuigen verminderden door betere luchtafweer van het Warschaupact, werd modernisering noodzakelijk geacht. Dat debat werd een politiek vagevuur, dat ons land verdeelde en mijn generatie zich blijvend zal herinneren. De komst van *Tomahawk*-kruisvluchtwapens en *Pershing II*-raketten naar West-Europa werd uiteindelijk onnodig door het wederzijds verbod op middellange-afstandswapens. Dat akkoord had wel het paradoxale effect dat wij in Europa geen wapens meer hadden die sovjet-grondgebied konden treffen, maar wel bleven zitten met de korte-drachtwapens die op eigen terrein tegen oprukkende sovjettroepen gebruikt konden worden. Geen aanlokkelijk vooruitzicht en geen doeltreffende afschrikking, zoals mijn Franse collega op defensie destijds met de hem eigen logica betoogde. Gelukkig hebben wij nooit de proef op de som behoeven te nemen.

Het arsenaal aan tactische kernwapens (TNW) is inmiddels drastisch verminderd als gevolg van de veranderde veiligheidssituatie, maar ook doordat conventionele munitie preciezer werd en nucleaire taken kon overnemen. Volgens Quinlan zijn er thans in West-Europa nog ongeveer 300 over, waarvan de helft bestemd is voor overbrenging door de strijdkrachten van een klein aantal bondgenoten. Het Verenigd Koninkrijk heeft geheel afgezien van TNW, slaat ook geen Amerikaanse kernwapens meer op en concentreert zich op de vier strategische nucleair voortge-



stuwde *Trident*-onderzeeboten, ieder met 16 D5-raketten aan boord, die tot 2042 werkzaam zouden kunnen blijven. Vervanging van de onderzeeboten, misschien door drie nieuwe, is thans onderwerp van debat. Quinlan maakte hierbij de opmerking dat hoe minder kernwapens men heeft, hoe grover de doelkeuze zal worden.<sup>8</sup> Hij was daarom tegen vermindering tot al te kleine aantallen. Bovendien bleven de dilemma's bestaan, ongeacht het aantal. Volgens *The Military Balance 2010* van het *International Institute of Strategic Studies* beschikt Frankrijk over drie strategische onderzeeboten, ieder met 16 raketten, en 24 *Super Etendard*-vliegtuigen met een nucleaire taak.

### Terugtrekking uit West-Europa?

Te verwachten is dat in het NAVO-debat de totale terugtrekking van TNW uit Europa actueel zal worden. (Demissionair) Minister Verhagen heeft samen met zijn Duitse collega Westerwelle gepleit voor geleidelijke reductie.<sup>9</sup> Voor zover zij uit 'vrije-valbommen' bestaan, is hun militaire nut gering en is de actieradius van onze vliegtuigen zonder bijtanken te kort. Maar voor totale afschaffing moeten twee aspecten in de afweging worden betrokken. Allereerst of in de onderhandelingen met Rusland (dat intussen

tot een strategie van het *aangepaste antwoord* is overgegaan en véél TNW bezit) ook een vermindering van hun tactische potentieel kan worden bereikt, en vervolgens hoe het behoud van de koppeling tussen Europese en Amerikaanse veiligheid dan wel (en beter) kan worden gedemonstreerd. Het oordeel van de nieuwe leden van de NAVO zal hierbij zwaar wegen. Overigens zal bij terugtrekking van Amerikaanse wapens weer meer waarde worden toegekend aan de (kleine) kernmachten van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

In Nederland hebben vier ministers van Staat hun steun betuigd aan de visie van president Obama en een bijzondere verantwoordelijkheid voor Nederland geconstrueerd als oprichter van Euratom en zetel van het Internationale Hof van Justitie.<sup>10</sup> Het Hof heeft op 8 juli 1996 een 'Advisory Opinion' gegeven, die stelt dat er een verplichting bestaat 'to pursue in good faith and bring to a conclusion negotiations leading to nuclear disarmament in all its aspects under strict and effective international control'. Op die uitspraak is wel wat af te dingen als hij vergeleken wordt met de tekst van het Non Proliferatie Verdrag (zie aanhef van dit opstel, waar het 'in all its aspects' ontbreekt) en de Opinie inmiddels veertien jaar oud is zonder

te hebben geleid tot bijzondere actie van Nederlandse zijde. Problematischer zijn de uitspraken van de oud-politici dat ‘een nucleair potentieel om grootmachten in bedwang te houden’ niet meer nodig is en dat ‘de oorspronkelijke afschrikingsdoelstelling niet meer geldt’. Dat is slechts gedeeltelijk waar voor de relatie Rusland-Verenigde Staten, betwistbaar ten aanzien van China, en geldt zeker niet tussen Pakistan en het conventioneel sterkere India. Ten slotte was hun mening dat de nieuwe EU-Hoge Vertegenwoordiger op dit punt Europese opvattingen zou kunnen uitdragen, wel erg optimistisch. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk voelen er immers niets voor hun kernwapenstatus op te geven.

Gelukkig horen wij weinig meer over het afleggen van verklaringen nooit als eerste kernwapens te gebruiken. Het enige land dat zulks wel stelt, is China. De geloofwaardigheid van dergelijke taal is gering, doet afbreuk aan de ‘weerhouding’ en leidt tot verkeerde defensieplanning. Wat dat betreft had president Reagan een punt met zijn ‘Trust but Verify’ en zijn intenties nu eenmaal nooit te verifiëren, zodat men zich op concrete controles moet richten.

Op korte termijn zit er dus niet veel anders op dan het tegengaan van verdere proliferatie van kernwapens naar andere landen en het verminderen van de arsenalen van de kernwapenstaten. Het akkoord dat op 8 april jl. in Praag is getekend tussen Obama en Medvedev, voorziet in verlenging van het op Sinterklaasdag van 2009 verlopen START-verdrag en een grote wederzijdse vermindering van het aantal strategische kernwapens tot 1.550. Een week later begon een onderhandeling tussen 40 landen over de controle op splijtbaar materiaal. De toetsingsconferentie over het Non Proliferatie Verdrag, die in mei wordt gehouden, komt hiermee onder een beter gesternte en de kans op gezamenlijke druk op Iran wordt groter. Daar ligt nu vooral onze zorg.

---

**Dr. W.F. van Eekelen** was minister van defensie en secretaris-generaal van de West Europese Unie. Hij is lid van de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en werkte mee aan Advies No. 67 van januari 2010 over *Het nieuwe strategisch concept van de NAVO*.

### Noten

1 Eerst op 4 januari 2007 en vervolgens 15 januari 2008 in *Toward a nuclear-free world*.

2 AIV Advies No.67, *Het Nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, januari 2010.

3 Interview in de *New York Times*, 5 april 2010. De *Nuclear Posture Review* werd bekendgemaakt door minister van defensie Robert Gates op 6 april 2010. Het AIV-advies liet nog de mogelijkheid open van nucleaire inzet tegen een aanval met chemische of biologische wapens, maar Washington is inmiddels restrictiever geworden.

4 Sir Michael Quinlan, *Thinking about nuclear weapons. Principles, problems, prospects*, Oxford University Press, 2009.

5 Mijn eigen vrouw zou het jappenkamp niet hebben overleefd als de oorlog langer geduurd had. Toen zij dit veel later tegen een Japanner zei, antwoordde hij: ‘Ik ook niet want ik was opgeleid als Kamikaze-piloot en zou binnenkort worden ingezet.’

6 *Defence Open Government Document 80/23 of July 1980*, paragraph 12, zoals geciteerd door Quinlan, a.w. noot 4, blz. 123-124.

7 Het nucleaire arsenaal omvatte granaten voor zware artillerie, landmijnen voor het opwerpen van versperringen, luchtafweer, vrije-valbommen en raketten voor vliegtuigen, en dieptebommen.

8 Quinlan, a.w. noot 4, blz. 107; voor de *Trident* zie blz. 126.

9 *De Volkskrant*, 26 maart 2010, helaas onder de onjuiste kop ‘Hoog tijd voor kernwapenvrij Europa’, die niet door de inhoud gedekt werd.

10 Opiniepagina *NRC Handelsblad*, 23 november 2009, met aanvulling op 25 november 2009.

# Strategie NAVO moet anders

Eind 2010 moeten regeringsleiders en staatshoofden van 28 lidstaten een nieuw Strategisch Concept van de NAVO vaststellen dat klare wijn schenkt over de ambities en de reikwijdte van het bondgenootschap in het komende decennium. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft onlangs een rapport uitgebracht waarin de kernvragen en uitdagingen voor de NAVO in kaart zijn gebracht.<sup>1</sup> Hebben de grote veranderingen in de veiligheidscontext sinds het laatste Strategisch Concept uit 1999 – de terroristische aanvallen op de Verenigde Staten in 2001, de oorlog in Irak en het optreden van de NAVO in Afghanistan – het bondgenootschap een nieuwe *raison d'être* verschaft? Dat is nog maar de vraag. Wél kan worden gesteld dat de rol van de NAVO buiten het verdragsgebied in ieder geval is gegroeid. Daarvoor zijn uiteenlopende oorzaken. Zo bleken de VN op doorslaggevende momenten niet in staat conflicten tot een einde te brengen en beschikten ze niet over de middelen mandaten tot vredeshandhaving tijdig kracht bij te zetten. Verder is de NAVO door het beleid van Bush en Blair zich met nadruk gaan richten op bestrijding van terroristen en opstandelingen ver buiten het NAVO-gebied, met Afghanistan als het belangrijkste strijdtoneel.

Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO moet dus een antwoord geven op de belangrijke vraag wat onder de mondiale reikwijdte van het bondgenootschap wordt verstaan. De AIV waarschuwt in zijn rapport echter dat de NAVO goed moet nadenken voordat grote taken en verantwoordelijkheden buiten het verdragsgebied worden aangepakt. Bezint eer gij begint! Ook moet de NAVO meer nadruk leggen op de politieke dialoog over uiteenlopende veiligheidskwesties naast militair optreden, aldus de AIV.

## Politieke dialoog

Als forum voor transatlantische dialoog over veiligheidsvraagstukken heeft de NAVO sinds het einde van de Koude Oorlog aan belang ingeboet. Door het grote aantal militaire operaties van de NAVO in de afgelopen twintig jaar is de nadruk in het bondgenootschappelijk overleg verschoven van politieke naar militaire aspecten van veiligheid. De NAVO-operaties in Kosovo en Afghanistan hebben echter aangetoond dat een militaire strategie alléén niet voldoende is. Een samenhangende aanpak van internationale crisisbeheersing is nodig die aandacht heeft voor diplomatieke, politieke, militaire, economische, ontwikkelings- en humanitaire instrumenten, kortom, de zogenaamde *comprehensive approach* of 3D-aanpak.

Onder de Amerikaanse president Obama krijgt de politieke dialoog over veiligheidskwesties nieuwe kansen. Door een herwaardering van Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag<sup>2</sup> moet meer convergentie van standpunten inzake veiligheidsrisico's en de rol van de NAVO tot stand worden gebracht, ook om Europese invloed te kunnen behouden. Zo is het van belang te kunnen spreken over de grootschalige verstoring van de energievoorziening of de ontwrichting van een samenleving na een digitale aanval. Deze politieke dialoog moet tegelijkertijd een opmaat vormen voor verbetering van de coördinatie en samenwerking met andere internationale spelers, in het bijzonder de Europese Unie.

## Mondiale reikwijdte?

Een bezinning op de geografische, politieke en militaire reikwijdte van het bondgenootschap is noodzakelijk. De NAVO is dit decennium ver van het eigen grondgebied opgetreden en zij heeft bij deze operaties ook intensief samengewerkt met niet-NAVO-lidstaten. Het accent is verschoven van collectieve verdediging als kerntaak naar collectieve veiligheid. Dit roept de vraag op welke prioriteiten de NAVO moet stellen in de vele veiligheidsvraagstukken die zich voordoen. Moet de nadruk (blijven) liggen op verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied of verder opschuiven naar het (preventief) aanpakken van veiligheidsrisico's ver van het eigen grondgebied?

Door de bondgenoten wordt uiteenlopend gedacht over de wenselijkheid de NAVO een mondiale reikwijdte te geven. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk zijn van mening dat de mondiale aard van de nieuwe dreigingen de NAVO geen andere keuze laat dan buiten het Euro-Atlantische verdragsgebied op te treden. Andere Europese landen zijn echter terughoudender. De Nederlandse regering kiest weliswaar voor een wereldomvattende benadering van oude en nieuwe veiligheidsvraagstukken, maar beargumenteert dit door de desbetreffende activiteit als volgt op eigen grenzen en daarmee grondgebied te betrekken: 'In deze tijden van globalisering mogen we niet onze ogen sluiten en hopen dat conflicten elders hun weg naar onze grenzen niet zullen vinden. Daarom zijn we wereldwijd actief voor vrede en veiligheid.'<sup>3</sup> Daarmee neemt Nederland een middenpositie in tussen enerzijds de Verenigde Staten, die uitbreiding van NAVO-taken voorstaan, onder meer ten aanzien van terrorisme, energievoorzieningszekerheid en *cyber defence*, en anderzijds de nabuurstaten van

Rusland binnen de NAVO, die de nadruk leggen op nationale veiligheid en de klassieke verdedigingstaak van het bondgenootschap (Artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag).

### **NAVO-toetsingskader voor *out-of-area*-operaties**

Bij crisisbeheersingsoperaties van de NAVO buiten het verdragsgebied, en in het bijzonder de ISAF-missie in Afghanistan, komen herhaaldelijk meningsverschillen tussen de lidstaten aan het licht over de doelstellingen en de effectiviteit van een missie. Dit is een reden scherpere eisen te stellen aan het besluitvormingsproces inzake NAVO-operaties buiten het verdragsgebied. Dit is volgens de AIV mogelijk door de volgende aspecten als toetsingskader voor NAVO-besluitvorming te hanteren:

- \* Een aantoonbare relatie met de veiligheid of vitale belangen van de NAVO-lidstaten (uitgezonderd de inzet van NAVO-militairen bij humanitaire nood-situaties);
- \* Volkenrechtelijke legitimatie;
- \* Een samenhangende civiel-militaire aanpak (*comprehensive approach*) onder civiele leiding van de VN of de EU;
- \* Overeenstemming over haalbare doelstellingen van militair optreden; en
- \* Omvang en kwaliteit van de aangeboden militaire capaciteiten in overeenstemming met de geplande duur en aard van een operatie.

Behoedzaamheid bij het aanvaarden van taken buiten het verdragsgebied is niet alleen geboden vanwege het risico van *overstretch*, maar ook omdat het NAVO-stempel door de in een conflict betrokken partijen niet in alle gevallen als constructief zal worden beoordeeld. Dit laat onverlet dat veiligheidsrisico's buiten het verdragsgebied een zodanige relatie met de veiligheid of vitale belangen van de NAVO-lidstaten kunnen hebben, dat NAVO-optreden nodig is.

Als zich een ernstige internationale crisis voordoet, moet de NAVO zich niet direct 'eigenaar' van het probleem maken, want de NAVO is niet de VN-Veiligheidsraad. Wél hoort een internationale crisis thuis op de agenda van de politieke dialoog van de NAVO. Als na toetsing van bovengenoemde aspecten geconcludeerd wordt dat NAVO-optreden nodig en wenselijk is, dan zal van het begin af aan beter moeten worden samengewerkt met de VN, de EU en andere internationale spelers in het kader van de *comprehensive approach*. Iedere organisatie moet zich daarbij richten op haar comparatieve voordelen. Het belangrijkste voordeel van de NAVO is haar geïntegreerde commando- en communicatiesysteem, met ingewerkte hoofdkwartieren en haar omvangrijke expertise op het

gebied van planning, organisatie en uitvoering van grootschalige en complexe militaire operaties. De EU onderscheidt zich van de NAVO door haar civiele capaciteiten en financiële middelen voor de opbouw van staatsstructuren en sociaal-economische ontwikkeling in door oorlog verscheurde samenlevingen. Civiele capaciteiten worden eveneens geleverd door onder meer de VN, de Wereldbank en NGO's.

### **Uitbreiding**

De discussie over toetreding van Georgië en Oekraïne stelt de NAVO voor belangrijke vragen. Wat is het democratisch gehalte en de rechtsstatelijkheid van beide landen? Wat betekent eventuele toetreding tot de NAVO voor de interne en externe stabiliteit van beide landen? Deze discussie heeft in het recente verleden grote verdeeldheid gezaaid binnen het bondgenootschap. Nederland heeft echter belang bij versterking van de interne cohesie binnen de NAVO. De AIV is van mening dat de toetreding van Georgië en Oekraïne nu niet wenselijk is, omdat de democratie en de rechtsstaat in beide landen nog te zwak zijn en toetreding de stabiliteit in hun regio niet zou bevorderen. Het feit dat er ook Russische bezwaren zijn tegen toetreding van deze landen, mag echter geen doorslaggevende factor zijn bij toekomstige besluitvorming daaromtrent.

Uitbreiding van de NAVO met landen buiten het Euro-Atlantisch verdragsgebied, waaronder Japan, Zuid-Korea, Australië en Nieuw-Zeeland, is evenmin wenselijk. Dan zou de NAVO immers een bondgenootschap van vier continenten worden, dat ook de veiligheidsvraagstukken in het Verre Oosten zou moeten aanpakken. Het bereiken van overeenstemming tussen alle lidstaten over gemeenschappelijke veiligheidsproblemen zou in dat geval vele malen moeilijker worden, hetgeen de samenhang van het bondgenootschap niet ten goede zou komen.

### **Kernwapens**

De AIV is van mening dat het aantal strategische en tactische kernwapens aanzienlijk moet worden verminderd, allereerst via bilaterale onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en Rusland. Het debat over de rol van kernwapens, hun aantallen, alsmede de noodzaak en wenselijkheid van hun aanwezigheid in Europese landen moet echter NAVO-breed worden gevoerd. Daarmee moet verdere beperking van tactische kernwapens in geheel Europa (inclusief Rusland) worden bereikt en uiteindelijk een Europa dat vrij is van tactische kernwapens.

In het nieuwe Strategisch Concept kan de nucleaire afschrikking van de NAVO worden beperkt tot een antwoord op een dreiging of inzet van massavernietigingswapens, te weten van biologische, chemische of

nucleaire wapens en hun overbrengingsmiddelen. Het nieuwe Strategisch Concept zou eventueel nog een stap verder kunnen gaan door de afschrikingsstrategie van de NAVO te beperken tot het weerhouden van andere kernwapenstaten hun nucleaire strijdmiddelen in te zetten tegen lidstaten van het bondgenootschap of daarmee te dreigen. Een dergelijke beperking, waartoe de drie kernwapenstaten binnen de NAVO – de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk – zich zouden kunnen bekennen, houdt versterking in van het internationale streven de verdere verspreiding van kernwapens tegen te gaan.

De vraag voor de langere termijn is of het mogelijk is de wereld vrij te maken van alle nucleaire bewapening, dus ook die van China, Pakistan, India, Israël, Noord-Korea en, in de toekomst, mogelijk Iran. Tijdens de NPV Toetsingsconferentie in mei 2010 zou die vraag centraal moeten staan. De AIV beseft dat een volledig kernwapenvrije wereld veel meer vereist dan overreding van officiële en niet-officiële kernwapenstaten om hun arsenalen op te geven. Zo zal een door alle landen geaccepteerd betrouwbaar inspectiesysteem nodig zijn, met inbegrip van de controle op het civiele gebruik van kernenergie, dat veelal als een inbreuk op de soevereiniteit wordt opgevat. De ervaring met bestaande, aanmerkelijk minder vervaagende systemen toont aan hoe moeilijk dat is.

### Draagvlak in Nederland

Nederland heeft door zijn militaire bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties van de NAVO, de EU en de VN de afgelopen tien jaar de nodige *goodwill* opgebouwd. Tegelijkertijd constateert de AIV dat de stelling dat Nederlandse militaire bijdragen aan de bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit ook een Nederlands belang dienen, thans minder bijval krijgt in de samenleving. Dit vergt duidelijke publieksdiplomatie van leidende politici om het draagvlak voor een actief buitenlands beleid te versterken. Enerzijds moeten zij uiteenzetten wat de verantwoordelijkheden van Nederland zijn als lid van de NAVO, de EU en de VN in actuele vraagstukken. Anderzijds behoren leidende politici steeds goed te luisteren naar diverse stemmen uit de publieke opinie en de ontwikkeling van de publieke opinie in de gaten te houden.

Een van de voorwaarden voor succesvolle publieksdiplomatie bij Nederlandse deelname aan NAVO-taken is een helder Strategisch Concept, dat politiek door de lidstaten wordt gedragen. Een tweede voorwaarde is dat bij NAVO-inzet buiten het verdragsgebied het 'NAVO-toetsingskader' wordt gehanteerd en de relatie met de veiligheid of vitale belangen van de eigen regio duidelijk wordt gemaakt. Alleen een als noodzakelijk en legitiem ervaren inzet van de Nederlandse krijgsmacht kan op brede steun van de bevolking rekenen.

### Nederlandse inzet bij totstandkoming van nieuw Strategisch Concept

In het verleden is Nederland binnen de NAVO een fervent pleitbezorger geweest van een constructieve transatlantische relatie. De AIV is van mening dat Nederland deze relatie meer moet plaatsen in samenhang met de groeiende rol van de Europese Unie. De EU heeft vergeleken met de NAVO niet alleen het voordeel over een breed palet van politieke instrumenten te beschikken, maar ook over een buitenlands en veiligheidsbeleid dat rechtstreekse contacten met regeringen van andere landen en met internationale organisaties mogelijk maakt.

Binnen de NAVO loopt Nederland in de voorhoede bij de transformatie van de strijdkrachten naar een expeditionaire krijgsmacht die inzetbaar is voor zowel collectieve verdedigingstaken als crisisbeheersingsoperaties buiten het NAVO-verdragsgebied. Nederland moet bij de totstandkoming van het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO opnieuw het belang onderstrepen van interoperabiliteit, flexibiliteit en mobiliteit van de strijdkrachten voor de mogelijkheden om in diverse scenario's op te treden. Verder zou Nederland een kritische evaluatie van het besluitvormingsproces binnen de NAVO moeten bepleiten en daarbij in het bijzonder aandacht moeten vragen voor het hanteren van scherpere criteria bij NAVO-besluitvorming over operaties buiten het verdragsgebied. Ten slotte moet Nederland zich sterk maken voor terugkeer van de NAVO naar een brede politieke dialoog over alle onderwerpen die de veiligheidsbelangen van de lidstaten direct of indirect bedreigen. In die zin wordt Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag [overleg in crisissituaties; eindred.] even belangrijk als Artikel 5 [wederzijdse-bijstandsverplichting; eindred.], en zelfs meer actueel.

---

**Mark Waanders** is secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. [Dit blad schonk eerder aandacht aan het aanstaande nieuwe Strategisch Concept van de NAVO in maart 2009, met een bijdrage van Jaap de Hoop Scheffer en in januari 2010 met het artikel van Hugo Klijn, 'NAVO op weg naar een nieuwe strategie: Rusland, Afghanistan of toch wat anders?' (blz. 12-15; eindred.)]

### Noten

- 1 AIV-advies nummer 67, *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, Den Haag, januari 2010.
- 2 Artikel 4 van het Noord-Atlantisch Verdrag luidt: 'The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.'
- 3 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 2010*, blz. 29.

# Op weg naar een nieuw Strategisch Concept:

*Het is niet eenvoudig het oneens te zijn met het in januari dit jaar gepubliceerd rapport van de Adviesraad Internationale Veiligheid (AIV) over Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO. Het is gedegen en uitermate genuanceerd; een efficiënte tekst met rafelige zinsconstructies, waarin alle relevante thema's aan bod komen. Een advies ook dat getuigt van werkelijkheidszin. Er spreekt echter weinig inspiratie of ambitie uit, wél voorzichtigheid en pragmatisme. Het rapport vaart een behoedzame koers en lijkt kool en geit te sparen. Het is weloverwogen en oogt rustig. Dat laatste is echter deels schijn. Er ligt in de aanbevelingen een koerswending besloten voor de NAVO en Nederland. Er wordt in het advies een richting bepaald waarbij bij nadere beschouwing wel een kritische opmerking op haar plaats is.*

Het rapport herbergt een geloof en hoop in de Europese Unie, en benadrukt Art. 5 en Art. 4, en het originele verdragsgebied, Europa, zonder uit te sluiten dat de NAVO aan 'out of area'-operaties kan deelnemen. Deze meer naar binnen gerichte blik komt bijvoorbeeld in de volgende aspecten in het rapport naar voren:

- \* De NAVO wordt niet gezien als eerst aangewezen organisatie om het probleem van terrorisme of piraterij aan te pakken.
- \* De AIV adviseert vast te houden aan collectieve verdediging als hoeksteen van de NAVO. Het eerste kernpunt van de conclusies betreft een herwaardering van Art. 5.
- \* Het consensusprincipe moet niet worden verlaten.
- \* Uitbreiding met landen buiten het verdragsgebied ligt niet voor de hand.
- \* De AIV adviseert dat duidelijk verwoord dient te worden dat *mondiale reikwijdte* niet betekent dat de NAVO verantwoordelijkheid moet nemen voor de *mondiale veiligheid*.
- \* De NAVO moet niet worden ontwikkeld tot mondiale veiligheidsorganisatie.
- \* Art. 5 blijft verbonden aan de traditionele drempel van gewapende aanval en fysieke agressie, totdat nieuwe jurisprudentie wordt ontwikkeld. Er wordt dus geen voorschot genomen door ontwrichtende digitale aanvallen, piraterij of terreurdaden in een lijst van niet-militaire aanvallen op te nemen.

Hiermee beantwoordt de AIV de vraag wat de reikwijdte is van Art. 5 in inperkende zin. De conclusie bevat de *rationale* hiervoor: Het gevaar van een sterke verruiming van de functionele en geografische reikwijdte van het bondgenootschap ligt erin dat het teveel

belooft, maar dat dit, gezien capaciteitslimieten, niet kan worden waargemaakt. Ten tweede is er een risico van 'overstretch'. Ten derde, het NAVO-label wordt niet altijd positief gepercipieerd. Tot slot, de complexiteit van veel veiligheidsproblemen leent zich niet voor inzet van militaire middelen. Plausibel, maar het is de vraag of een Nieuw Strategisch Concept langs de lijnen van dit rapport aan de verwachtingen voldoet.

## Verwachtingen

Een van de belangrijkste algemene functies van nieuwe strategisch concepten ligt in het rituele proces van hernieuwing, herontdekking en herbevestiging. Het is een middel om alle lidstaten zich weer eens expliciet te laten uitspreken over doelen, toekomst en strategie van de NAVO om zodoende betrokkenheid te generen en eenheid te bevorderen. Zo ook het nieuwe NAVO Strategisch Concept (NSC), dat vijf doelen nastreeft:<sup>1</sup>

- 1 Het moet duidelijk de rol en taken van de NAVO definiëren.
- 2 Het moet aangeven wat de prioriteiten zijn wat betreft doelstellingen, missies en risico's waarop het bondgenootschap zich wil en dient te richten.
- 3 Deze prioriteiten zijn richtlijnen voor ontwikkeling – en prioritering – van militaire middelen.
- 4 Het moet een coherent en overtuigend betoog worden, dat inspireert en het bestaan – en de acties – van de NAVO legitimeert, zowel intern als extern. Het is een middel voor strategische communicatie. De NAVO verkoopt haar product ermee. Het moet duidelijk maken waar de NAVO over gaat.
- 5 Het dient recente communicaties te codificeren. Dit verstevigt coherentie en het fundament van de alliantie. Dit geeft ook richting voor de toekomst.

Het NSC moet bovenal bruggen slaan in een verdeelde alliantie. De NAVO heeft ernstige problemen. De cohesie in het bondgenootschap erodeert en de ontbinding is de afgelopen jaren versneld. De NAVO is nog maar net uit een diep tragisch dal van transatlantische tweespalt. De Irak-crisis van 2003 betrof volgens velen een 'bijna-dood-ervaring' voor de NAVO. Het unilaterale optreden van de Verenigde Staten, de neo-conservatieve agenda, de bereidheid preventief op te treden en de onhandige messianistische en absolute retoriek sinds de aanslagen van 2001 hebben tot een vertrouwensbreuk geleid. De retoriek en unilaterale acties deden afbreuk aan het gevoel van collectieve identiteit en onderling vertrouwen, de

# kanttekeningen bij het AIV-rapport

basis van het sociale kapitaal van de alliantie. Ook Afghanistan werd en wordt door diverse landen gezien als toch vooral een Amerikaans avontuur. De deelname eraan wordt in diverse lidstaten mede ingegeven door bilaterale of humanitaire motieven en loyaliteit richting de NAVO, maar veel minder door een gemeenschappelijke visie op de belangen die op het spel staan. Er ontbreekt een solide overtuigend verhaal – een ‘narrative’ – waarom Afghanistan over eigen veiligheidsbelangen gaat. Voor de Amerikanen daarentegen betreft het gewichtige argumenten, zoals terrorisme en ideologie, maar ook de reputatie als grote mogendheid.

## Verdeeld bondgenootschap

Dat er overeenstemming bestaat om een NSC te ontwikkelen, is op zich zelf een positieve ontwikkeling. Tot 2008 werd het als onwenselijk beschouwd, omdat het juist tegenstellingen zou aanscherpen en verdiepen. De problemen om consensus te bereiken zijn echter niet verdwenen. Over alle relevante thema's heerst verdeeldheid.<sup>2</sup>

In dit opzicht kunnen drie groepen landen worden onderkend. Ten eerste zijn er *Reformisten*, die een expansieve NAVO beogen, alsmede het afstemmen van de NAVO-strategie met die van de Verenigde Staten. Hiertoe behoren de Verenigde Staten zelf, het Verenigd Koninkrijk, in een enkel geval Nederland, Canada en Polen. Een tweede groep, de *Status Quo-landen*, is daarin terughoudend, legt meer nadruk op Europese belangen, een grotere rol voor de EU, en ziet een assertieve NAVO als risico voor relaties met Rusland en China. Het betreft hier over het algemeen Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje. De derde groep, de *Reversal-lidstaten*, verkiest de oude traditionele NAVO met een gerichtheid op nog resterende risico's die van het assertieve Rusland kunnen uitgaan. Het gaat in deze groep vooral om de Baltische landen, Tsjechië en Polen.

Het *eerste thema* van verdeeldheid betreft de meest simpele maar ook meest fundamentele vraag, die ook ten grondslag ligt aan het initiatief een NSC te ontwikkelen: waartoe is de NAVO? Dit meningsverschil over de *functie van de NAVO* valt samen te vatten als de richtingenstrijd tussen:<sup>3</sup>

- \* ‘NATO come home’ en ‘Globalize Stupid’;
- \* landen die de nadruk leggen op het Europese verdragsgebied en Art. 5, en landen die de nadruk leggen op dreigingen en probleemgebieden ver van huis;

- \* landen die ‘Veiligheid *in* Europa’ voorstellen versus ‘Veiligheid *voor* Europa’;
- \* landen die de NAVO zien als militaire defensieorganisatie en landen die de NAVO als ‘multi-purpose international security institution’ beschouwen;
- \* regionale ambities versus mondiaal reikende capaciteiten.

Hieronder liggen diepe verschillen van strategisch-culturele aard, die een kloof vormen tussen (West-)Europa en de Verenigde Staten. Veel West-Europese landen zijn kritisch ten opzichte van de waarde van militaire macht – ‘hard power’ – in de postmoderne wereld, dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

Een *tweede twistpunt* is de vraag welke dreigingen en risico's met welk instrument moeten worden aangepakt, op welk moment en met welke prioriteit. De AIV lijkt zich in het *status quo*-kamp te positioneren. Dit is een forse koerswijziging voor Nederland, waarop wel wat valt af te dingen.

## Verantwoorde trendbreuk?

Door Art. 5 te benadrukken wordt een vrij tegendraadse koers gevaren inzake ontwikkelingen die al in 1991 begonnen, namelijk de expansie van de veiligheidspolitieke blik en aspiraties, en het oprekken van het veiligheidsbegrip. Juist niet-Art. 5-operaties – *crisis response operations* – voeren sinds 1989 de boventoon, en humanitaire waarden waren de primaire rechtvaardigingsgronden en het overtuigende ‘strategic narrative’ voor de Europese lidstaten van de NAVO. Het is zeer de vraag of de (West-)Europese bevolking terugkeer naar Art. 5 als logische gevolgtrekking zal zien van veiligheidspolitieke ontwikkelingen en daarin de grote waarde van de NAVO zal herkennen. Ook is het de vraag of Rusland een dergelijke beweging als motie van vertrouwen zal interpreteren.

Ook lijkt het een ontkenning in te houden van het idee dat we in een risicosamenleving leven.<sup>4</sup> Verwevenheid van risico's en onzekerheid over aard, oorsprong en uitwerking ervan zijn kernthema's van de huidige tijd, die ook ten grondslag liggen aan de Nederlandse Veiligheidsstrategie en de Europese Veiligheidsstrategie van 2003, evenals de gevolgtrekking dat dit een oprekking vereist van de veiligheidspolitieke aspiraties van Europa. Er is een besef ontstaan dat in de ‘globaliserende’ wereld risico's van falende staten, georganiseerde misdaad, terrorisme,

armoede, migratiestromen, klimaatverslechtering, enz., met elkaar zijn verbonden en zich als dreiging kunnen manifesteren voor Westerse belangen en humanitaire waarden. Veiligheidsbeleid betreft risicomanagement, 'damage limitation' and 'consequence management', en dit kan langdurige operaties meebrengen; zie Afghanistan, Irak, de Balkan en het probleem van piraterij. De geëigende metafoor is criminaliteitsbestrijding. *Indammen van risico* is het maximale wat haalbaar is. Dit kan ongewenst zijn, zeker, en kostbaar, maar ook dit is vermoedelijk niet te vermijden. Met een grotere nadruk op Art. 5 en Europa verdwijnen evenmin de risico's en mogelijke dreigingen *buiten* het verdragsgebied.

Ook het NSC zal deze realiteit moeten weerspiegelen en zal de lijn moeten doortrekken waarmee de NAVO met het *Alliance Strategic Concept* van 1991 begon. Daarin werd gesteld dat: 'in contrast with the predominant threat of the past, the risks to Allied security that remain are multi-faceted in nature and multi-directional, which makes them hard to predict and assess.' In het *Strategisch Concept* van 1999 werd dit idee voortgezet. De veiligheidsregio werd opgerekt tot de Euro-Atlantische regio, een gebied dat verder gaat dan alleen het NAVO-verdragsgebied. Zo werd hier melding gemaakt van het probleem van 'failing states' en terrorisme. Crisisbeheersingsoperaties zouden ver van huis kunnen plaatsvinden. Na 'Kosovo'

van 1999 is daarom eigenlijk noch opportuun noch in overeenstemming met de internationale veiligheidscontext. De AIV ondervangt dit door ook op het belang van Art. 4 te wijzen, maar dat kan de afzwakking en koersverlegging maar deels verhullen.

### Militaire capaciteiten

Er mag ook betwijfeld worden of met een heroriëntatie op Europa voldoende impuls richting defensieplanners in Europese hoofdsteden wordt gegeven om militaire capaciteiten te verbeteren. De niet slinkende 'capability gap', in samenhang met voortdurende afhankelijkheid van Amerikaanse capaciteit, was en is een van de hete hangijzers. Een oplossing was dat de consensus over oprekking van de geo-politieke ambities werd gekoppeld aan duidelijke *commitments* voor modernisering en verbetering van het expeditionaire vermogen van Europese strijdkrachten. Afghanistan toont dat diverse westerse krijgsmachten inmiddels wel degelijk in staat zijn complexe operaties uit te voeren. Aan de andere kant kunnen we er niet omheen dat Europa ook in Afghanistan tot weinig is staat is zonder Amerikaanse militaire steun en diplomatie, ondanks eerdere afspraken, zoals het *Defence Capabilities Initiative*, de *Prague Capabilities Commitments* en *Force Transformation*-initiatieven. Robert Gates en Hillary Clinton lamenteerden onlangs dat het nieuwe NSC wederom gekoppeld moet

## *De NAVO is een belangrijk instituut van het Westelijk gedachtegoed*

werd ook duidelijk dat de Europese capaciteiten voor 'power projection' verbeterd moesten worden. In het licht van 9/11, en de onderlinge spanningen, werd in 2004 niet besloten tot een nieuw strategisch concept, maar wel tot een 'Comprehensive Political Guidance'. Daarin staat dat nieuwe risico's zoals schurkenstaten, terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens ernstige problemen waren die opriepen tot 'the ability to meet the challenges from wherever they may come', en 'to respond quickly to unforeseen circumstances'.

Het Lagerhuis-rapport uit 2008 dat zich richt op de toekomst van de NAVO, bevestigt het belang van een bredere optiek en de relevantie van *NSC 1999* als het stelt dat: 'given the global nature of the threats we face, we believe there is no alternative to the Alliance fulfilling a global role. Its willingness and ability to act on a global basis to tackle threats where they arise is fundamental to NATO's continued relevance.'<sup>5</sup> De Amerikaanse minister van defensie Gates waarschuwde in februari al dat het NSC niet het wiel moet uitvinden en moet voortbouwen op *NSC 1999*. Een al te grote afstand van het vorige Strategisch Concept

worden aan 'capability targets'.<sup>6</sup>

Ook los van Afghanistan is dit een probleem, zoals ook de recent verschenen Britse voorstudie voor de *Strategic Defence Review* constateerde. Sinds de Golfoorlog in 1991 was duidelijk dat het Westen op conventioneel militair gebied superieur was vanwege de grote technologische voorsprong. Die superioriteit van het Westen, en zeker een Westen zonder de Verenigde Staten, is snel tanende. Civiele technologie is voor vele landen en groeperingen toegankelijk en kan eenvoudig militaire toepassingen krijgen. Met de economische ontwikkeling van opkomende landen neemt ook de technologische kwaliteit van hun strijdkrachten toe, te meer daar buiten Europa de meeste landen een verhoging van de defensie-uitgaven laten zien. Tot slot wordt een asymmetrische – hybride – wijze van opereren waargenomen, die er juist op gericht is het conventionele voordeel van Westerse eenheden te ontcrachten. De favoriete 'Western way of war', die een van de hoekstenen was van Westerse invloed, levert niet zonder meer dezelfde baten op als voorheen en het zal meer dan voorheen moeite kosten een voorsprong te handhaven. Missies in 'wars among

the people' duren bovendien langer dan voorzien. De complexiteit van doelstellingen en operationele omgeving vereist voorts een scala aan middelen.<sup>7</sup>

### Ideologische verwijdering?

Tot slot, het AIV-rapport kiest expliciet voor een Europese en inperkende oriëntatie, waarbij het erkent dat daarmee de traditionele transatlantische oriëntatie enigszins wordt losgelaten. Het rapport slaat een duidelijke brug naar Europese landen. Ik denk dat er argumenten zijn waarom juist een transatlantische brug moet worden geslagen richting de Verenigde Staten.

De NAVO verkeert in een crisis die anders is dan vorige en ook grotere consequenties kan hebben. Het bondgenootschap wordt al vrijwel onafgebroken een bestaanscrisis toegedicht. De Suez-crisis en de felle discussies rond de kruisraketten in de jaren tachtig gelden als prangende voorbeelden van crises in de Koude Oorlog. Met het verdwijnen van de vijand in 1989 werd ook onmiddellijk een crisis voorspeld. De NAVO bleef echter overeind en wist een nieuwe rol te vinden tijdens de conflicten in de Balkan. Amerikaans leiderschap – en 'empire by invitation' – was niet onomstreden, maar werd wel geaccepteerd. De NAVO is immers anders dan andere allianties. Niet een vijand of specifieke dreiging vormt het bindende element, maar *gemeenschappelijke waarden* van de lidstaten, zoals vastgelegd in dat prachtige Verdrag van Washington van 1949: 'to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law'.

De NAVO is bovenal een *idee*. Zij is een belangrijk instituut van het Westelijk gedachtegoed. En daarmee raken we een van de fundamentele problemen van de huidige crisis: die is niet in de laatste plaats van ideologische aard. De Amerikanen stellen openlijk de vraag of Europa nog wel de politieke wil heeft invloed uit te oefenen – 'the will to power' – om op te komen voor het Westerse gedachtegoed. 'Laat Europa aan zijn lot over en trek je terug uit de NAVO', zo adviseerde een spraakmakend artikel in het maartnummer van *Foreign Policy*. De de-militarisering en pacificatie van Europa was lang een groot goed, maar wordt inmiddels als een hinderpaal beschouwd. In de Amerikaanse visie lijkt Europa weinig waarde meer te hechten aan machtpolitiek en het militaire instrument. De Amerikanen zien zich, in tegenstelling tot de Europeanen, als bastion voor het liberale credo – 'peace, democracy and a free world' en Westerse waarden.<sup>8</sup> Wie Obama's aanvaardingstoespraak van de Nobelprijs voor de Vrede leest, ziet een ideologische bevlogenheid die we in Europa niet vaak meer tegenkomen, alsmede een visie en idealen die grote overeenkomst vertonen met de geest van het Verdrag van Washington van 1949. De Verenigde Staten zijn

er niet meer van overtuigd dat Europa deze visie op Westerse waarden nog deelt.

### NAVO en post-Amerikaans tijdperk

En dat is voor de Amerikanen een probleem, want het huidige tijdsgewricht is wezenlijk anders dan tien jaar geleden, toen de Verenigde Staten ongeken-de hegemonie genoten. Dit NSC is uniek in die zin dat het wordt ontwikkeld onder de schaduw van een dreigend post-Amerikaans tijdperk;<sup>9</sup> een 'power shift' waarin een 'return to history' plaatsvindt en waarbij 'Realpolitik' en 'hard power' weer pasmunt zijn van internationale politiek.<sup>10</sup>

Deze machtsverschuiving kent, vanuit Amerikaans perspectief, twee grote uitdagingen voor het Westen. Ten eerste de opkomst van een rivaliserende extremistische metafysche ideologie (de radicale islam), die antimodern, anti-Westers, anti-seculier en anti-globalisering is; en ten tweede de opkomst van Aziatische landen, met China voorop. De economische crisis is hierbij een katalysator. Deze lijkt de merites van het Angelsaksische economische model te ondergraven. Het continentaal Europese model lijkt onbetaalbaar. Tegelijkertijd lijkt staatsgestuurd kapitalisme, zoals in Singapore en China, een goed alternatief en dus in zekere zin ook een ideologische concurrent.

Verwacht mag worden dat instabiliteit een gevolg zal zijn van de verschuivende machtsverhoudingen, evenals een hoger risico op conflicten. Strategische rivaliteit om grondstoffen zal veiligheidspolitiek relevante vormen aannemen. Globalisering leidt noodzakelijkerwijs tot verdere verruiming van de veiligheidspolitieke ruimte. Anders dan voorheen zullen ook niet langer humanitaire motieven maar directe nationale belangen de aanleiding zijn voor de inzet van het militaire instrument. Het Britse ministerie van defensie voorziet inmiddels een verschuiving van 'wars of choice to wars of strategic imperatives'.<sup>11</sup> De consequenties voor het Westen zijn ernstig: 'even if we emerge from the economic crisis relatively intact, there is little money left for the great projects which animated us only a few years ago [...] defence budgets will be slashed [...] the seemingly inexorable rise of China and India have cast into doubt the extent to which the West can continue to manage the international order in the way it still takes for granted.'<sup>12</sup>

### Slotopmerkingen

Het AIV-rapport is enerzijds een erg rustig en wellicht te rustig rapport, maakt weinig expliciete keuzen, en spaart de kool en de geit; anderzijds adviseert het een vrij ingrijpende koerswijziging van het vigerende Nederlandse standpunt en de veiligheidspolitieke visie die in diverse voorgaande NAVO- en EU-documenten is neergelegd. Daaraan kleven

bezwaren. Er zijn goede redenen juist de transatlantische brug te herstellen. Het NSC moet ervoor zorgen dat Washington de NAVO als relevante organisatie blijft zien, die niet alleen een Europees belang dient maar een transatlantisch belang.

Ten *tweede*, 'balance of power'-overwegingen moeten hun plaats krijgen.<sup>13</sup> China en de opkomst van Azië kunnen niet ontbreken als aandachtspunt, niet in termen van 'peer competitors' maar bij voorkeur als 'peer partners'; in ieder geval als potentieel probleem. Ook de EU heeft het duale karakter onderkend dat in de relatie met China ligt. Het Verenigd Koninkrijk, maar ook Frankrijk en Duitsland onderkennen de veiligheidspolitieke *impact* en uitdaging van de opkomst van China. Het geo-politieke zwaartepunt verschuift naar Azië.

Nu al zien de Amerikanen zich genoodzaakt meer aandacht en militaire middelen te richten op het Verre Oosten. Europa zal minder aandacht krijgen. Dit zal leiden tot een grotere roep om 'burden sharing' binnen de NAVO. Het zal voor de Verenigde Staten ook moeilijker worden meer operaties tegelijkertijd uit te voeren en het volle gewicht in crises binnen de Euro-Atlantische zone te leggen. Het is een mooie paradox: een transatlantische oriëntatie vereist aandacht voor het thema Azië.

In het verlengde hiervan moet verbetering van militaire capaciteiten onder de aandacht blijven staan. De economische crisis moet worden verdisconteerd, maar op termijn moet de voortdurend dalende lijn in Europese defensiebudgetten worden omgezet.

Ten *derde*, institutionaliseer Non-Art. 5. Het AIV-rapport bepleit nadrukkelijk een herwaardering van Art. 4 – consultatie – waaronder de nieuwe risico's en dreigingen moeten worden besproken. Een mondiale reikwijdte wordt echter uitgesloten en er worden geen prioriteiten aangegeven. Maar tussen Art. 5 (bijstandsverplichting) en een mondiale NAVO ligt nog de mogelijkheid enkele specifieke aandachtsgebieden te identificeren waar risico's en dreigingen vermoedelijk vandaan komen, waar meer permanente invloed handig is of vanwaaruit vraag naar NAVO-diensten zal voortkomen.

Ook een nadere thematische specificering is gewenst. De AIV benoemt vele risico's en mogelijke dreigingen en ontwikkelingen met schaduwzijden, evenals specifieke regio's waar die problemen zich zullen voordoen, maar het gaat een uitspraak over prioritering uit de weg. Hiermee komt het niet tegemoet aan de doelstellingen van het nieuwe NSC.

Een ander aspect betreft het probleem van consensus voor *out of area*-operaties: op variabele geometrie – vorming van 'coalitions of the willing' – mag geen taboe heersen. Een manier om dit struikelblok, en dat van het 'the cost lie where they fall'-probleem, te

adresseren, ligt in het opzetten van een nieuwe organisatie. De NAVO heeft een traditie om problemen, en doelstellingen om te zetten in organisaties, zie *Allied Command Transformation* en *NATO Response Force*. Ik kan me een *Allied Expeditionary Command*, of *Allied Command East*, voorstellen waaraan 'coalitions of the willing' deelnemen, inclusief niet-NAVO-landen. De roep van de Verenigde Staten en de Secretaris-Generaal om de financieringsstructuur aan te passen, kan hier gestalte krijgen door deze organisatie en haar activiteiten door 'common funding' te financieren.

Tot besluit, op korte termijn lijkt een focus op Europa wellicht opportuun in het licht van kostenbesparingen of in het licht van de problemen die de NAVO ondervindt in operaties zoals die in Afghanistan plaatsvinden. Het nieuwe NSC moet echter niet in de schaduw van Afghanistan staan, maar perspectief bieden op de periode *na* Afghanistan. Bovendien lijkt de afname van invloed door een Amerikaanse verwijdering nog veel kostbaarder: 'The US can probably live without the West, Europe probably cannot.'<sup>14</sup>

---

**Kol. Dr Frans Osinga** is verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie.

## Noten

1 Karl-Heinz Kamp, 'Towards a New Strategy for NATO', in: *Survival*, vol. 51, no. 4, augustus-september 2009, blz. 21-27.

2 Timo Noetzel & Benjamin Schreer, 'Does a multi-tier NATO matter?: The Atlantic alliance and the process of strategic change', in: *International Affairs*, vol. 85, no. 2, 2009, blz. 223.

3 Jens Ringsmose & Sten Rynning, *Come Home, NATO? The Atlantic Alliance's New Strategic Concept*, Danish Institute for International Studies Report nr. 4, Kopenhagen, 2009.

4 Michael Rasmussen, *The Risk Society at War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

5 UK House of Commons Defence Committee Report, *The Future of NATO and European Defence*, Londen: The Stationary Office, 20 maart 2008, blz.3.

6 Zie de inleiding van Hillary Clinton op 22 februari 2010 tijdens het NAVO-seminar in Washington, DC op: [www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato/transcript](http://www.acus.org/event/hillary-clinton-future-nato/transcript); en die van Robert Gates op 23 februari ([www.def.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423](http://www.def.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423)).

7 UK MoD, *Future Character of Conflict*, Strategic Trends Programme, DCDC, Londen, februari 2010.

8 Christopher Coker, *Rebooting the West; The US, Europe and the Future of the Western Alliance*, Londen: RUSI, Whitehall Paper 72, 2009, blz.1.

9 Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York: W.W. Norton, 2008. Coker introduceert dit thema ook in zijn beschouwing.

10 Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York: Knopf, 2008.

11 Dit zijn kernbevindingen van *Future Character of Conflict* (zie noot 7).

12 Coker, a.w. noot 8, blz.3.

13 Stephan Frühling & Benjamin Schreer, 'NATO's New Strategic Concept and US Commitments in the Asia Pacific', in: *RUSI Journal*, vol. 154, no. 5, oktober 2009, blz. 98-103.

14 Coker, a.w. noot 8., blz. v.

# Zijn vredesoperaties en ‘staatsopbouw’ voor dummy’s?: was het maar simpel en gemakkelijk

De discussies rondom de (on)mogelijkheden voor vredesoperaties en ‘staatsopbouw’, zoals in het aprilnummer van dit blad, worden regelmatig te gemakkelijk, te kort door de bocht en te ongenueanceerd gevoerd.<sup>1</sup> Vredesoperaties zijn onpartijdige missies, die met de instemming van de lokale conflictpartijen worden uitgevoerd. Dit is iets heel anders dan *counterinsurgency*-operaties, wat een vorm van gewapende strijd is. Beide soorten operaties maken echter vaak gebruik van wat wel ‘staatsopbouw’ wordt genoemd. Dat laatste zijn pogingen van derden om staten en hun instituties ‘beter’ te laten functioneren, onder meer door middel van democratisering en de opbouw van instituties.

Wij als buitenstaanders hebben echter meestal moeite de nuances en complexiteit van de situatie ter plekke te doorgronden. Daarom wordt vaak voor het gemak, het overzicht en de begrijpelijkheid gekozen, en een zwart-witbeeld geschetst. Dat helpt ons de problematiek en de werkelijkheid te kaderen en te simplificeren. De poging om conflicten en samenlevingen te vatten in het kader van patrimonialisme, zoals Duyvesteyn en Murphy doen, is hier een voorbeeld van. Dezelfde soort simplificatie vindt echter ook plaats in de discussies over hoe we met conflicten en falende staten omgaan. Niet alle strategieën zijn over een kam te scheren, zoals bijvoorbeeld Schuurman doet door Somalië, Rwanda, Afghanistan en Irak onder die ene noemer van ‘asymmetrische conflicten’ te plaatsen. Er bestaan ook geen gemakkelijke oplossingen, zoals Verkoren suggereert door de nadruk op ‘the economy, stupid’ te leggen. Ook niet democratiseren maar coöpteren, zoals Duyvesteyn en Murphy voorstellen, is te beperkt. Als, zoals bij hen, ‘het redden van mensenlevens en het vermijden van verder bloedvergieten ons uitgangspunt is’, dan is dat nu juist vaak niet de verstandige keuze.

## Positieve resultaten en pessimistische beeldvorming

Het lijkt haast een trend te beweren dat vredesoperaties en ‘staatsopbouw’ nergens toe leiden en alleen maar falen. Vaak wordt gewezen op de debâcles in de Democratische Republiek Congo, Rwanda, Somalië en het voormalige Joegoslavië om de onmacht van missies aan te tonen. Toch weet de meerderheid van

de VN-vredesoperaties op succesvolle wijze een *gewapend conflict te beëindigen* – het uitgangspunt van Duyvesteyn en Murphy. Burundi, Cambodja, El Salvador, Guatemala, Liberia, Mozambique, Namibië en Sierra Leone zijn slechts een kleine greep uit de geboekte successen. Ook NAVO-vredesoperaties, zoals in Bosnië-Herzegovina, Macedonië en Kosovo, hebben succesvol bijgedragen aan *stabilisatie* en het *beëindigen van het gebruik van fysiek geweld*. De NAVO heeft bovendien nog geen echt mislukte vredesoperaties op haar conto staan; dat komt doordat de lidstaten tot op heden bereid waren voor NAVO-vredesoperaties wel *voldoende bij te dragen*. EU-operaties worden doorgaans positief beoordeeld, maar dit kan deels ook worden verklaard door het feit dat zij meestal een *beperkte opdracht* meekrijgen. Als EU-operaties op een dergelijk beperkt doel worden geëvalueerd, en niet zoals VN- en NAVO-operaties doorgaans op hun bredere bijdrage aan het wegnemen van het fysiek geweld of zelfs aan duurzame vrede, dan is kans op succes ook veel groter. Je kunt dan immers prima aan je opdracht voldoen, zonder dat die opdracht aan het grotere plaatje bijdraagt.<sup>2</sup> Niettemin, als je het bovenstaande bij elkaar optelt, dan blijken vredesoperaties wel degelijk te werken: ze brengen doorgaans vrede.<sup>3</sup> Bovendien, zoals Paul Collier stelt, investeren in peacekeeping ‘looks to be very good value’.<sup>4</sup>

De vraag rijst, als het beeld dan zo ‘zonnig’ zou zijn, waarom er dan toch zo veel sprake is van pessimisme? Hiervoor zijn drie verklaringen:

*De discussie rondom vredesoperaties wordt vervuild door argumenten die niet op vredesoperaties, maar op de oorlogen in Afghanistan en Irak zijn gebaseerd.* Nadat de Taliban was verdreven en een alternatief regime in Kabul was neergezet, volgde een zogenaamde *counterinsurgency*-operatie tegen de Taliban, die aan de ene kant probeert de bevolking aan ‘onze’ zijde te winnen en tegelijkertijd tracht de Taliban met geweld te verslaan. Eenzelfde strategie is ook in Irak tegen de ‘opstandelingen’ gekozen. Uit partijpolitieke overwegingen worden in Nederland, in Canada en in een aantal Scandinavische landen de oorlogen in Irak en Afghanistan echter als *vredesmissies* betiteld. Dit wordt gedaan onder verwijzing naar de elementen van staatsopbouw die naast in *counterinsurgency* – ook

in vredesoperaties voorkomen. In Groot-Britannië en de Verenigde Staten worden beide beestjes wél bij de naam genoemd.<sup>5</sup> De verschillen tussen oorlogen en vredesmissies, ook als zij beide elementen van staatsopbouw in zich hebben, zijn voor de discussie en de praktijk relevant. Een vredesmissie is onpartijdig en heeft de instemming van de conflictpartijen; een oorlog is partijdig, er is een vijand, en men stuit op weerstand van in ieder geval één partij. Partijdigheid en steun van de partijen zijn natuurlijk niet volledig zwart-wit, maar het moge duidelijk zijn dat Afghanistan en Irak zich aan het ene uiterste en El Salvador, Liberia of Mozambique zich aan het andere uiterste van het spectrum bevinden. De ruimte voor succes wordt hier uiteraard door bepaald; met een tegenstander is de weerstand tegen het behalen van succes immers groter. Tegelijkertijd sluit weerstand succes zeker niet uit. In het verleden zijn rebellenbewegingen in ‘asymmetrische oorlogen’ aan de hand van het *counterinsurgency*-concept enkele keren verslagen. Te denken valt aan de Britten in Maleisië. Toen was er echter sprake van een afgesloten ‘theater’ en was de civiele aanpak leidend. In andere gevallen, zoals Van Heutsz in Atjeh, zijn rebellen met overmatig geweldgebruik verslagen. Afghanistan is géén afgesloten theater, de militairen zijn leidend en overmatig geweldgebruik vinden we uit humanitair oogpunt onaanvaardbaar. Succes zal daar dus inderdaad moeilijk te behalen zijn, maar dat zegt niets over vredesmissies.

*Wanneer naar de resultaten van vredesoperaties wordt gekeken, dan zit daar per definitie – door de keuze waar operaties worden ontplooid – een selectiebias in.* Het is de vraag of het oordeel van sommigen dat vredesoperaties niet volledig succesvol zijn, voortkomt uit het feit dat het *instrument* niet goed is, of omdat het instrument alleen *in de moeilijkste gevallen* wordt ingezet. Heel complexe conflicten zijn moeilijker te beheersen dan gemakkelijkere conflicten. Logischerwijze slaagt een operatie dan ook minder vaak bij complexe conflicten. Tegelijkertijd wordt een vredesoperatie juist in die moeilijke gevallen ingezet, omdat de gemakkelijkere conflicten meestal vanzelf overgaan of niet heel erg uit de hand lopen. Dientengevolge is het slagingspercentage volgens onderzoek inderdaad lager.<sup>6</sup>

*Vredesoperaties mogen er wellicht voor zorgen dat er minder gewapende conflicten zijn en in deze conflicten minder oorlogsslachtoffers vallen, maar daar zijn velen niet mee tevreden.* Het tot stand brengen van negatieve vrede – wat Duyvesteyn en Murphy het redden van mensenlevens en het vermijden van verder bloedvergieten noemen – wordt meestal niet als voldoende gezien. Het bredere doel is dat de vrede *duurzaam* moet zijn en dat de oorzaken voor conflict worden aangepakt. Daar komen regelmatig nog *nevendoelen* bij, zoals democratisering, economische ontwikke-

ling en het brengen van recht en rechtvaardigheid, kortom: ‘staatsopbouw’. Als de vervolgvraag is: slagen vredesmissies in ‘staatsopbouw’, gedefinieerd als het creëren van een op westerse leest geschoeide democratieën met een hoog ontwikkelde economie; en brengen ze nieuwe ‘Zwitserlanden’ tot stand?, dan is het antwoord daarop: nee. Het resultaat is dat het glas halfvol of halfleeg is. Vandaar ook de ruimte voor de discussie.

Dit beeld slaat overigens nog veel meer naar de negatieve kant door, wanneer zogenaamde *counterinsurgency*-operaties langs dezelfde meetlat worden gelegd. Vredesoperaties, evenals *counterinsurgency*-operaties, worden uitgerust om niet te falen, niet om succesvol te zijn. Een vredesoperatie maakt meer kans op het leveren van een positieve bijdrage aan duurzame vrede als, naast de oprechtheid en instemming van de partijen, de operatie de partijen *veiligheid* weet te bieden en de oorzaken en dynamiek van het conflict voldoende weet aan te pakken.<sup>7</sup> We blijken echter niet bereid daartoe voldoende troepen te leveren en er voldoende middelen in te steken. Bovendien zouden bij de inzet van meer troepen en middelen zich ook meer negatieve bijeffecten van de internationale aanwezigheid voordoen. Er ontstaan derhalve doorgaans hybride structuren, die de lokale werkelijkheid met onze westerse concepten verenigen.<sup>8</sup> Is dat erg? Nee, zolang het werkt en de bevolking er beter mee af is dan voorheen. Wellicht is bescheidenheid over wat we kunnen bereiken echter wel op haar plaats en is het naïef te denken dat ‘Zwitserland’ haalbaar is.

### ‘Staatsopbouw’ en de kritiek

‘Staatsopbouw’ blijkt dus niet altijd even succesvol en eindigt vaak in hybride, glas-is-halfvol/halfleegresultaten. Op hoofdlijnen zijn er vervolgens *drie soorten van kritiek* op het verschijnsel te bespeuren, waar direct ook kanttekeningen bij te plaatsen zijn.

*‘Staatsopbouw’ is een neokoloniaal, imperialistisch of arrogant verschijnsel.* Wat de Nederlanders in Indonesië hebben gedaan, zou niet wezenlijk anders zijn dan wat de zogenaamde ‘internationale gemeenschap’ nu in bijvoorbeeld Bosnië-Herzegovina doet. ‘Staatsopbouw’ zou ‘westerse’ ideeën aan niet ‘westerse’ landen proberen op te leggen. Het zou logisch zijn dat er verzet tegen komt en dat het niet volledig werkt, omdat de bevolking vaak helemaal niet zo welwillend tegenover de ‘westerse’ aanpak zou staan. De aandacht voor patrimonialisme, zoals van Duyvesteyn en Murphy, past deels hierbinnen. Zij zien democratiebevordering als ‘a-historisch en zelfs arrogant’.

Inderdaad is de *staat* een ‘westers’ concept, dat niet veel met de voornamelijk Afrikaanse werkelijkheid op de grond op heeft. Hetzelfde geldt voor democratie. Tegelijkertijd is de staat de structuur die velen daar

precies wel wensen en nastreven. De bevolking wil daarnaast meestal maar wat graag invloed op het bestuur. Dat vervolgens toch geen volwaardige democratieën en staten worden opgebouwd, heeft veel meer te maken met het feit dat de leiders ter plekke uit lijfsbehoud de *status quo* willen handhaven en er geen behoefte aan hebben, dan dat de concepten op basis van cultuur door de bevolking ongewenst zijn. Sterker, vormen van democratie komen als gebruik in vele culturen voor, ook in de islamitische moslimwereld. Juist hier staat de *term* democratie echter veel meer voor 'westers' dan voor wat het begrip in de praktijk inhoudt en wordt democratie juist om die reden dan ook door betrekkelijk grote delen van de bevolking afgewezen. Het getuigt daarom van eenzelfde soort arrogantie en imperialisme om de Afrikanen, of Afghanen zo men wil, de staat en de democratie die zij vaak wensen, te onthouden. Zoals we de vraag kunnen stellen: wie zijn wij om voor hen te besluiten dat staat en democratie goed zijn?, kan ook de vraag worden gesteld: wie zijn wij om hun dat te onthouden? Bovendien, er is niets mis mee om voor bepaalde waarden te staan. Zo hebben we de Amerikanen ook onlangs verteld dat we de mensenrechtenschendingen in Guantánamo Bay ongewenst achten.

*'Staatsopbouw' is problematisch, net als overigens andere vormen van interventie in conflicten, omdat het het natuurlijke verloop van conflicten tegenhoudt.* Luttwak

### *Bescheidenheid over wat we kunnen bereiken is op haar plaats*

poneerde ooit de these 'Give War a Chance'. Op een bepaald moment zijn de middelen om oorlog te voeren uitgeput of heeft een partij gewonnen en is het conflict daarmee ook beëindigd. Luttwaks stelling is dat je deze logica van oorlog niet in de weg moet staan door erin te interveniëren, omdat je dan juist conflicten in stand houdt. Stel dat in de Middeleeuwen de internationale gemeenschap steeds had geïnterveneerd en vluchtelingen had opgevangen, dan zouden de toenmalige conflicten ook nooit zijn uitgestreden. De verliezende partij zou dan voortdurend vanuit een vluchtelingenkamp net over de grens uitvallen hebben gepleegd en door hebben kunnen gaan. Naar zijn mening is dit nu juist precies wat de 'internationale gemeenschap' tegenwoordig bijvoorbeeld in Afrika doet.<sup>9</sup> Van Hooff schurkt zich met zijn oproep tot een heroverweging van de *White Man's Burden* tegen deze argumentatielijn aan.

Het argument dat interventies juist staatsopbouw tegenhouden, gebaseerd op de theorie van Tilly inzake staatsvorming in Europa, gaat echter niet helemaal op. In de Middeleeuwen trachtten krijgsheren in Europa vaak een groot leger op te zetten, zoveel mogelijk land te veroveren en daar vervolgens een

eenheid van te bouwen. Deze oorlogen hielpen toen inderdaad herhaaldelijk staten op te bouwen; krijgsheren werden zo soms koning. De gedachte dat op eenzelfde wijze ook elders zich politieke systemen zullen ontwikkelen, getuigt echter van een vreemd Verlichtingsdenken, dat meent dat samenlevingen zich aan wetmatigheden houden. Ook Tilly zelf zet hier nadrukkelijk kanttekeningen bij.<sup>10</sup> Dit zou voorbijgaan aan het feit dat overal bestuur op zijn eigen manier evolueert en dat dergelijke staatsvorming tegenwoordig moeilijker is. Door de 'globalisering' kunnen rebellen eenvoudiger, door smokkel, handel en steun van diaspora's, in hun eigen onderhoud voorzien en komen zij ook veel eenvoudiger aan wapens. Hedendaagse conflicten eindigen dan ook vaak niet van nature, maar ze blijven doortetteren. Voor de hedendaagse krijgshere is het meestal helemaal niet voordelig een groot leger op te zetten en daarmee veel land te veroveren. Hij zoekt juist de marges op, het vacuüm, om in die luwte de eigen zakken te vullen. Voor hem is conflict juist de manier om te overleven, een manier om er de kost mee te verdienen, en dat kan hij zijn leven lang volhouden.<sup>11</sup>

*'Staatsopbouw' is op zich zelf niet slecht, maar er zijn inhoudelijke problemen die succes in de weg staan.* Sommige critici wijzen erop dat democratie en vrije-markteconomie conflict tussen politieke partijen en marktpartijen bevorderen. Zij bevragen bijvoorbeeld

de *timing* van verkiezingen en de volgorde van delen van het proces, zoals wat eerst te doen: institutionaliseren of liberaliseren; eerst veiligheid of eerst democratisering. Zij bekritisieren wat zij het huidige *liberal peace*-paradigma noemen.<sup>12</sup> Anderen stellen dat hedendaagse operaties vaak een te zware voetdruk achterlaten. Landen worden soms door tienduizenden militairen en burgers overspoeld; ze kunnen daarmee de gehele maatschappij uit balans brengen. Weer anderen menen juist dat er niet genoeg gebeurt: dat er méér troepen nodig zijn, alsmede meer aandacht voor de oorzaken van het conflict. Al deze critici twijfelen echter niet aan het belang van vredesoperaties en 'staatsopbouw'. Zo ook Verkoren. Ze willen het echter nog verbeteren.

Het probleem blijft dat hoewel we thuis hebben ontdekt dat de maakbare samenleving moeilijk te bereiken is, we in verre oorden nog altijd denken dat het een haalbare kaart is. Terwijl we in Nederland nog enigszins weten wat de problemen kunnen zijn, is onze kennis van die vreemde buitenlanden veel beperkter, en daarmee ook onze ruimte om de goede analyse voor de probleemaanpak te maken.

## De weg vooruit

De groep van diegenen die precies zo door willen gaan zoals we het tot op heden hebben gedaan, is redelijk beperkt. Deze zogenaamde *Washington Consensus* – vernoemd naar de plaats waar veel van de internationale instituties en organisaties die de huidige beleidspraktijk hebben opgesteld, zich bevinden – is nog enigszins te vinden binnen de organisaties die vredesoperaties en ‘staatsopbouw’ uitvoeren en ondersteunen. Zij willen door technische aanpassingen, zoals betere coördinatie, coöperatie en zogenaamde *lessons learned*, operaties verbeteren, maar ze zien geen wezenlijke problemen. Op basis van de drie bovenstaande kritieken worden echter ook alternatieve *wegen vooruit* voorgesteld, die ieder niettemin hun eigen nadelen hebben.

\* Op basis van de kritiek dat vredesoperaties en ‘staatsopbouw’ niet voldoende rekening houden met wat de lokale bevolking wil, wordt gekozen voor het *going local*-alternatief. De oplossing zou in het exotische liggen; niet het westerse, maar het traditionele model. Hier zijn echter drie problemen mee. Allereerst is in het verleden het ‘traditionele’ model niet in staat gebleken conflict te voorkomen, en de vraag zou dus moeten rijzen waarom het in de toekomst dan wél vrede zou kunnen brengen. Bovendien zijn traditionele structuren vaak ernstig verzwakt door de jaren van geweld. De wijze dorpsoudste maakt niet altijd meer evenveel indruk als naast hem een aangeschoten jongere met een mooie wagen en een ak-47 staat. Ook worden patrimoniale structuren na al het geweld niet altijd meer als legitiem gezien. Zo staat bij de staatsopbouw in het kader van de *counterinsurgency* in Afghanistan Karzai wel aan top van de piramide, maar is het grootste deel van de bevolking daar zeker niet gelukkig mee. Zij willen juist van de *warlords*, en ook van Karzai, af. Coöptatie van de *warlords*, zoals Duyvesteyn en Murphy suggereren, is dan ook geen zekere oplossing. Al is het maar omdat dit nu precies is wat we met het organiseren van de huidige, vaak halfeerlijke verkiezingen doen. Die stellen namelijk de marktwaarde van de partijen vast om op basis daarvan te worden gecoöpteerd.

Ten slotte is voor deze aanpak ‘ownership’ vaak het sleutelwoord. Dit stelt ons echter voor het probleem: ‘ownership’ van wie? De krijgsheren, de conflictpartijen, de NGO’s, de bevolkingsgroepen, de religieuze instellingen? Het probleem is dat de ontvangende partij geen monolithisch geheel is, noch in een *counterinsurgency* waarin deze soms onze tegenstander is, noch in een post-conflictsituatie waarin men juist een geschil over het beleid voor de toekomst heeft uitgevochten. In beide gevallen bestaat inherent geen gezamenlijk ‘ownership’ over de oplossingen en de

weg vooruit: dat kan op zijn hoogst groeien. In de tussentijd is hulp van buitenaf niet onlogisch.

\* Slechts toekijken als buitenstaander omdat interneren juist averechts zou werken, is evenmin een optie. De meeste conflicten gaan niet vanzelf over. Het risico is zelfs groot dat als gevolg van *spill-over* conflictregio’s alleen maar verder destabiliseren. Dat kan niet alleen gevolgen voor de lokale bevolking hebben, maar ook onze eigen belangen aantasten. Niet alleen kunnen instabiele regio’s vluchtelingenstromen produceren, vrijplaatsen worden voor vrouwenhandel, piraterij of andere smokkel of, in sommige gevallen, zelfs een toevluchtsoord voor ons onwelgevallige groepen als al-Qaida vormen, maar ook als afzetmarkt heeft de Nederlandse economie meer baat bij een stabiele wereld. Een vorm van *forward defence*, vooral op het terrein van criminaliteitsbestrijding, migratie en *conflict management*, is dus op zich zelf geen gek idee.

\* Tot slot zou de oplossing kunnen zijn om binnen het paradigma van staatsopbouw op *pragmatische wijze* de inhoudelijke problemen aan te pakken. Het bovengenoemde voorbeeld van wat Paris ‘Institutionalization Before Liberalization’ noemt, is een van de mogelijkheden.<sup>13</sup> Anderen gaan ervan uit dat de internationale politieke bereidheid conflicten werkelijk op te lossen doorgaans niet bestaat en zoeken daarom naar zogenaamde Type-O-interventies. Zoals de Type-O-bloedgroep voor iedereen voor een korte periode een uitweg kan bieden, zo zoeken zij naar het universeel minimaal benodigde om een samenleving draaiende te houden. Het sleutelen aan oplossingen binnen het huidige paradigma blijft echter doormodderen. Het studieveld *conflict management* is pas begin jaren negentig echt opgekomen, en er valt nog heel veel te leren alvorens de kennis tot volle wasdom is gekomen. Ook als men binnen het paradigma blijft, zal in de toekomst zeker nog veel misgaan. Het zal wellicht nooit lukken om perfectie te bereiken.

## Tot slot

Vredesoperaties in post-conflictsituaties blijken wel degelijk succesvol, zolang er maar steun van de conflictpartijen voor bestaat. Het resultaat van een gelijktijdig staatsopbouwproces zal echter altijd een kwestie van een halfvol of een halfleeg glas blijven: een hybride uitkomst. Als het conflict nog niet is beëindigd, is de ruimte voor een vredesmissie en voor staatsopbouw veel beperkter. Vrede afdwingen en het met geweld exporteren van onze denkbeelden of het vechten van *counterinsurgency*-oorlogen – ondersteund met staatsopbouw – zijn wellicht vaak te moeilijk.

De gedachte dat ‘staatsopbouw’ tot nieuwe ‘Zwitserlanden’ zal leiden is gewoonweg naïef. Bescheidenheid is nodig bij het voeren van oorlog en

het met geweld exporteren van onze denkbeelden, alsmede wat betreft de ruimte en het tempo van 'staatsopbouw'. 'Good enough' is meestal goed genoeg. Volmaakt goed bestuur en democratie zijn vaak onhaalbaar; hybride oplossingen volstaan vaak, in ieder geval voorlopig. Het antwoord is dus niet zo simpel. Het is geen zwart-witbeeld: wel of niet succesvol, en wel of niet altijd interveniëren. Oplossingen zijn niet te vinden in 'It's the economy, stupid' of 'It's patrimonialism, stupid'. Conflicten zijn per definitie multicauaal: 'It's everything, stupid!' Bovendien zijn de problemen iedere keer steeds net even anders, waardoor blauwdrukken onbruikbaar zijn. Steeds opnieuw zal dan ook de analyse moeten worden gemaakt wat de problemen zijn en hoe die het beste kunnen worden aangepakt. De problemen, en daarmee de interventies, zijn dermate complex, dat ze vreselijk moeilijk zijn op te lossen.

De weg voorwaarts is dus ook niet eenvoudig. In post-conflictsituaties kan rustig binnen het bestaande paradigma verder worden gesleuteld aan het verbeteren van vredesoperaties en staatsopbouw. In niet-post-conflictsituaties is dat veel moeilijker. Het is gevaarlijk conflicten te laten dooretteren, omdat ze niet altijd vanzelf uitdoven, herhaaldelijk naar andere gebieden overslaan en soms negatieve effecten op onszelf hebben. Hoewel luisteren naar de belanghebbenden in een conflictgebied essentieel is, worden lokale oplossingen juist door het conflict beperkt. Dat hoeft ons er echter niet van te weerhouden om conflicten te *managen*, ze in de hand te houden en te hopen op een meer geschikt moment voor actief optreden. Democratie met geweld exporteren, zeker in geval van een stabiele beginsituatie zoals Irak, is een weinig verstandige zet. De resultaten op het gebied van militaire interventie en het voeren van oorlogen nopen ons tot bescheidenheid. We zullen eraan moeten wennen dat 'Bulgarije' al een fantastisch resultaat is.

---

**Jaïr van der Lijn** is als Senior Research Fellow verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

## Noten

<sup>1</sup> Zie: Bart Schuurman, 'Onmacht der sterken: Westerse staten in asymmetrische conflicten' (blz. 211-215); Willemlijn Verkoren, 'Interventie en staatsvorming in Afghanistan en elders: "It's the economy, stupid"' (blz. 216-219); Isabelle Duyvesteyn & William P. Murphy, 'Interventie in staatsvormingsprocessen: dictatuur versus democratie?' (blz. 220-224); en Stijn van Hooff, 'Militaire interventies en staatsvorming: lessen en scepsis' (blz. 225-228), in: *Internationale Spectator*, jrg. 64, nr. 4, april 2010.

<sup>2</sup> Muriel Asseburg & Ronja Kempin (red.), *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence? A Systematic Assessment of ESDP Missions and Operations*, SWP Research Paper, 2009/RP 14, december 2009.

<sup>3</sup> Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*, Princeton: Princeton University Press, 2008; en Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

<sup>4</sup> Paul Collier, *Wars, guns & votes: democracy in dangerous places*, Londen: Vintage books, 2010.

<sup>5</sup> Toby Archer e.a., *Afghanistan's hard summer: The impact on European troop contributing nations*, Briefing Paper 43, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2009.

<sup>6</sup> Nicholas Sambanis, 'Short- and Long-Term Effects of United Nations Peace Operations', in: *The World Bank Economic Review*, vol. 22, no. 1, 2008, blz. 9-32.

<sup>7</sup> Jaïr van der Lijn, 'If only there were a blueprint! Factors for Success and Failure of UN Peace-Building Operations', in: *Journal of International Peacekeeping*, vol. 13, no. 1-2, 2009, blz. 45-71.

<sup>8</sup> David Roberts, 'Hybrid politics and indigenous pluralities: advanced lessons in statebuilding from Cambodia', in: David Chandler (red.), *Statebuilding and intervention: policies, practices and paradigms*, Londen/New York: Routledge, 2009, blz. 165-188.

<sup>9</sup> Edward N. Luttwak, 'Give War a Chance', in: *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 4, juli/augustus 1999, blz. 36-44.

<sup>10</sup> Charles Tilly, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, 1975.

<sup>11</sup> Christopher Cramer, *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*, Londen: C. Hurst & Co, 2006.

<sup>12</sup> Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<sup>13</sup> *Ibid.*

## De waarachtigheid van de commissie-Davids

Het vierde kabinet-Balkenende is nu verleden tijd. Naar we mogen aannemen ook de kwestie-Irak, die zoveel jaren de gemoederen in de Nederlandse parlementaire politiek verhit heeft. Maar het rapport van de 'Commissie van onderzoek besluitvorming Irak' verdient nog een stevige nabeschouwing.<sup>1</sup> In de verantwoording van dit – rijke, gedegen en boeiende – rapport valt namelijk te lezen dat de commissie zich onthoudt van een 'politieke opvatting' (blz. 37). 'We geven geen politiek oordeel; we delen slechts feiten mee,' benadrukte commissie-voorzitter Davids bij de presentatie van zijn rapport op 12 januari 2010.<sup>2</sup> Het ging de commissie primair om 'waarheidsvinding' (blz. 19), zoals zij haar taak ietwat geladen opvat (als-of het in Den Haag om Zuid-Afrikaanse toestanden zou gaan). Politieke gevolgtrekkingen laat de commissie over aan regering en Kamer. Terecht plaatst Peter Baehr al een paar kanttekeningen bij deze vermeende prudentie in zijn bespreking van het rapport in de *Internationale Spectator*.<sup>3</sup> Volgens Baehr velt de commissie wel degelijk politieke oordelen, over bijvoorbeeld het leiderschap van Balkenende, de deugdelijkheid van de volkenrechtelijke argumentatie of de 'onwaarachtigheid' van de politieke steun aan de Verenigde Staten.

Baehr ziet daarbij nog een wezenlijke, zij het impliciete, politieke stellingname van de commissie-Davids over het hoofd. Op basis van haar eigen bevindingen had deze namelijk tot de slotsom moeten komen dat er op de besluitvorming van het eerste kabinet-Balkenende inzake Irak eigenlijk nauwelijks iets aan te merken valt, en dat Balkenende op grond daarvan had moeten worden vrijgepleit van de vele verdachtmakingen waarmee hij jarenlang door zijn tegenstanders is achtervolgd.

De instelling van de commissie-Davids door het vierde kabinet-Balkenende in februari 2009 vond plaats na aanhoudende druk en tientallen vragen vanuit de Tweede Kamer om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop het eerste kabinet-Balkenende betrokken was bij de inval in Irak en de voorbereidingen daarop, in maart 2003. Zowel oppositiepartijen alsook latere coalitiepartner PvdA koesterden de aanhoudende verdenking dat de regering toen niet zuiver had geopereerd. Er bestond grote twijfel over de volkenrechtelijke argumentatie die indertijd gehanteerd was, over de politieke steun aan de Verenigde Staten en ook over de mogelijke militaire betrokken-

heid van Nederland bij de oorlog in Irak. Nederland is een 'illegale oorlog ingerommeld', zo valt de tenen van deze beschuldigingen samen te vatten. Ook werd herhaaldelijk gesuggereerd dat Jaap de Hoop Scheffer zijn benoeming tot secretaris-generaal van de NAVO rechtstreeks te danken had aan onze politieke steun aan de Verenigde Staten destijds. Vooral premier Balkenende bleef voortdurend onder vuur liggen. Hij was immers de enig overgebleven verantwoordelijke voor de toenmalige gang van zaken. Voor oppositie en PvdA een ideale schietschijf. Men kan rustig stellen dat er nooit een onderzoekscommissie inzake besluitvorming inzake Irak zou zijn ingesteld, indien Balkenende na 2003 geen premier meer zou zijn geweest. Die partijpolitieke bijbedoelingen van de aanhoudende roep om een Irak-onderzoek had de commissie-Davids zich beter moeten realiseren.

De commissie had zich tot taak gesteld 'onderzoek te doen naar de voorbereiding en besluitvorming in de periode zomer 2002 tot zomer 2003 over de politieke steun van Nederland aan de inval in Irak in het algemeen, en over aspecten van volkenrechtelijke aard, aspecten van inlichtingen- en informatievoorziening, en aspecten van vermeende militaire betrokkenheid in het bijzonder' (blz. 19). De commissie 'heeft haar taak opgevat als een van waarheidsvinding en daarom getracht om naar vermogen binnen de haar toegemeten tijd de relevante feiten vast te stellen' inzake dit besluitvormingsproces (blz. 19).

Wat is er na de 'waarheidsvinding' van de commissie-Davids nu overgebleven van al die jarenlange verdenkingen? Afgaande op de 49 'conclusies' die de commissie zelf heeft geformuleerd, alsmede de samenvatting daarvan in haar persbericht van 12 januari 2010, kan de algemene slotsom moeilijk anders zijn dan: bitter weinig. Laten we de voornaamste bevindingen en conclusies nog eens kort nalopen. Ze kunnen in zes categorieën worden ondergebracht, op basis van de indeling en volgorde die de commissie zelf aanhoudt.

### Politieke leiding

De eerste conclusies die de commissie-Davids naar voren schuift, gaan heel analytisch over de politieke leiding destijds. Ze vormen een merkwaardig contrast met de politieke beschuldigingen aan het adres van het kabinet-Balkenende I. Het persbericht opent met de regels: 'Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft al in een vroeg stadium het beleid vastgesteld

voor het verlenen van politieke steun van Nederland aan de inval van de Verenigde Staten in Irak. Dat gebeurde begin augustus 2002 tijdens een overleg tussen de pas aangetreden minister van Buitenlandse Zaken De Hoop Scheffer en een kleine groep ambtenaren. Uit dit overleg zijn de beleidslijnen voortgevloeid die hun plaats hebben gevonden in de eerste brief van de minister aan de Tweede Kamer over dit onderwerp, 4 september 2002. Noch de ministerraad noch minister-president Balkenende of de toenmalige minister van Defensie Korthals zijn vooraf over de inhoud van deze brief geraadpleegd. De brief werd de basis voor het kabinetsbeleid dat uiteindelijk uitmondde in het regeringsstandpunt van 18 maart 2003.' De commissie-Davids meent tevens dat premier Balkenende 'weinig of geen leiding heeft gegeven aan de debatten over de kwestie-Irak; hij liet het dossier-Irak geheel over aan de minister van Buitenlandse Zaken.'

Dus in een onderzoeksrapport over een zeer gevoelige kwestie in de Nederlandse buitenlandse politiek stelt de commissie voorop dat de minister van Buitenlandse Zaken vroegtijdig een beleidslijn heeft uitgezet, dat de Kamer hierover zeer tijdig is ingelicht (zelfs voorafgaand aan het kabinetsberaad over deze aangelegenheid), dat het kabinet die lijn spoedig heeft overgenomen, en dat die lijn consistent is vastgehouden tot het begin van de oorlog in Irak.

Bij het lezen van deze conclusie rijst natuurlijk de levensgrote vraag: en wat is hier precies mis mee? Dat premier Balkenende in de eerste fase 'weinig of geen leiding' heeft gegeven in deze zaak, is bepaald geen doodzonde in een staatsbestel waar de verantwoordelijkheid voor de buitenlandse politiek primair bij de minister van Buitenlandse Zaken rust. De minister-president geeft in ons bestel vooral leiding aan de werkzaamheden van de ministerraad. Als Balkenende wel vroegtijdig het heft in handen had genomen, had hij ongetwijfeld het verwijt gekregen zich buiten zijn staatsrechtelijke boekje te hebben begeven. Trouwens, erg fout kan Balkenende ook weer niet zijn geweest, want 'later, namelijk na januari 2003, is de premier zich wel met dit dossier gaan bemoeien', aldus de commissie-Davids.

De commissie had de regering net zo goed een groot compliment kunnen maken voor het vroegtijdig signaleren van de problemen in Irak, voor ambtelijke slagvaardigheid op het ministerie van Buitenlandse Zaken (dat op dit punt nogal eens in gebreke blijft) en voor een consistente en heldere beleidslijn, gebaseerd op de beproefde Atlantische traditie in de naoorlogse Nederlandse buitenlandse politiek.

### **Volkenrechtelijke legitimatie**

Als tweede punt van belangrijke kritiek (afgaande op de volgorde van het persbericht) presenteert de

onderzoekscommissie de ondeugdelijke volkenrechtelijke legitimatie van de Nederlandse steun aan de Verenigde Staten. Die werd door het toenmalige kabinet 'ondergeschikt' gemaakt aan de in augustus 2002 door Buitenlandse Zaken uitgezette beleidslijnen. Volgens Davids viel de door de Nederlandse regering veelvuldig herhaalde opvatting dat 'een tweede resolutie politiek zeer wenselijk, maar juridisch niet noodzakelijk' was, 'niet goed te verdedigen'. Resolutie 1441 kon niet als zodanig dienen. 'Daarmee ontbeerde de militaire actie een adequaat volkenrechtelijk mandaat,' aldus de commissie.

Dit is eerder een opinie dan een 'relevant feit'. Bovendien was dit volkenrechtelijk argument inder tijd al genoegzaam bekend. Het was expliciet meegewogen op het departement, vermeld in de relevante beleidsdocumenten en kamerstukken, en het was in de media, de vakliteratuur en de Kamer uitvoerig besproken. Alleen was de afweging van de hoogste politieke en ambtelijke leiding van het ministerie anders dan die van de Dienst Juridische Zaken (DJZ), die een nieuw mandaat noodzakelijk achtte. Een doodnormale gang van zaken in de politieke en ambtelijke hiërarchie. De commissie-Davids was geen specifieke volkenrechtelijke commissie (ook al zaten er veel juristen in), dus het is niet duidelijk waarom aan haar volkenrechtelijk oordeel opeens extra gezag zou moeten worden toegekend. De enige volkenrechtsspecialist in de commissie, Nico Schrijver, had ten tijde van de inval in Irak en daarna al bij diverse gelegenheden zijn bezwaren tegen de volkenrechtelijke koers van het kabinet naar voren gebracht. Die sloten geheel aan bij de opvattingen van DJZ.

Ongetwijfeld had en heeft hij sterke argumenten (dat heeft het kabinet inmiddels ook erkend, door te stellen dat de volkenrechtelijke legitimatie voor de inval 'adequater' had gekund), maar een nieuw gezichtspunt is het zeker niet.<sup>4</sup> Om dit zeven jaar na datum nog eens als een hoeksteen in een proces van waarheidsvinding te signaleren, is nogal kras. En hoe zwaar is het vergrijp precies? Een soortgelijke argumentatie als die van Balkenende-I werd ook door voorafgaande kabinetten gehanteerd. Davids schrijft zelf: 'Alle politieke partijen die in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd, met uitzondering van GroenLinks en later de SP, hebben het Amerikaans-Britse militaire optreden jegens Irak tussen 1991 en februari 2001 ondersteund, ook in gevallen waarin dit optreden niet door de Veiligheidsraad was goedgekeurd.' (blz. 425)

Dat de gevonden waarheid niet onomstotelijk vaststaat, blijkt trouwens ook uit de 'kanttekening' (blz. 270) die commissielid Van Walsum in het rapport heeft laten plaatsnemen. Van Walsum onderschrijft de 'conclusie van de Commissie dat het volkenrechtelijke

standpunt van de regering [...] niet goed te verdedigen viel'. Hij 'verbindt hieraan echter niet de conclusie dat de regering verkeerd heeft gehandeld door voor de Amerikaans-Britse inval Nederlands politieke steun uit te spreken'. Dat is in grote lijnen ook het standpunt dat de huidige Britse premier Gordon Brown, of de Hoge EU-Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken, Lady Catherine Ashton, nog steeds huldigt ter rechtvaardiging van het Britse optreden indertijd. Om maar te zwijgen van Tony Blair. Zo klip en klaar is de volkenrechtelijke waarheid dus niet die de commissie-Davids gevonden heeft, althans niet als eenduidige grondslag voor het beleid.

### Militaire inlichtingen

Al even weinig overtuigend is het verwijt dat de regering indertijd selectief gebruik heeft gemaakt van de rapporten van de binnenlandse inlichtingendiensten. 'Uit de rapporten van de [AIVD en MIVD] werden van kabinetszijde slechts die uitspraken gedestilleerd die pasten in het reeds ingenomen standpunt' (blz. 427). Ook ging de regering te veel af op de inlichtingen vanuit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Hierdoor werd het gevaar van Iraakse massavernietigingswapens door de regering groter voorgesteld dan op grond van die rapporten mocht worden aangenomen. Daar valt wel het een en ander op af te dingen.

In de eerste plaats is het natuurlijk mooie wijsheid achteraf dat er uiteindelijk (praktisch) geen massavernietigingswapens werden gevonden. Tijdens de hele besluitvormingsperiode die de commissie-Davids heeft onderzocht, was dat echter allerminst zeker. Door Saddam Hoesseins inzet van chemische wapens tegen de eigen bevolking, zijn eerder aan de kaak gestelde illegale atoomprogramma, zijn jarenlange ontwijken van VN-resoluties en zijn aanhoudende tegenwerking van de VN-wapeninspecties in het najaar van 2002 en het voorjaar van 2003 bestond tot aan de Amerikaans-Britse inval in praktisch de hele internationale gemeenschap de overtuiging dat de Iraakse dictator iets te verbergen had. Ook bij VN-wapeninspecteur Hans Blix, de chef van UNMOVIC. Die schrijft althans in zijn memoires: 'At this stage [januari 2003] my gut feeling was still that Iraq retained weapons of mass destruction.'<sup>5</sup> Dat wijkt dus niet veel af van wat de Nederlandse regering in die tijd vermoedde. Blix, die door de commissie-Davids is gehoord, bekritiseert in zijn boek zelfs de Franse regering, die geen militaire actie wilde ondernemen tegen Irak, terwijl de Franse inlichtingendiensten 'were convinced that weapons of mass destruction remained in Iraq'.<sup>6</sup> De beruchte wapens hadden er uiteindelijk net zo goed wél kunnen zijn geweest. Ook de MIVD en de AIVD hebben dat nooit uitgesloten, zoals Jaap de Hoop Scheffer nog eens terecht in het

rapport-Davids memoreert (blz. 325). Zo bijzonder selectief was het kabinet dus niet.

Verder hadden de MIVD en AIVD geen eigen inlichtingenbronnen in Irak; dus het is niet zo gek dat de regering mede op Amerikaanse en Britse inlichtingen afging, zeker wanneer die afkomstig waren van bijvoorbeeld de Britse premier. De MIVD had trouwens zelf ook geloof gehecht aan de roemruchte presentatie van Colin Powell op 5 februari 2003 in de VN-Veiligheidsraad. In de foto's van mobiele productie-eenheden die Powell daarbij presenteerde, zag de MIVD een 'overtuigend' bewijs dat Irak nog steeds trachtte biologische wapens te presenteren (blz. 304). De AIVD bleek al evenmin onfeilbaar. Die trok zelfs voorzichtig optimistische berichten van de VN-inspecteurs in twijfel, zoals Davids op blz. 315 constateert. Dus dan hoeft de regering toch niet voetstoots af te gaan op de eigen inlichtingendiensten?

### Kamer niet volledig geïnformeerd

Een andere belangrijke conclusie van de commissie-Davids is dat het kabinet tegenover de Staten-Generaal 'geen volledige opening van zaken' heeft gegeven over het aan ons land op 15 november 2002 door de Verenigde Staten gedane verzoek mee te werken aan de planning van de opbouw van een militaire macht die Irak tot toegeven aan resolutie 1441 moest dwingen' (blz. 428). Een 'doodzonde' in het Haagse parlementaire jargon (alsof de Kamer ooit ergens 'volledig' over wordt geïnformeerd). De regering had de Kamer wél direct ingelicht over dit zogeheten verzoek tot 'host nation support', maar alleen over het eerste deel, aangaande hulp bij de Amerikaanse wapenzendingen (via bijvoorbeeld Schiphol). De Amerikaanse aanvraag behelsde echter ook een tweede deel, met een concreet verzoek tot meer 'offensieve' ondersteuning. De regering achtte het niet nodig hier de Kamer direct over in te lichten, omdat het Nederlandse beleid immers niet voorzag in enigerlei militaire steun. Op dit deel van het Amerikaanse verzoek werd dan ook 'niet positief' gereageerd (blz. 358).

Het is niet duidelijk wat de regering hier precies verweten kan worden. Het betrof hier een bondgenootschappelijk verzoek (op grond van het NAVO-verdrag), en er is geen wettelijke verplichting de Kamer over een verzoek tot 'host nation support' in te lichten. Het ligt voor de hand dat een regering in zulke gevallen zeer behoedzaam omspringt met informatie aan de Kamer of de media. Dat is waarschijnlijk net zo gebeurd met vergelijkbare verzoeken in het verleden, maar dat heeft de commissie-Davids niet uitgezocht.

### Geen militaire bijdrage

Verder heeft de commissie geen spoor van bewijs gevonden dat Nederland op een of andere manier een

‘illegale oorlog’ zou zijn ‘ingerommeld’, zoals diverse kamerleden dat uitdrukten. In de media waren herhaaldelijk allerlei berichten opgedoken over bijvoorbeeld de inzet van Nederlandse F-16 toestellen, marineschepen en commando’s in of nabij Irak. ‘Ondanks intensieve naspeuringen’ (blz. 394) heeft de commissie ‘geen bewijs’ gevonden voor de te harer kennis gekomen beweringen dat Nederland een actieve bijdrage zou hebben geleverd aan (de voorbereiding van) de inval in Irak’ (blz. 428). Noch in de archieven van het ministerie van Defensie, noch elders. Integendeel, de conclusie is veeleer dat de regering indertijd alles in het werk heeft gesteld om enigerlei militaire betrokkenheid te voorkomen. Minister van Defensie Henk Kamp krijgt hierover zelfs een compliment van de onderzoekscommissie: ‘Toen het besluit geen militaire steun eenmaal was gevallen, heeft minister Kamp er alles aan gedaan om de inzet van Nederlandse militairen in Irak te voorkomen.’ (blz. 398) Een mooier rapport is er toch niet denkbaar op dit punt.

### De Hoop Scheffer

En verder concludeert de commissie ook nog dat ‘bij het besluit politieke steun te verlenen aan de oorlog in Irak een eventuele benoeming van minister De Hoop Scheffer tot secretaris-generaal van de NAVO geen rol heeft gespeeld’ (blz. 429). Verdere toelichting overbodig.

### Slotsom

Min of meer in dezelfde trant heeft de commissie-Davids nog tientallen andere ‘conclusies’ getrokken, veeleer kritische – soms trouwens ook positieve – kanttekeningen bij de besluitvorming indertijd, dan scherpe terechtwijzingen of veroordelingen. De besluitvorming heeft zich indertijd geheel voltrokken binnen de grenzen van het staatsrecht en de regels van de parlementaire democratie, ook al was de (volkenrechtelijke) legitimatie van het beleid minder sterk. In een puur academische studie over dit onderwerp zouden al deze bevindingen geen enkele ophef teweegbrengen. Zeker niet in vergelijking tot de vele kwesties in de Nederlandse buitenlandse politiek waarbij dingen écht fout gingen, soms met dramatische gevolgen.<sup>7</sup> Davids heeft zich onvoldoende reenschap gegeven van het feit dat in de kwestie-Irak de Nederlandse besluitvorming, linksom of rechtsom, geen enkele invloed heeft gehad op de inval of op de noodlottige gebeurtenissen in de nasleep daarvan. En dat de eventuele tekortkomingen in de besluitvorming indertijd dus wel erg betrekkelijk waren.

De algemene slotsom van het onderzoek is dus onontkoombaar: de commissie-Davids heeft in een gedetailleerd rapport van 550 bladzijden praktisch niets aan het daglicht gebracht wat het daglicht niet kan

verdragen. Door deze voor de hand liggende slot-som – welbewust – *niet* te trekken, werden de vele, tamelijk onschuldige, bevindingen van de commissie niet uit de sfeer van de politieke verdenking gehaald en kregen media en oppositie, met steun van de PvdA, in de vorm van het rapport volop munitie om Balkenende te blijven belagen.<sup>8</sup> Dat laatste is uiteraard de verantwoordelijkheid van de Kamer, maar indien de commissie-Davids werkelijk neutraal was geweest, had zij Balkenende moeten vrijpleiten van alle politieke beschuldigingen waarvan zijn Irak-beleid jarenlang beticht is. Te meer daar deze in het verleden reeds ‘uitvoerig verantwoording’ heeft afgelegd in beide Kamers, zoals in het rapport zelf nog eens wordt gememoreerd (blz. 17). Nu heeft de commissie-Davids in feite partij gekozen, ondanks haar nadrukkelijke bewering geen ‘politieke oordelen’ te vellen. En dat getuigt, om een term van de commissie zelf te gebruiken, van een ‘zekere onwaarachtigheid’.

---

**Dr Alfred Pijpers** is politicoloog en verbonden aan het veiligheidsprogramma (CSCP) van het Instituut Clingendael.

### Noten

<sup>1</sup> *Rapport commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom, 2010 (hierna: rapport-Davids). De bladzijde-nummers in de tekst verwijzen naar dit rapport.

<sup>2</sup> *Reformatorisch Dagblad*, 12 januari 2010.

<sup>3</sup> Peter Baehr, ‘Irak en de waarheidsvinding: een lastige zoektocht’, in: *Internationale Spectator*, jrg.64, nr. 3, maart 2010, blz. 135-138.

<sup>4</sup> Vgl. Bibi van Ginkel, ‘In de strijd tussen internationaal recht en internationale politiek: wie is David en wie Goliath?’, in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 38, nr.4, 2009.

<sup>5</sup> Hans Blix, *Disarming Iraq. The search for weapons of mass destruction*, Londen: Bloomsbury, 2004, blz. 116.

<sup>6</sup> *Ibid.*, blz. 127.

<sup>7</sup> De commissie-Davids heeft in tamelijk korte tijd een gedegen en omvangrijk rapport geproduceerd, waarin heel veel bronnenmateriaal is verwerkt. Van haar had weinig meer kunnen worden verlangd binnen de gestelde opdracht. Toch is het een tekort dat zij in haar onderzoek niet of nauwelijks refereert aan de vele andere studies over de naoorlogse Nederlandse buitenlandse politiek. Daaruit had de commissie vergelijkenderwijs kunnen afleiden dat de besluitvorming inzake Irak bepaald niet exceptioneel of onreglementair is verlopen. Zie bijv. A. Lijphart, *The trauma of decolonization. The Dutch and West-New Guinea*, New Haven: Yale University Press, 1966; Philip Everts (red.), *Controversies at Home: domestic factors in the foreign policy of the Netherlands*; Raymond van den Boogaard, *Zilverstad. De Haagse verduistering van het drama-Srebrenica*, Amsterdam: Prometheus, 2005; Bob van den Bos, *Mirakel en Debaacle, De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Assen: Van Gorcum, 2008; en het recente *Rijdende treinen en gepasseerde stations – Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsrisico’s* (red. Jouke de Vries & Paul Bordewijk), Amsterdam: Van Genneep, 2009, besproken door Sam Rozemond in het maartnummer van dit blad. Ook is het opmerkelijk dat er geen beoefenaars van de Leer der Internationale Betrekkingen, die zich bij uitstek met dit soort vraagstukken bezighouden, in de commissie zaten.

<sup>8</sup> Hetgeen uiteindelijk heeft bijgedragen tot de val van het vierde kabinet-Balkenende, zoals Baehr, in een naschrift bij zijn artikel (*a.w. noot 3*, blz. 138), ook stelt. Vgl. mijn opiniestuk ‘Geen Atlantische reflex, maar wat dan wel?’, in: *NRC Handelsblad*, 23 februari 2010.

## Vrije meningsuiting: kroonjuweel of steen des aanstoets?

*Jaren geleden maakte een Nederlandse politicus furore met het adagium 'ik zeg wat ik denk en ik doe wat ik zeg'. Als algemene richtlijn voor ieders handelen zou dit een destructief beginsel zijn geweest voor elke enigszins geordende samenleving. Zolang het denken absoluut vrij is, kan het daarop gebaseerde handelen, waaronder ook de meningsuiting, niet absoluut vrij zijn, behalve in een samenleving die bereid is moord, doodslag en het aanzetten daartoe als vormen van rechtmatige, zo niet aanbevelenswaardige zelfontplooiing te accepteren. Anderzijds laat een blik op de politieke en diplomatieke geschiedenis van de mensenrechten zien dat politiek gemotiveerde pleidooien voor begrenzing van deze rechten niet minder destructief hoeven te zijn. De grenzen van de vrije meningsuiting kunnen niet anders dan onderwerp van onophoudelijke discussie zijn.*

### Roosevelts *Four Freedoms*

De moderne geschiedenis van de mensenrechten, althans voor zover die rechten als deel van het internationaal recht worden gezien, vangt bij de meeste auteurs aan met de totstandkoming van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948. Maar die Verklaring viel natuurlijk niet uit de lucht. Er was een voorgeschiedenis en die bestond uit de Holocaust en de Tweede Wereldoorlog, maar ook uit de eerdere, algemene aanval op de burgerlijke vrijheden in Duitsland, die de nationaalsocialisten ondernamen zodra zij daartoe kans zagen. Op 28 februari 1933, de dag na de Rijksdagbrand, werd de *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat* afgekondigd. Met deze noodverordening kwam een einde aan de vrije meningsuiting, inclusief de vrijheid van drukpers, zoals die sinds 1919 in Duitsland grondwettelijk was verankerd.

Toen acht jaar later, in januari 1941, de Amerikaanse president Franklin D. Roosevelt de jaarlijkse *State of the Union* uitsprak, hield hij het 77ste Congres van de Verenigde Staten voor dat de toestand in de wereld, die hij zag als een wereldomspannende gewapende strijd tussen democratieën en dictaturen, een ernstige bedreiging vormde voor de toen nog neutrale Verenigde Staten. De president voorzag daarom ook oorlog voor de Verenigde Staten – een oorlog waarvan een groot deel van het Congres toen nog niet wilde weten. Vandaar dat Roosevelt de verzamelde senatoren en afgevaardigden de woorden van Benjamin Franklin

voorhield: 'Those, who would give up essential liberty to purchase a little temporary safety, deserve neither liberty nor safety.' Vervolgens kondigde hij aan dat het de intentie van zijn regering was de wapenleverancier van de strijdende democratieën te worden. De oorlog, die op 7 december 1941 met de Japanse aanval op Pearl Harbor ook voor de Amerikanen onontkoombaar zou blijken, had volgens de president naast een materiële basis (bewapening) ook een ideële grondslag nodig. Wat het vechten waard maakte, waren vier vrijheden die volgens president Roosevelt aan de toekomstige wereldorde ten grondslag zouden moeten liggen en die hij als volgt benoemde:

'The first is freedom of speech and expression – everywhere in the world. The second is freedom of every person to worship God in his own way – everywhere in the world. The third is freedom from want – which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants – everywhere in the world. The fourth is freedom from fear – which, translated into world terms, means a world-wide reduction of armaments to such a point and in such a thorough fashion that no nation will be in a position to commit an act of physical aggression against any neighbor – anywhere in the world.'

Met de ontwikkelingen in Duitsland voor ogen stelde Roosevelt de vrijheid van meningsuiting voorop in zijn vier vrijheden die op wereldschaal het verdedigen waard waren. De kiem van de rechten van de mens, die vijftien jaar na de *Verordnung des Reichspräsidenten zum Schutz von Volk und Staat* in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zouden worden verwoord, lag dus in een oorlog die naast een bloedig internationaal gewapend conflict ook een ideologisch conflict was. De vrije mening en de vrije pers waren al vroeg gesneuveld; hun herleving verklaarde Roosevelt in 1941 tot één van de ideële doelen van de gewapende strijd. De *Four Freedoms* bleken, overigens, een goed PR-instrument: zij inspireerden tijdens de Tweede Wereldoorlog in de Verenigde Staten tot krantenartikelen en schilderijen en onder de noemer van de *Four Freedoms* gaf de minister van financiën bovendien \$130.000.000 aan oorlogsobligaties (*war bonds*) uit.

## De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Voor Roosevelt waren zijn *Four Freedoms* 'no vision of a distant millennium'. In 1948 leek hij in zoverre gelijk te krijgen dat de *Four Freedoms* onderdeel werden van de preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en dat ten minste de eerste twee (de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst) in respectievelijk art. 19 en art. 18 van deze Universele Verklaring werden vastgelegd.

Maar vanaf het begin van de onderhandelingen over de Universele Verklaring in januari 1947 werd ook duidelijk dat de vrijheid van meningsuiting op verzet van (niet alleen schending door) staten kon rekenen. Dat verzet kwam in het bijzonder van de communistische lidstaten van de Verenigde Naties. Joegoslavië, Oekraïne, Polen, Tsjechoslowakije, de Sovjetunie en Wit-Rusland onthielden zich uiteindelijk op 10 december 1948 in de Algemene Vergadering van de VN van stemming over de Universele Verklaring. Volgens deze staten hadden niet zozeer de rechten van de mens in de Verklaring centraal moeten staan, maar de ontzegging van die rechten aan nazi's en fascistten, wier terugkeer volgens genoemde staten nog altijd op de loer lag.

Het vraagstuk van ontzegging en beperking van rechten was vooral aan de orde geweest in de onderhandelingen over het recht op vrije meningsuiting. De nazi's hadden, om redenen van machtsvorming en machtsbehoud, de vrijheid van meningsuiting (en daarmee de vrijheid van informatievergaring) al snel aan banden gelegd. President Roosevelt maakte als reactie daarop de vrijheid van meningsuiting tot *centrepiece* van de ideologische strijd met de dictaturen (lees: de As-mogendheden). De communistische VN-lidstaten, onder aanvoering van de Sovjetunie, bepleitten na afloop van die strijd in de onderhandelingen over de Universele Verklaring het opnemen van krachtige beperkingclausules in die verklaring. Wie, zo meende een Sovjet-afgevaardigde, het recht op vrije meningsuiting immers niet beschermt tegen misbruik door hen die het recht willen vernietigen (lees: nazi's en fascistten), verkondigt wel het recht, maar garandeert het niet echt. Andere afgevaardigden waren van mening dat termen als nazi's en fascistten wegens de geringe precisie van hun betekenis niet thuishoorden in een juridisch document. De reactie van de Sovjet-afgevaardigde dat fascisme de bloedige dictatuur is van het meest reactionaire deel van het kapitalisme, hielp niet om twijfel over de juridische trefzekerheid van het begrip bij andere delegaties weg te nemen. Toen hij er ook nog aan toevoegde dat fascistten bijna overal in Europa aanwezig waren, behalve daar waar inmiddels de staatkundige vorm van de volksrepubliek gevestigd was, verloor hij waarschijnlijk definitief het pleit.

Dit betekent overigens niet dat andere staten geheel ongevoelig waren voor de idee dat mensenrechten beschermd moesten worden tegen degenen die de rechten wilden gebruiken om ze vervolgens te niet te doen. Vandaar dat artikel 30 van de Universele Verklaring luidt:

'Geen bepaling in deze Verklaring zal zodanig mogen worden uitgelegd, dat welke Staat, groep of persoon dan ook, daaraan enig recht kan ontlenen om iets te ondernemen of handelingen van welke aard ook te verrichten, die vernietiging van een van de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, ten doel hebben.'

De opstellers kozen ervoor om althans in de Universele Verklaring (die haar leven overigens begon als politiek document en niet als een juridisch bindend document) iedereen die uit is op vernietiging van de rechten en vrijheden in de Verklaring, een beroep op die zelfde Verklaring daartoe te ontzeggen. Maar deze ontzegging beperkte zich niet tot het recht op vrije meningsuiting en ook niet tot uitdrukkelijk genoemde specifieke groepen, zoals nazi's en fascistten.

Overigens bleek op 10 december 1948 dat de communistische staten nog andere, meer algemene problemen met de rechten van de mens hadden. De delegatieleider van de Sovjetunie wees erop dat naar de opvatting van zijn regering mensenrechten slechts konden bestaan in de context van de *staat*. Buiten het statelijke recht en de statelijke wet kon er eigenlijk van rechten geen sprake zijn. De idee van *onvervreembare* mensenrechten die aan allen toekomen (en aan het staatsburgerschap voorafgaan), stond op gespannen voet met de communistische leer. Om andere redenen had de afgevaardigde van de Sovjetunie ook moeite met de idee van *individuele* rechten. Dat idee vooronderstelde, naar zijn mening, een maatschappij met klassentegenstellingen. In zo'n maatschappij had de individuele burger belang bij individuele rechten. Maar in een klasseloze maatschappij, zoals, naar zeggen van haar vertegenwoordigers, de Sovjetunie was, vielen de belangen van individuele burgers samen met de belangen van de staat. In deze theorie had de burger in een communistische staat, tenzij hij of zij een fascist was die uit was op vernietiging van individuele mensenrechten, eigenlijk geen behoefte aan mensenrechten.

## Holocaustontkenning

In de jaren die volgden hadden niet alleen de communistische staten een moeizame verhouding tot de vrijheid van meningsuiting. Met de grenzen van de vrije meningsuiting worstelden ook liberale democratieën. Die zagen (en zien) zichzelf graag als de grote

voorvechters van de rechten van de mens en zeker van de vrije meningsuiting, het kroonjuweel dat zij als één van de belangrijkste waarborgen voor een democratische samenleving beschouwden. De vrijheid van meningsuiting geldt ook ten aanzien van informatie en ideeën ‘that offend, shock or disturb: such are the demands of that pluralism, tolerance and broadmindedness without there is no “democratic society”’, zoals het in veel geciteerde woorden van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heet.

Dat desondanks het recht op vrije meningsuiting niet onbeperkt gelden kon, werd onder meer erkend in artikel 19 en artikel 20 van het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR), dat in 1966 tot stand kwam en na 35 ratificaties in 1976 in werking trad. Het verdrag vormt samen met het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten de juridische uitwerking van de Universele Verklaring. Artikel 19 van het IVBPR verwoordt de vrijheid van meningsuiting en de rechtmatige *beperkingsgronden* voor uitoefening van het recht; Artikel 20 legt verdragspartijen bij het IVBPR (inmiddels 165 staten) de verplichting op *oorlogspropaganda* en het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde *haatgevoelens* die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld, bij wet te verbieden.

Het beginsel ‘ik zeg wat ik denk en ik doe wat ik zeg’ hoeft dus niet volgens *internationale mensenrechtenstandaarden* getolereerd te worden als de spreker genocidale gedachten heeft. Maar wat nu als de spreker een Holocaust-ontkenner is, dat wil zeggen een genocide waarvan algemeen, wetenschappelijk en door (internationale) rechters wordt aangenomen dat deze plaatsvond, ontkent of ten minste substantiële onderdelen ervan ontkent? In sommige landen, waaronder België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zwitserland, is ontkenning van de Holocaust strafbaar gesteld. Het toezichthoudend comité onder het IVBPR stelde Frankrijk in het gelijk in de zaak van Robert Faurisson, die door de Franse rechter was veroordeeld op grond van een wet (de wet-Gayssot) die Holocaustontkenning strafbaar stelde en zich daarover bij het comité beklagde. Faurisson had, volgens het toezichthoudend comité, niet alleen de Holocaust ontkend, maar had dat gedaan *op een wijze die antisemitische gevoelens aanwakkerde*. Vandaar dat zijn veroordeling, naar de mening van het comité, geen schending van het verdrag was. Maar de uitspraak van het toezichthoudend comité was veelzeggend:

‘Although it does not contest that the application of the terms of the Gayssot Act, which, in their effect, make it a criminal offence to challenge the conclusions and the verdict of the International



Het Holocaust-monument in Berlijn

Military Tribunal at Nuremberg, may lead, under different conditions than the facts of the instant case, to decisions or measures incompatible with the Covenant, the Committee is not called upon to criticise in the abstract laws enacted by State Parties. The task of the Committee [...] is to ascertain whether the conditions of the restrictions imposed on the right to freedom of expression are met in the communications which are brought before it.’

De toezichthouder sloot niet uit dat *onder andere omstandigheden* toepassing van de wet-Gayssot tot tegengestelde conclusies zou kunnen leiden. Het probleem met dit soort wetgeving is namelijk dat Holocaustontkenning die aanzet tot discriminatie, haat of geweld, niet of onvoldoende lijkt te worden onderscheiden van Holocaustrevisionisme, en daarmee zelfs de uitspraken van internationale tribunalen wetenschappelijk onfeilbaar maakt. Wat blijft er dan over van de noodzakelijke vrijheid van ideeën die ‘offend, shock or disturb’?

De afgelopen jaren heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan rond vergoelijking van terrorisme. Na de aanslagen van 9/11 werden er in

verscheidene staten initiatieven genomen om vergoelijking van terrorisme strafbaar te stellen. Ook daar deed zich direct de vraag voor waarin het strafbare karakter nu eigenlijk zit van vergoelijking die niet gelijkgesteld kan worden met het aanzetten tot terroristische misdrijven of zelfs maar met het zaaien van angst onder een bevolking. Dit leidde wederom tot de vraag: wat blijft er dan over van de noodzakelijke vrijheid van ideeën die ‘offend, shock or disturb’?

### Beledigde godsdiensten

Aan het einde van de vorige eeuw ontstond binnen de *Organization of the Islamic Conference* (OIC; met 57 lidstaten) een initiatief om via de VN en in het bijzonder via de toenmalige Mensenrechtencommissie de strijd aan te binden met vermeende toenemende belediging van de islam. In verscheidene delen van de wereld zou volgens de OIC islamofobie vormen aannemen die vergelijkbaar waren met antisemitisme uit eerdere tijden. Om steun te verwerven voor een resolutie inzake de bestrijding van islamofobie, was indiener Pakistan bereid de reikwijdte van de resolutie te verbreden tot bestrijding van de belediging van godsdiensten. Daarmee werd de bestrijding minder particularistisch, maar niet *per se* minder bedreigend voor de vrije meningsuiting.

Hoewel het initiatief dus al dateert van vóór 2001 gaven de bestrijding van terrorisme na 9/11, de Deense cartoonkwestie, de film *Fitna* en het Zwitserse minarettenverbod telkens voldoende voedsel aan OIC-staten om jaarlijks een resolutie inzake de bestrijding van belediging van godsdiensten bij de Mensenrechtenraad (de opvolger van de Mensenrechtencommissie) in te dienen en dit initiatief ook sinds 2005 in de Algemene Vergadering van de VN te herhalen. Hoewel de laatste jaren de steun in de Mensenrechtenraad minder lijkt te worden, passeert de resolutie telkens weer. Eind maart 2010 stemden twintig leden van de Raad voor de resolutie die *godsdiensten* (niet alleen godsdienstigen) beschermt tegen al te vrije meningsuiting. Zeventien staten stemden tegen en acht staten onthielden zich.

In 2008 slaagden OIC-staten er bovendien in om het mandaat van de Speciaal Rapporteur inzake de bevordering en bescherming van vrijheid van meningsuiting aangepast te krijgen. De rapporteur, een expert van de Mensenrechtenraad, heeft traditioneel tot taak te rapporteren over schendingen en bedreigingen van het recht op vrije meningsuiting. In 2008 werd het ook zijn taak te rapporteren over gevallen waarin *misbruik* van de vrije meningsuiting godsdienstige of rassendiscriminatie vormt. In een reactie liet *Amnesty International* weten dat dit besluit verontrustende signalen bevatte dat de Mensenrechtenraad ‘is moving away from its mandate to promote human

rights in the direction of policing the exercise of human rights’.

Op gezette tijden hebben allerlei politieke blokken om uiteenlopende redenen het moeilijk met de vrijheid van meningsuiting. Dat zal wel zo blijven. De vrije meningsuiting is de steen des aanstoots van de rechten van de mens. Het is nu eenmaal moeilijk om van harte beledigd, gechoqueerd of verontrust te worden.

---

Lars van Troost is werkzaam bij *Amnesty International Nederland*.

# Wetenschap in de knel: bedreiging van academische vrijheid op wereldschaal

*Ideeën die niet in het algemeen geaccepteerde wereldbeeld pasten en theorieën over hemellichamen, zwaartekracht en revolutie die alle aannames ondersteboven keerden, zijn veelvuldig met ijzere vuist onderdrukt. Geleerden als Galileo en Descartes, die buiten de gebaande paden traden in hun zoektocht naar kennis, moesten strijden met autoriteiten zodra ze hun wetenschappelijke ontdekkingen en denkbeelden naar buiten brachten. Een gedateerd fenomeen? Nee. Thans worden overal ter wereld academici in hun rol als onderzoekers, docenten en publicisten nog steeds monddood gemaakt. Het is dan ook belangrijk aandacht te vragen voor het huidige gebrek aan academische vrijheid en de omvang en effecten hiervan voor het voetlicht te brengen.*

Academische vrijheid is een aspect van het bredere en algemeen erkende recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht garandeert dat burgers zonder vrees voor vervolging hun mening tot uitdrukking kunnen brengen. Die vrijheid is, voor zover niet gebruikt voor het zaaien van haat, in beginsel onbeperkt. Academische vrijheid is echter een recht dat alleen voor de universitaire wereld geldt. Hoewel de academicus in hetzelfde schuitje zit als de journalist, de politicus en de maatschappijcriticus, behoort hij tot een specifieke beroepsgroep, die aparte aandacht verdient.

## De ideale situatie

‘Academische vrijheid is het recht van docenten in het hoger onderwijs om, zonder inperking door een voorgeschreven doctrine, te genieten van de vrijheid om te onderwijzen, te discussiëren, onderzoek te verrichten, de resultaten daarvan te verspreiden en te publiceren, hun mening over de instelling of het systeem waarbinnen zij werken kenbaar te maken, gevrijwaard te blijven van institutionele censuur en deel te nemen aan professionele en representatieve academische organen.’<sup>1</sup>

Deze voor geen misverstand vatbare verklaring van de *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) is de leidraad voor hoe academische vrijheid er idealiter uit zou moeten zien. Het schept de voorwaarde voor de creatie van een ‘marktplaats van ideeën’, waar theorieën vrij uitgewisseld en bediscussieerd kunnen worden. Voor de wetenschap is deze vrijheid onontbeerlijk. De beste ideeën worden gevormd wanneer alle mogelijkheden eenmaal zijn gewogen en verschillen gemeten en onderzocht. De

intellectuele elite moet vrij zijn om kennis te verwerven uit een veelvoud van stemmen. Dit betekent dat er geen verboden gedachten of taboes kunnen bestaan. Universiteiten bloeien bij de gratie van academische vrijheid en academici zijn de dragers van dit recht. ‘Academische vrijheid is essentieel voor academici om zich volledig te kunnen ontplooiën. Alleen in volledige vrijheid kunnen ze een beroep doen op hun creativiteit en inlevingsvermogen. Dan pas kunnen ze hun betrokkenheid en verantwoordelijkheid uitdragen.’<sup>2</sup>

Ook voor de maatschappij is universele academische vrijheid onmisbaar. Ieder land baseert zijn groei en ontwikkeling immers op de intellectuele gemeenschap. ‘Slechts een gezond klimaat met een stimulans voor discussie, zal ertoe leiden dat alle bloemen kunnen open gaan.’<sup>3</sup> De wisselwerking tussen de open maatschappij en de vrije academische instellingen is essentieel. In een open maatschappij wint het beste argument het van machtsvertoon en omkoping en de vrije staat heeft er alle belang bij dat wetenschappelijke vindingrijkheid en creativiteit vrijelijk tot ontplooiing kunnen komen.

## Hoe de academicus onderdrukt wordt

Die zelfde staat is in de meeste gevallen de grootste schender van academische vrijheid. Het verhaal van professor Felix Kaputu, geboren in de Democratische Republiek Congo, illustreert het beeld van een wereld zonder academische vrijheid. Zijn missie om op de universiteit de onafhankelijkheid van geest en het kritisch denken te bevorderen, maakte hem een luis in de pels van de regering. De weigering van Kaputu om zich monddood te laten maken, zelfs na veelvuldige waarschuwingen en dreigbrieven met kogels, leidde ertoe dat de machthebbers zich gedwongen zagen een serieuzere tactiek te gebruiken om deze hoogleraar van het academische toneel te verwijderen. Uiteindelijk werd hij ervan beticht de nationale veiligheid in gevaar te hebben gebracht. Hij zou wapens hebben gekocht en gesmokkeld om een vermeend 20.000 man sterk rebellenleger te bevoorraden, toen hij een conferentie bijwoonde in Japan. Zonder officiële aanklacht en proces werd Kaputu gevangengenomen.

‘De omstandigheden in de pikdonkere cellen, die vol stonden met stilstaand water en bezocht werden door enorme vlooiën en ratten, op zoek naar de eerste lichamen om te verslinden, veranderden de gevangenis in een mortuarium. We waren feitelijk reeds over-

leden, terwijl we verwachtten in de rivier of een graf gegooid te worden. Leven en dood waren twee zijden van dezelfde medaille.<sup>4</sup> Kaputu vermoedt dat de werkelijke reden voor zijn gevangenneming zijn band was met de voormalige president van zijn universiteit, een prominent lid van de oppositiepartij. Daarnaast wilde de regering de onafhankelijke professoren vervangen door academici die ze zelf konden benoemen en loyaal waren aan het bewind. Kaputu werd zo de dupe van een politiek spel, terwijl hij geen politicus, maar academicus was. Zijn enige misdaad was zijn onafhankelijkheid. De onrechtmatige gevangenneming bleef niet onopgemerkt. Collega's van over de hele wereld raakten gealarmeerd en toen *Amnesty International* voor publiciteit en druk zorgde, werd prof. Kaputu vrijgelaten. Thans woont en doceert hij in de Verenigde Staten, dankzij hulp van mensenrechtenorganisaties en betrokken collega's.<sup>5</sup>

De variatie aan tactieken om een academicus de mond te snoeren is groot. Een onderdrukker kan kiezen uit een scala van mogelijkheden: van een eenvoudige waarschuwing tot isolering, bedreiging, censuur, hinderlijk volgen, discriminatie, marginalisering,

onderdrukking hebben niets van doen met de wetenschap en alles met machtsstrijd. 'We weten dat de grote plannen van het brengen van verandering in een land van de intellectuelen en academici komen. Om die reden voelen repressieve regimes zich bedreigd. Bedreigd door academische vrijheid.<sup>7</sup> De meest voorkomende motieven voor het onderdrukken van de wetenschap zijn een vorm van algemeen anti-intellectualisme; vervolging voor politieke activiteiten; en onderzoek en publicaties over politiek gevoelige onderwerpen.<sup>8</sup> De drijfveer voor de politieke leiders van een land om wetenschap aan banden te leggen, is vrijwel altijd angst – angst voor een onafhankelijke intellectuele laag van de bevolking, angst voor ontwikkeling van verscheidenheid van meningen en angst voor consequenties van publicatie van onderzoek.

De geschiedenis van de academische carrière van de gevluchte Syrische hoogleraar Radwan Ziadeh toont aan dat de inhoud van publicaties en wetenschappelijk onderzoek directe aanleiding kan zijn voor repressie van de kant van de overheid. Al in de begintijd van zijn studie ontwikkelde Ziadeh belangstelling voor mensenrechten. De toestand in Syrië was schrijnend

### *Botsingen tussen progressiviteit van wetenschap en conservatisme van repressieve staten zijn onvermijdelijk*

stigmatisering, fysiek geweld, gevangenneming en moord. In de meeste gevallen leidt een waarschuwing of een dreigement er al toe dat een academicus geen kritische bijdragen meer kan en durft te leveren aan de universitaire wereld. Slechts enkele onverschrokken geleerden zullen fysiek geweld of erger trotseren in hun academische queeste. 'Wanneer ik het gevoel heb dat ik niet vrij kan denken, dan kan ik niet leven. Indien een academicus zichzelf moet censureren, voelt het alsof hij langzaam sterft. Hij moet zijn ideeën in een doos stoppen en verbergen. Dan, als hij niet vrij kan denken, kan hij de wereld niet zien en voelt het werkelijk alsof hij dood gaat. Met alle oude, verborgen ideeën.<sup>6</sup>

#### **Motieven voor onderdrukking van vrije wetenschap**

Repressieve regimes onderdrukken het vrije universitaire denken en onafhankelijke academici om zodoende politiek overwicht te behouden. De redenen voor

en in zijn eerste boek bracht hij deze, voor de machthebbers onwelkome, boodschap. De drukpersen van de eerste publicatie waren nauwelijks afgekoeld, of Ziadehs boek stond al op de zwarte lijst van verboden boeken.

Deze confrontatie met onvrijheid opende de ogen van Ziadeh voor de waarde van vrijheid van publicatie, onderzoek en onderwijs. De wantoestanden in Syrië leidden ertoe dat hij zich actiever ging inzetten voor verbetering van de situatie in zijn land. Zo was hij mede-oprichter van het *Damascus Centre for Human Rights Studies*, een onderzoeksinstituut dat de situatie van mensenrechten in Syrië en de Arabische wereld onderzoekt. Intussen bleef hij kritische boeken publiceren, die de regering allemaal verbood. 'Ik ging door met het publiceren van mijn boeken over mensenrechten en de Syrische geschiedenis. Mijn laatste boek, *Decision making and foreign policy in Syria*, was uitgegeven in Egypte. Toen dit boek verscheen, werd ik ondervraagd door de Syrische geheime dienst. De



chef vertelde me dat ik geen toestemming had dit boek te publiceren en dat dit de laatste keer was dat ik Syrië zou kunnen bezoeken “als gast”. Hij waarschuwde me dat de eerstvolgende keer dat ik voet op Syrische bodem zou zetten, ik in de gevangenis zou belanden.<sup>9</sup> Prof. Ziadeh verliet Syrië en is nooit meer teruggekeerd. Hij is liever balling dan gevangene en verkiest een leven ver weg van zijn familie om vrij te kunnen denken en schrijven.

De academici staan dikwijls aan de frontlinie in de strijd voor verandering. Hun onderzoek is in beginsel progressief, gericht op oplossingen en vooruitgang. Dit staat in schril contrast tot de belangen van een repressieve staat, die gericht is op het controleren van de maatschappij en het beheersen van de stroom van informatie. De repressieve machthebber staat stil; de botsing tussen de progressiviteit van de wetenschap en het conservatisme van een repressieve staat is onvermijdelijk.

### **Gevolgen van onderdrukte academische vrijheid**

Het werk van de academicus bestaat uit zijn ideeën en publicaties en als hij zijn baan verliest door wat hij zegt of schrijft, moet hij zijn beroep opgeven en kan hij niet langer op effectieve wijze geaccepteerde doctrines in twijfel trekken of juist verdedigen.<sup>10</sup> Repressieve regimes zullen de onafhankelijke en kri-

tische academici als eerste buitenspel zetten om de *status quo* te handhaven. Aangezien wetenschap geen nationale of ideologische grenzen kent, lijdt de gehele universitaire wereld onder het feit dat niet alle wetenschapslieden vrij zijn hun ideeën uit te dragen.<sup>11</sup> Zodra de gemeenschap faalt in het bieden van een omgeving waarin academische vrijheid kan opbloeien, resulteert dat in het verlies van geleerdheid.

Waar repressieve regimes de zoektocht naar kennis en nieuwe ontdekkingen in de waagschaal stellen, werken democratieën academische vrijheid in de hand. De wisselwerking en stimulans tussen vrijheid en democratie en onvrijheid en autocratie is treffend. ‘Stel je eens voor hoe de wereld eruit zou zien als alle informatie vrij zou kunnen stromen. Dan zou er een sterke verdediging zijn tegen repressie van regeringswege. De staat zou zich moeten verantwoorden en zijn eigen macht moeten inperken.’<sup>12</sup> De mogelijkheid tot verrichten van kritisch onderzoek zonder het keurslijf van opgedrongen doctrines en tot vrij delen van informatie leidt ertoe dat kennis van politiek gevoelige kwesties en van schendingen van mensenrechten toegankelijk wordt. Een ‘wat niet weet, wat niet deert’-beleid door de staat is dan onmogelijk en regeringen kunnen niet langer handelen zonder verantwoording af te leggen. Waar de academische traditie onvoldoende ontwikkeld is, zullen repressieve regimes gemakkelijker de controle behouden. De conditie van

academische vrijheid is een graadmeter voor de status van democratie in een land.

### Op zoek naar bescherming

Universiteiten en NGO's werken nauw samen om opvang voor academici in nood te verzorgen en crises van academische onvrijheid aan de kaak te stellen. Het samenwerkingsverband wordt in stand gehouden door enthousiastelingen uit de universitaire sector die bezorgd zijn over de bedreiging van academische vrijheid. Het *Scholars at Risk Network* (SAR) is het enige internationale netwerk van universiteiten ter wereld dat zich sterk maakt voor academische vrijheid. Partners van SAR, zoals de *Stichting voor Vluchteling-Studenten* (UAF) in Nederland, vormen onmisbare schakels in dit netwerk. SAR werkt als koppelaar tussen partnerorganisaties en academici en zit als een spin in het web van diverse kleinere nationale en regionale koepels en federaties.

Het internationale netwerk kan direct ondersteuning bieden aan academici in repressieve staten die gevangenisstraffen of erger riskeren en uit een benauwde situatie moeten ontsnappen. De universiteiten die aan het netwerk verbonden zijn en zich actief inzetten voor de bedreigde academici, kunnen een gastpositie van universitair docent of onderzoeker aanbieden, zodat de gevluchte academicus zijn werk kan voortzetten.<sup>13</sup> Voor sommige academici is een tijdelijke positie in een veilige haven een adempauze. Ze kunnen op die manier tijdelijk ontsnappen aan de dreigementen in hun eigen land, tot de gemoederen daar tot bedaren zijn gekomen. Voor andere academici is het onmogelijk op korte termijn terug te keren; zij moeten hopen op structurele veranderingen in hun land van herkomst.

Het internationale netwerk vormt, samen met mensenrechtenactivisten, een team dat zich sterk maakt voor bescherming van hoger onderwijs in het algemeen. Deze samenwerking speelt zich vooral af op internationaal niveau, maar banden met regionale spelers zijn van niet te onderschatten belang. Organisaties in regio's waar academische onvrijheid heerst, hebben specifieke kennis van lokale omstandigheden en ze zijn onmisbaar bij het vaststellen welke maatregelen nodig zijn om specifieke situaties te verbeteren. Om spijkers met koppen te slaan bij het aanpakken van wantoestanden, moeten internationale organisaties met de juiste middelen en met een grote reputatie ingeschakeld worden. Algemene mensenrechtenorganisaties als *Amnesty International* en *Human Rights Watch* zetten zich in voor vrijheid van onderwijs in het algemeen en af en toe voor hoger onderwijs en academische vrijheid in het bijzonder. UNESCO heeft een nauwer brandpunt: het bevorderen van onderwijs, wetenschap en cultuur. Om vooruitgang te boeken in

het tegengaan van academische onvrijheid, zullen alle grote internationale organisaties nauwer moeten samenwerken met de experts van de netwerken en de regionale spelers.

Onderzoek naar situaties in specifieke landen is noodzakelijk om verbetering van de stand van zaken te bewerkstelligen. Het netwerk kan helpen met attenderen van de wereld op bedreiging van de academische vrijheid door brieven te schrijven, rapporten te verspreiden, conferenties en *workshops* te houden, contacten tussen bedrijvige mensenrechtenactivisten te leggen en door academici in nood onder te brengen, maar de werkelijke verandering moet vanuit de regio's met gebrek aan academische vrijheid zelf komen.

---

**Leonie van der Stijl** studeert geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en was in de periode september-december 2009 stagiaire bij de eindredactie van de *Internationale Spectator*. Thans is zij verbonden aan het *Scholars at Risk Network* in New York.

### Noten

- 1 UNESCO declaration 1997, zoals omschreven in het strategisch plan van de Rijksuniversiteit Groningen.
- 2 Aldus prof. Wang Tiancheng, een bedreigde academicus uit de Volksrepubliek China, thans verbonden aan *Scholars at Risk Network* en werkzaam in New York. Deze hoogleraar heeft vijf jaar in de gevangenis gezeten wegens betrokkenheid bij de oprichting van een politieke partij en het publiceren van kritische artikelen over de communistische regering van China. Het is nog steeds verboden zijn naam te citeren in publicaties in China. (Interview door auteur, 18 maart 2010, New York.)
- 3 Prof. Radwan Ziadeh, een Syrische onderzoeker die uit zijn eigen land is gevlucht om in alle vrijheid wetenschap te kunnen bedrijven, gebruikt een oud Chinees gezegde wanneer hij de situatie van academische vrijheid in Syrië vergelijkt met die in de Verenigde Staten. (Interview door auteur, 12 maart 2010, New York.)
- 4 Prof. Felix Kaputu beschrijft zijn ervaringen in zijn cel nadat hij gevangen is genomen op basis van een valse beschuldiging in april 2005. (Interview door auteur, 26 maart 2010, New York.)
- 5 Het *New York Institute of International Education* verzorgde de financiële hulp voor prof. Kaputu, terwijl het *Scholars at Risk Network* kon zorgen voor bemiddeling bij het vinden van een gastuniversiteit.
- 6 Prof. Radwan Ziadeh spreekt over zijn ervaringen als universitair docent in Syrië (12 maart 2010, New York).
- 7 Prof. Radwan Ziadeh spreekt over het belang van academische vrijheid en de bijdrage van discussie aan de maatschappij (12 maart 2010, New York).
- 8 Henry G. Jarecki & Daniela Zane Kaisth, 'Scholar Rescue in the Modern World', Institute of International Education, New York, 2009, blz. 38.
- 9 Professor Ziadeh beschrijft in detail zijn confrontatie met academische onvrijheid tussen 1999 en toen hij in 2007 uit Syrië vertrok. (Interview auteur op 12 maart 2010 te New York).
- 10 Terrence Karran, 'Academic Freedom: in justification of a universal ideal', in: *Studies in Higher Education*, Londen, 2009, blz. 268.
- 11 Stephan Duggan & Betty Drury, *The Rescue of Science and Learning, the Story of the Emergency Committee in Aid of Displaced Foreign Scholars*, New York, 1948.
- 12 Prof. Wang Tiancheng geeft zijn visie op de relatie tussen repressieve regimes en academische vrijheid (18 maart 2010, New York).
- 13 Het netwerk van universiteiten strekt zich uit van het Midden-Oosten tot Afrika en van Europa tot Amerika. Voor een complete lijst van partnerorganisaties, zie <http://scholarsatrisk.nyu.edu/The-Network/Member-Directory.php>.

# Eindtijd van de godsdienstvrijheid?: bedreiging in praktijk en theorie

Godsdienstvrijheid, historisch het eerste mensenrecht, wordt door de internationale gemeenschap veelal beschouwd als fundamenteel recht, afgeleid van de inherente waardigheid van elke persoon als een uniek en met een geweten begiftigd wezen. Godsdienstvrijheid betekent in staat zijn het eigen geweten te volgen in kwesties van religieus geloof en – binnen grenzen gesteld door de eisen van publieke orde en de rechten van anderen – het eigen geloof vrij te praktiseren via bijeenkomsten, opvoeding, onderwijs en meningsuiting.<sup>1</sup> De historische wortels liggen in de tolerantie die in Europa ontstond uit de godsdienstoorlogen van de 16de en 17de eeuw, vooral ook in de Hollandse 17de-eeuwse toestand van evenwicht tussen de elkaar bestrijdende religieuze partijen en de ‘laat gaan’-houding van de gegoede burgerij, die katholieken, protestanten en joden toestond te leven in wederzijdse verdraagzaamheid – tot voorbeeld van de Amerikanen tijdens de Revolutie.<sup>2</sup> Tegenwoordig bieden de meeste landen, zelfs ‘atheïstische’ landen als China en Cuba, een grondwettelijke garantie voor godsdienstvrijheid. Internationaal beschermen drie VN-instrumenten dit recht: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948, artikel 18), het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (1966, artikel 18) en de Verklaring inzake de Uitbanning van alle Vormen van Onverdraagzaamheid en van Discriminatie op grond van Godsdienst of Overtuiging (1981). In Europa biedt het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van 1950 bescherming (art. 9).<sup>3</sup>

Toch is godsdienstvrijheid omstreden, in zowel praktijk als theorie. In het islamitische Egypte zijn koptische christenen vaak mikpunt van geweld – begin dit jaar werden zes kopten doodgeschoten na de kerstnacht mis – en moeten vooral bekeerlingen voor hun leven vrezen. In Noord-Korea worden christenen zwaar vervolgd. Enkele jaren geleden leidde de ‘Deense Cartoons’ van de profeet Mohammed tot woede bij moslims in Europa en het Midden-Oosten en vervolgens tot westers tumult over de moslimwoede. Eind november 2009 koos de Zwitserse bevolking in een bindend referendum voor een verbod op nieuwe minaretten. Vervolgens verklaarde PVV-leider Geert Wilders ook in Nederland een dergelijk referendum te willen. Er bestaan zorgen over terrorisme, falende integratie, opkomst van de islam in Nederland en Europa, multiculturalisme en verdwijnende soci-

ale cohesie. Er gaan stemmen op de aparte constitutionele waarborg voor godsdienstvrijheid – artikel 6 Grondwet – af te schaffen.<sup>4</sup>

In hoeverre is godsdienstvrijheid nog levensvatbaar? Dit artikel biedt een overzicht en korte duiding van praktijk en theorie van de bedreiging van godsdienstvrijheid.

## Bedreiging in praktijk

Godsdienstvrijheid wordt nergens adequaat beschermd. De grootste bedreigingen doen zich voor in de islamitische wereld en China. In het Westen hebben sociale ontwikkelingen godsdienstvrijheid verzwakt. Tot ver in de 20ste eeuw was het concept van de seculiere staat, met de erkenning van religieus pluralisme, betrekkelijk probleemloos. Dat pluralisme was ingebed in een systeem van overwegend christelijke waarden. In de gewijzigde context van multiculturalisme, secularisatie en individualisering worden ‘nieuwe’ – maar ook traditionele – religies vaak argwanend gezien. Opkomende religieuze bewegingen worden afgeschilderd als gevaarlijke sekten, stromingen in de islam met agressief of zelfs terroristisch fundamentalisme geassocieerd en het orthodoxe christendom achterhaald geacht. Dit wordt versterkt door een dominante opvatting in het westerse denken dat religie niet meer past in een moderne maatschappij en naar de privésfeer moet worden teruggedrongen.<sup>5</sup>

Waar in de Verenigde Staten het politieke domein sterk doortrokken blijft van godsdienst(vrijheid), kent het sterk gesecculariseerde Europa hiermee problemen. Frankrijk, België en Duitsland reageren afwerend op de opkomst van culten en behandelen bijvoorbeeld de Scientology kerk als tweederangs of zelfs gevaarlijk. Vanuit de angst dat openlijke praktijk van de islam een volmacht is voor extremisme, hebben Frankrijk en Zwitserland geageerd tegen moslimvoorschriften als het dragen van religieuze hoofdkleding in staatscholen, zich baserend op de neutraliteitsverplichting van de staat bij het onderwijs. Angst voor extremisme heeft ook in andere Europese landen geleid tot inperking van islamitische praktijken en voorschriften. Veel landen van het vroegere Sovjetblok beschermen de traditionele staatsgodsdienst tegen de toevloed van nieuwe religieuze bewegingen. Die bewegingen worden als bedreigend voor de wederopbouw van de nationale identiteit beschouwd. Zij krijgen te maken met hinderlijke verplichte registratieformaliteiten

en vérstrekkende belemmeringen op hun religieuze praktijken, vooral bekeringsactiviteiten.<sup>6</sup>

De Europese rechtspraak lijkt te getuigen van een historisch bepaalde afkeer van niet-christenen, vooral moslims en allerlei 'sekten' die aan hersenspoeling en kidnapping zouden doen en ongepaste bekeringsactiviteiten zouden praktiseren. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens treedt weinig streng op tegen regeringen die godsdienstvrijheid beknotten. Het Hof gunt staten een *margin of appreciation*: een ruime handelingsvrijheid om geschillen te beslechten volgens lokale normen.<sup>7</sup> Veel besluiten van het Hof lijken zwak beargumenteerd. *Gewetensbezwaren* tegen militaire dienst, tegen belastingbetaling voor oorlogsteun, tegen betaling voor staatsbekostigde abortus en werken op de sabbat worden simpelweg behandeld als manifestaties van religie en aldus gemakkelijk ingeperkt. Het onderscheid dat het Hof maakt tussen 'geoorloofde' en 'ongeoorloofde' *bekeringspraktijken* (vanuit de gedachte dat ieders overtuiging moet worden 'gerespecteerd') is berucht vanwege het gebrek aan duidelijke richtlijnen. Staten krijgen veel speelruimte om godsdienstuitingen te beperken door een beroep op de publieke orde, veiligheid of gezondheid.<sup>8</sup> De *margin of appreciation* dreigt zó ruim te worden, dat godsdienstvrijheidsbescherming op Europees niveau *de facto* wordt afgeschaft.<sup>9</sup>

In de islamitische wereld en China verkeert godsdienstvrijheid in slechte staat. *Moslimlanden* zijn historisch en theologisch weinig ontvankelijk voor andere godsdiensten. Bovendien stellen zij de *sharia* als Gods wet vaak boven het internationale recht, inclusief de internationale regelgeving voor godsdienstvrijheid, als een menselijk, feilbaar product. Moslimstaten, waarvan het aantal de afgelopen halve eeuw is gestegen van zes tot minstens vijfendertig (en er zeven officieel de doodstraf voor islamverlating kennen), bestrijden niet-moslims die op hun grondgebied proberen proselieten te maken. *China* acht godsdienst een bedreiging, verwerpt godsdienstvrijheid openlijk (ondanks de grondwettelijke garantie) en onderwerpt godsdienstpraktijken sterk aan beperkingen en controle. 'Beijing' behandelt het christendom in elke vorm als een ongewenst product vanuit het Westen: 'gezagsondermijnd' voor de Aziatische geschiedenis en cultuur.<sup>10</sup>

Het Washingtonse *Pew Forum* heeft zeer recent een gedegen, uniek kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de bedreiging voor godsdienstvrijheid dat dit geschetste, kwalitatieve beeld grotendeels bevestigt en aanvult. Het heeft 198 landen gerangschikt volgens twee indexen (die in de praktijk grotendeels samengaan): 1 overheidsbeperkingen: de mate waarin

overheden proberen religieuze groepen of individuen te controleren en prediking en bekeringspraktijken te beperken (veelal door middel van registratievereisten en -gelden); en 2 sociale vijandigheden: de mate waarin handelingen van geweld en intimidatie door (religieuze) individuen, organisaties of sociale groepen plaatsvinden.

De Amerikaanse landen (uitgezonderd Cuba) vormen duidelijk de regio met de laagste restricties in beide opzichten. Wel kennen de Verenigde Staten vrij forse sociale vijandigheden. Hierna volgen sub-Sahara Afrika en Europa. Het betreft hier niet de Oost-Europese landen, vooral Rusland, die staatsatheïsme hebben vervangen door staatsbegunstigde religies, met bijbehorende bescherming of privileges. West-Europese landen als Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk scoren wél relatief ongunstig op overheidsbeperkingen, omdat zij wetten hebben ter bescherming van burgers tegen gevaarlijk geachte culten of sekten. Bovendien scoren Europese landen vaak minder gunstig op sociale vijandigheden vanwege wijdverbreide gevallen van antisemitisme, spanningen tussen moslim-minderheden en seculiere of christelijke meerderheden, en wantrouwen ten opzichte van nieuwe religieuze bewegingen. De gebieden waar de overheid de strengste beperkingen stelt, zijn Noord-Afrika en het Midden-Oosten (inclusief als doorgaans democratisch beschouwde landen als Israël en Turkije, die beide ook serieuze sociale beperkingen kennen). Hieronder vallen bijna allemaal islamitische landen. *Bovenaan*, met zeer hoge overheidsbeperkingen, staan Saoedi-Arabië (het enige land dat op beide criteria 'zeer hoog' scoort), Iran, Oezbekistan en Egypte. Ook China kent zware overheidsbeperkingen, maar scoort laag qua sociale vijandigheden. Noord-Afrika en het Midden-Oosten hebben tevens de hoogste sociale beperkingen. Van de mondiaal 25 bevolkingrijkste landen kennen Iran, Indonesië, Pakistan en India de meeste beperkingen voor beide maatstaven samen; 64 landen blijken hoge of zeer hoge beperkingen op religie te kennen. Omdat dit veelal bevolkingrijke landen zijn, woont bijna 70% van de wereldbevolking in landen met weinig respect voor godsdienstvrijheid.<sup>11</sup>

Ten slotte ontbreken een juridisch bindend internationaal verdrag en wereldtribunaal dat de medewerking aan de eisen van godsdienstvrijheid controleert. De stilte van het internationale recht staat landen toe ongestraft door te gaan met het bestraffen (of erger) van personen die een geloof aanhangen dat de regering niet bevalt; vgl. de wijze waarop China, Bangladesh en Soedan bijvoorbeeld christenen behandelen.<sup>12</sup> Aangezien een internationaal bindend instrument

een zaak van de lange termijn is,<sup>13</sup> zal de juridische stilte voortduren.

### Bedreiging in theorie

Godsdienstvrijheid kent langdurige en actuelere theoretische bedreigingen. Sinds 1948 zijn begrippen als ‘religie’, of ‘godsdienst’, en ‘godsdienstvrijheid’ lastig te definiëren gebleken. Qua zowel betekenis als inhoud van godsdienstvrijheid bestaan onverenigbare, deels theoretische meningsverschillen. Terwijl het Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten uit 1966 rept van de vrijheid een godsdienst ‘te hebben of te aanvaarden’ (al noemt het Verdrag het recht om van godsdienst te ‘veranderen’, opgenomen in de Universele Verklaring van 1948, niet meer letterlijk), verwijst de Verklaring van 1981 helemaal niet meer naar het recht van religie te veranderen. Gewezen moet worden op de serieuze spanningen tussen godsdienstvrijheid enerzijds en de claims van bepaalde religies op een compleet en absoluut waarheidsmonopolie anderzijds. Dit verklaart mede waarom de VN geen bindend verdrag voor godsdienstvrijheid hebben kunnen aannemen en hierop, of zelfs maar op meer consensus hierover, géén uitzicht bestaat.<sup>14</sup>

In Nederland woedt een debat over de beschermwaardigheid van godsdienstvrijheid. Vooral eco-

heeft en kan de overheid geen enkel beroep op godsdienstvrijheid afwijzen. Geloofsinterpretaties zijn een puur persoonlijke, individuele zaak. Godsdienst dient geen enkele rol te spelen in het overheidsbeleid en de wetgeving. Dat burgers vanwege hun godsdienst rechten zouden hebben die anderen niet hebben, is in strijd met artikel 1 Grondwet, dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld en discriminatie – zoals op grond van godsdienst – verboden is.<sup>15</sup> Deze – uiteraard niet tot Nederland beperkte – redenering behelst duidelijk een bedreiging voor godsdienstvrijheid, althans theoretisch.

Ben Vermeulen, en met hem diverse andere juristen, heeft zich tegen De Beers pleidooi gekeerd. Hij wijst erop dat Nederland internationale *verdragsverplichtingen* heeft, waaronder de verplichting godsdienstvrijheid te beschermen. Bij afschaffing van de wettelijke bescherming zou Nederland zich ‘compleet belachelijk maken’.<sup>16</sup> Zowel Vermeulen als Bahia Tahzib stelt dat schrappen van artikel 6 Grondwet zonder rechtsgevolg zou zijn, omdat Nederland juridisch gebonden blijft aan de internationale en Europese mensenrechtenverdragen. Tahzib noteert dat Nederland moeilijk andere landen kan aanspreken op schending van godsdienstvrijheid als het zelf het belang van dit recht relativeert.<sup>17</sup> Verder benadrukt Vermeulen de ‘duide-

### *De grootste bedreigingen van de godsdienstvrijheid doen zich voor in de islamitische wereld en China*

noom Paul de Beer, met in zijn kielzog filosoof Rob Wijnberg, heeft de aanval ingezet. Volgens De Beer moet de grondwettelijke bescherming van godsdienstvrijheid (artikel 6 Grondwet) worden afgeschaft. De overheid behoort zich bij geloofszaken afzijdig te houden. Het is onhelder waarvoor een godsdienst staat. Bovendien moet een overheid, om stelling te kunnen nemen over een godsdienst, zich baseren op wetenschappelijk ontoetsbare uitgangspunten. *Als de overheid positie kiest ten opzichte van een religie, geeft ze daaraan onvermijdelijk een interpretatie.* Dat de islam vrouwen voorschrijft een hoofddoek te dragen, is alerminst vanzelfsprekend. Staat de overheid het dragen van een hoofddoek in een publieke functie toe vanwege godsdienstvrijheid, dan kiest zij partij voor degenen die stellen dat de islam de hoofddoek voorschrijft. Ook als de overheid ambtenaren verbiedt een hoofddoek te dragen vanwege de scheiding van kerk en staat, geeft zij een eigen interpretatie aan de islam door de hoofddoek als een religieus symbool te beschouwen. De overheid kan dit dilemma niet ontlopen door af te gaan op het oordeel van de individuele gelovige zelf. Dan zou iedereen zelf bepalen of bepaalde kleding of versiering een religieuze functie

lijk historische kern’ van godsdienst. Weliswaar verliest bij een persoonlijker invulling van ‘godsdienst’ dit begrip ‘aan de randen’ zijn heldere grenzen, maar dit betekent niet dat de ‘historisch vaste kern’ fluide en onhanteerbaar is geworden. Bij ‘godsdienst’ moet wel sprake zijn van ‘een zekere coherente en omvattende wereldbeschouwing, een daarop geënte consistentie van handelen, een mate van communiceerbaarheid, een collectief karakter’.<sup>18</sup> Matthijs de Blois noemt het ‘ongerijmd’ de grondwettelijke garantie voor godsdienstvrijheid op te heffen, terwijl het internationale recht aan die vrijheid een prominente plaats toekent.<sup>19</sup>

Theoretisch zijn bovenstaande juridische en historische argumenten tegen De Beers aanval ontoereikend. *Fundamenteel is of het nationale en internationale recht terecht bescherming bieden aan godsdienstvrijheid.* Vermeulen, evenals De Blois, ontkomt er niet aan de specifieke, intrinsieke betekenis van religie te verdedigen. ‘Godsdienstige overtuigingen’, stelt Vermeulen, ‘zijn, in ieder geval voor de gelovigen, geen individuele meningen meer, maar iets van hogere orde. Ze bieden een overkoepelend kader, liggen ten grondslag aan het eigen bestaan; het zijn randvoorwaarden en

richtpunten voor een zinvol leven.<sup>20</sup> De Beer echter brengt hiertegen in dat religies vaak juist niet uitblinken in coherentie van wereldbeschouwing en consistentie van handelen – ‘althans niet in de ogen van niet-gelovigen en anders-gelovigen’. Ook voert hij aan dat Vermeulens positie traditionele religies als christendom en islam bevoordeelt ten opzichte van ‘sekten’ als Scientology en Winti.<sup>21</sup> De principiële vraag die De Beer (evenals Wijnberg) op tafel legt, lijkt nog niet beantwoord. *Zijn er wel goede redenen waarom de overheid van een seculiere staat aan godsdienstige uitingen en gedragingen een speciale, bevoorrechte positie moet toekennen of bijzondere bescherming moet bieden? Is niet kenmerkend voor grondrechten dat zij voor iedereen, niet-gelovigen inclusief, vanzelfsprekend zijn?*<sup>22</sup>

Filosoof Martha Nussbaum tracht de vraag te beantwoorden op grond van ‘billijkheid’: het behandelen van burgers als gelijken. Religie moet worden beschouwd als speciaal, omdat zij betrekking heeft opultieme vragen over leven en dood, de zin van het leven en het ethisch fundament daarvan. Hierbij gaat het niet zozeer om de inhoud, maar om de ‘faculteit van het zoeken’. Toch erkent Nussbaum dat een sluitende verdediging lastig te formuleren blijft – een die onbillijkheid uitsluit voor niet-religieuze zoekers,<sup>23</sup> laat staan niet-zoekers. Zo impliceert het ‘speciale karakter’ van religie nog niet dat een seculiere staat religie moet beschermen. Onderstrepen dat het juridisch beschermde recht de vrijheid van godsdienst ‘en levensovertuiging’ (dus ook niet-religieuze levensbeschouwingen) behelst,<sup>24</sup> lijkt ontoereikend. Waarom zou een staat speciaal respect moeten opbrengen voor allerlei levensovertuigingen en bijvoorbeeld nihilisten, hedonisten of ‘oppervlakkigen’ ongelijk behandelen? Misschien is vanuit het perspectief van de seculiere staat geloof puur een individuele keuze of mening, waarvoor geen strikt rationale grond bestaat en geen aparte bescherming gepast is.<sup>25</sup>

Rechtsgeleerde Steven Smith biedt een intellectueel-historische analyse van godsdienstvrijheid die helpt deze discussie te duiden.<sup>26</sup> Volgens Smith kent het Westen een specifieke, duizendjarige traditie van intellectuele reflectie op godsdienstvrijheid. Deze traditie wortelt in de nieuwtestamentische leer rondom Jezus’ waarschuwing om aan de Keizer de dingen te geven die de Keizer toebehoren en aan God de dingen die God toebehoren. In de middeleeuwse visie was alle autoriteit uiteindelijk afkomstig van God. God had echter een wereld geschapen met twee sferen – de spirituele en de temporele – met eigen subautoriteiten. Het spirituele domein was onderworpen aan de kerk, het temporele of seculiere domein aan vorsten. Het dispuut dat ontstond over de vraag naar de precieze onderlinge verhouding tussen de beide jurisdicties, werd in religieuze termen gevoerd. Standpunten

werden gebaseerd op de Bijbel, de kerkvaders, het kerkrecht of een natuurlijke theologie. Vervolgens ontwikkelde zich de *gewetensvrijheid*. Hoewel gewetensheiligheid al werd erkend in het middeleeuwse katholicisme, hervormde de Reformatie de betekenis van het geweten. De resulterende fragmentatie van het christendom bracht kerken onder staatscontrole, maar ook veranderde in het protestantse denken de kerkopvatting zelf. Waar de katholieke leer de noodzaak van de kerk als intermediair tussen God en mensen had benadrukt, beklemtoonden protestanten de directe relatie tussen individu en God. Het zwaartepunt verschoof van vrijheid van de kerk naar vrijheid van het geweten van de individuele gelovige (waardoor Gods stem sprak). Deze visie werd invloedrijk in protestantse samenlevingen en kenmerkend voor de Amerikaanse visie op godsdienstvrijheid. *Founding fathers* als James Madison en Thomas Jefferson rechtvaardigden godsdienstvrijheid openlijk in religieuze termen, zoals de nadruk op de directe relatie tussen God en individu (Madison) en het uitgangspunt dat God de geest vrij had geschapen en dat overheidsdwang bij religie strijdig was met Gods eigen keuze om het geloof niet te laten afdwingen (Jefferson).

### Seculier vertoog van rechtvaardigheid

Tegenwoordig is de traditie echter dusdanig getransformeerd, dat zij mogelijk haar einde is genaderd, aldus Smith. *Het moderne godsdienstvrijheidsdiscours is niet religieus maar seculier*. Het probleem van kerk en staat wordt niet langer opgevat in termen van gescheiden, van Godswege afgekondigde jurisdicties. Een op religie gebaseerd constitutioneel discours zou de constitutionele gerichtheid op godsdienstvrijheid en de scheiding van kerk en staat juist geweld aandoen. Religie en religieuze instituties worden gezien als onderworpen aan de omvattende, *seculiere jurisdictie* van de staat. Maar binnen dit seculiere kader, stelt Smith, is het moeilijk te verklaren waarom ‘godsdienst’ – ooit ‘de kerk’, later ‘het geweten’, tegenwoordig lastig te vatten – überhaupt als een speciale juridische categorie moet worden behandeld. De beweegredenen die historisch de betrokkenheid bij godsdienstvrijheid hebben gegenereerd en gesteund, zijn ontoelaatbaar verklaard. Thans wordt het probleem opgevat in termen van *rechtvaardigheid*, ‘billijkheid’ (zoals bij de liberaal Nussbaum). Als de staat een houding van billijkheid inneemt, dan zal hij zich sterk maken voor respect voor de rechten van burgers, hen behandelen als gelijken en het publieke belang bevorderen. De kerk is dan simpelweg één van vele verbanden binnen het rechtsgebied van de staat.

Smith onderscheidt twee tegengestelde, zuivere antwoorden op de vraag of religie geselecteerd zou moeten worden voor aparte voordelen, als gelovigen en reli-

gieuze instituties slechts één categorie onder de talrijke actoren en belangen uitmaken die de overheid conform de eisen van rechtvaardigheid moet behandelen. Het eerste antwoord luidt de beperkingen van het seculiere discours te weerstaan en te proberen godsdienstvrijheid te verdedigen in een geactualiseerde versie van het traditioneel-theologische discours. Het andere antwoord is de beperkingen van het moderne seculiere discours bewust te aanvaarden en te accepteren dat op basis van huidige assumpties er gewoonweg géén goede rechtvaardiging is om godsdienst te selecteren voor *aparte* wettelijke privileges. Zo bezien is De Beers positie zuiverder dan die van Vermeulen. Een verklaring voor de laatstgenoemde houding ligt in de huidige conditie van de traditie van godsdienstvrijheid: onsamenhangend en halfslachtig, dus intellectueel vervallen. We zien bij Vermeulen dat hij probeert de wettelijke gerichtheid op speciale behandeling van religie te respecteren, zelfs te verdedigen, maar ook slechts argumenten geeft – slechts kan geven – die hooguit voor gelovigen zelf overtuigend zijn. Als Smiths analyse klopt en als bovendien een revitalisatie van de traditiebronnen onrealistisch is, dan heeft De Beer het enige houdbare zuivere antwoord aangegeven.

### Besluit

De praktische en theoretische bedreigingen voor godsdienstvrijheid zijn beide serieus. Smiths analyse biedt een verklaring voor de theoretische bedreiging in het post-christelijke Westen, maar eigenlijk ook voor het praktische gebrek aan godsdienstvrijheid in islamitische en andere Oosterse landen: *de afwezigheid van een levende traditie van authentiek godsdienstvrijheiddiscours*. Hoe erg is dit? In seculiere samenlevingen kan godsdienst, wanneer niet wettelijk apart beschermd, gebaat zijn bij het vrije debat van meningen, krachtig en vitaal blijven, waakzaam tegen de buitenwereld, minder zelfgenoegzaam, en aldus aan overtuigingskracht winnen ten opzichte van niet-gelovigen.<sup>27</sup> Aldus is de vraag of godsdienstvrijheid wel of niet voldoende kan worden afgedekt door de vrijheden van meningsuiting, vereniging en vergadering weinig dringend.<sup>28</sup> Niettemin blijft godsdienstvrijheid een legitiem aandachtspunt voor het westers en Nederlands buitenlands beleid, tenminste voorzover elders, zoals vaak gebeurt, aantasting ervan gepaard gaat met schending van het fundamentele(r) veiligheidsrecht op vrijwaring van moord, verminking en marteling.<sup>29</sup>

---

**Menno R. Kamminga** is universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie van de Rijksuniversiteit Groningen.

### Noten

- 1 Martha C. Nussbaum, *Liberty of conscience: in defense of America's tradition of religious equality*, New York: Basic Books, 2008, blz. 19, 24.
- 2 Melvin I. Urofsky, *Religious freedom: rights and liberties under the law*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 2002, blz. 20-24.
- 3 Dennis de Jong, *The freedom of thought, conscience and religion or belief in the United Nations (1946-1992)*, Antwerpen/Groningen/Oxford: Intersentia/Hart, 2000; Bahiyih G. Tahzib, *Freedom of religion or belief: ensuring effective international legal protection*, Den Haag: Kluwer Law International, 1996.
- 4 H.M.A.E. van Ooijen, L.F. Egmond, Q.A.M. Eijkman, F. Olujic & O.P.G. Vos (red.), *Godsdienstvrijheid: afschaffen of beschermen?*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij, 2008.
- 5 Ben Vermeulen, 'Gewetensvrijheid en godsdienstvrijheid in een neutrale staat', in: FT. Oldenhuis (eindred.), *Een neutrale staat: kreet of credo?*, Heerenveen: Protestantse Pers, 2009, blz. 78-107.
- 6 Paul M. Taylor, *Freedom of religion: UN and European human rights law and practice*, New York: Cambridge University Press, 2005, blz. 2-4.
- 7 Robert F. Drinan, *Can God and Caesar Coexist? Balancing religious freedom and international law*, New Haven/Londen: Yale University Press, 2004, blz. 48-95, 157-159.
- 8 Taylor, *a.w. noot 6*.
- 9 Titia Loenen, 'De facto afschaffing van bescherming van de godsdienstvrijheid onder het EVRM? Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de "margin of appreciation"', in: Van Ooijen e.a. (red.), *a.w. noot 4*, blz. 59-68.
- 10 Drinan, *a.w. noot 7*, blz. 165-190.
- 11 Pew Forum on Religion & Public Life, *Global restrictions on religion*, Washington: Pew Research Center, 2009, <<http://pewforum.org>>.
- 12 Drinan, *a.w. noot 7*.
- 13 Tahzib, *a.w. noot 3*, blz. 493-494.
- 14 Javaid Rehman, 'Accommodating religious identities in an Islamic state: international law, freedom of religion and the rights of religious minorities', in: Mashood A. Baderin (red.), *International law and Islamic law*, Aldershot: Ashgate, 2008, blz. 571-597, aldaar 577-581.
- 15 Paul de Beer, 'Waarom vrijheid van godsdienst uit de Grondwet kan', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 64, 2007, nr 10, blz. 18-24; Rob Wijnberg, *In dubio: vrijheid van meningsuiting als het recht om te twijfelen*, Amsterdam: Prometheus, 2008, blz. 65-81.
- 16 Ben Vermeulen, 'Waarom de vrijheid van godsdienst in de Grondwet moet blijven', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 65, 2008, nr 3, blz. 14-26, citaat 15.
- 17 Vermeulen, *a.w. noot 16*, blz. 15-16; Bahia Tahzib-Lie, 'De vrijheid van godsdienst of levensovertuiging verdient haar eigen plaats in de Grondwet: een repliek op Paul de Beer', in: Van Ooijen e.a. (red.), *a.w. noot 4*, blz. 43-58, aldaar 53-54, 57.
- 18 Vermeulen, *a.w. noot 16*, blz. 18-19 en *a.w. noot 5*, blz. 87-88.
- 19 Matthijs de Blois, 'Vóór godsdienstvrijheid', in: Van Ooijen e.a. (red.), *a.w. noot 4*, blz. 27-42, aldaar 27, 33, 40.
- 20 Vermeulen, *a.w. noot 16*, blz. 21; zie ook De Blois, *a.w. noot 19*, blz. 34-36.
- 21 Paul de Beer, 'De paradox van de godsdienstvrijheid', in: Van Ooijen e.a. (red.), *a.w. noot 4*, blz. 5-9, aldaar 8.
- 22 Paul de Beer, 'Wat maakt godsdienst zo speciaal?', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 65, 2008, nr 3, blz. 27.
- 23 Nussbaum, *a.w. noot 1*, blz. 164-174.
- 24 Ben Vermeulen, 'Waarom de vrijheid van godsdienst niet geschrapt mag worden', in: Van Ooijen e.a. (red.), *a.w. noot 4*, blz. 11-25, aldaar 21-22.
- 25 Wijnberg, *a.w. noot 15*, blz. 70-72.
- 26 Voor de eerstvolgende drie alinea's zie: Steven D. Smith, 'Discourse in the dusk: the twilight of religious freedom?', in: *Harvard Law Review*, jrg. 122, 2009, nr 7, blz. 1869-1908.
- 27 Wijnberg, *a.w. noot 15*, blz. 79-80.
- 28 Discussie hierover is hevig in Van Ooijen e.a. (red.), *a.w. noot 4*.
- 29 Amitai Etzioni, *Security first: for a muscular, moral foreign policy*, New Haven: Yale University Press, 2007.

# De Falun Gong in China: religie in verzet tegen de staat

*Op 25 april 1999 vond in Beijing een opmerkelijke demonstratie plaats, van zo'n 10.000 mannen en vrouwen die een lange, stille rij vormden rond het hoofdkwartier van de Chinese Communistische Partij in Beijing, vlakbij de Verboden Stad en het Plein van de Hemelse Vrede. Het was de culminatie van een reeks protesten door de Falun Gong tegen haar onwelgevallige berichtgeving in de Chinese pers over het quasi-wetenschappelijk karakter van de beweging of de claim dat men door Falun Gong-oefening speciale vaardigheden zou verkrijgen. De demonstratie kwam ongeveer zes weken voor de verjaardag van de gebeurtenissen op het Plein van de Hemelse Vrede tien jaar tevoren, op 4 juni 1989. De manifestatie bracht mensen uit de wijde omgeving van Beijing samen, die door middel van telefoontjes en mond-tot-mond-reclame waren opgetrommeld om zich te laten gelden ten gunste van hun geloof.<sup>1</sup>*

Met deze demonstratie werd de Falun Gong meteen een onderwerp van intense buitenlandse belangstelling, want niet alleen de timing, maar ook de omvang en het volledig pacifistische karakter trokken wijd en zijd de aandacht. De vervolging die vrij snel op deze demonstratie volgde en het volhardende verzet van leden en sympathisanten van de beweging tegen de repressie, maken de Falun Gong tot een belangrijk fenomeen in de geschiedenis van de Volksrepubliek China na het beëindigen van de Culturele Revolutie in september 1976. Aanzienlijke financiële en organisatorische middelen zijn gewijd aan de repressie, die op haar beurt heeft gezorgd voor enorme reputatieschade voor het land. De groeiende economische kracht van China maakt dat de feitelijke impact van deze schade beperkt blijft.

## Wetenschappelijke of religieuze beweging

Er zijn zoals bij elke religieuze beweging verschillende manieren om de geschiedenis van de Falun Gong te laten beginnen. Wij kunnen beginnen bij het verhaal van de stichter, Li Hongzhi, zelf of het oprichten van de beweging in 1992, maar wij kunnen ook beginnen bij de vraag of dit wel een religieuze beweging is. Volgens de stichter en zijn aanhangers is de Falun Gong namelijk heel nadrukkelijk wetenschappelijk en niet religieus van aard. In de Volksrepubliek China stond religie lange tijd grotendeels gelijk aan bijgeloof en was zij zo goed als verboden, terwijl wetenschap

juist werd gezien als de enige ware vorm van kennis. Daarbij is wetenschap in China alleen *science* (natuurwetenschappen in brede zin), want alfawetenschappen worden meer gezien als culturele en daarmee nog hogere kennis, terwijl de gammawetenschappen tot voor kort bijna niet bestonden. De hoeder van deze exacte wetenschap is uiteindelijk de Communistische Partij zelf, want zij heeft haar eigen leer ook tot wetenschappelijk verklaard en dus als onaanvechtbaar waar bestempeld.

Li Hongzhi claimt voor zijn leer dus eigenlijk dezelfde wetenschappelijke status als de Communistische Partij voor haar leer. Zijn hoofdwerk, het *Draaiende Dharmawiel* (*zhuanfalun*), begint met een poging de leer een wetenschappelijke basis te geven. Deze claim van wetenschappelijkheid heeft Li Hongzhi overgenomen van de *Qigong*-bewegingen waar hij uit voortkomt, die allemaal zijn gebaseerd op het streven door het cultiveren van *Qi* de gezondheid en het algemene welzijn te bevorderen. De term *Qi* is bijna onvertaalbaar, want zij is de grondstof van alles op aarde en in de kosmos, van lucht tot en met alle elementen. Doordat overal *Qi* in zit, kan een succesvolle beoefenaar ook *Qi* uit de kosmos halen of met andere beoefenaren uitwisselen. De *Qigong*-tradities zijn sinds de jaren 1950 door de communistische overheid bevorderd als goedkoop alternatief voor de veel duurdere traditionele Chinese geneeskunst (in het Engels *Traditional Chinese Medicine* of TCM, overigens een twintigste-eeuwse uitvinding) en de minstens even dure Westerse geneeskundige tradities. Na de Culturele Revolutie genoten *Qigong*-leraren ongeken- de populariteit en overheidssteun, waaraan pas met de Falun Gong-beweging en de repressie daarvan echt een einde kwam. De rol van de *Qigong*-bewegingen is inmiddels overgenomen door andere, religieuze bewegingen (in het bijzonder het protestantisme) en de introductie van bijvoorbeeld yoga.

Li Hongzhi is afkomstig uit Changchun (een grote stad in het noordoosten van China), genoot een eenvoudige opleiding en verdiende zijn brood met lage banen binnen het leger, de politie en overheidsbedrijven. Niets wijst erop dat hij veel persoonlijk contact heeft gehad met de religies van het oude China, en hij verwerpt nadrukkelijk het traditionele branden van wierook. Er is geen sprake van begrafenisrituelen of rituelen om iemand te genezen, en er zijn geen vaste

rituele specialisten. De leer is een mengeling van begrippen uit diverse religieuze tradities, die hij vooral lijkt te kennen uit populaire boeken en niet uit de dagelijkse praktijk. Centrale waarden zijn *zhen*, *shan* en *ren*, respectievelijk 'waarachtigheid', 'goedheid' en 'verdraagzaamheid'. Terwijl de eerste twee begrippen veel voorkomen in daoïsme en boeddhisme, is het derde begrip van veel recenter oorsprong. Het komt veel voor in Chinese vertalingen van de Bijbel en de communistische propaganda heeft het begrip tientallen jaren intensief gebruikt. Deze drie begrippen vormen als het ware een combinatie van normen en waarden die als basis dienen voor de cultivatie van *Qi*. De meeste publicaties die aan Li Hongzhi worden toegeschreven, zijn gebaseerd op soms wat cryptische en repetitieve lezingen in de Noord-Chinese standaardtaal (het Mandarijn), die door derden zijn omgewerkt tot boeken.

Het basisritueel voor beoefenaren van de *Falun Gong* is een klein aantal oefeningen om het *dharma*-wiel dat in ons lichaam zit draaiende te houden en *Qi* uit te wisselen met de leraar Li Hongzhi en met de kosmos. De beweging is dan ook genoemd naar 'grote leer (of: methode)' (*dafa*) van de 'oefeningen' (*gong*) van 'het wiel van de dharma' (*falun*). Deze oefeningen vooronderstellen de juiste ethische grondhouding, zo-

kritiek van gemaakt, maar het is eigenlijk heel conventioneel boeddhistisch en lijkt ook op de orthodox protestantse afkeer van preventief medisch ingrijpen, zoals bij inentingen.

Zelf zie ik de *Falun Gong* heel nadrukkelijk als een religieuze beweging, omdat zij vergelijkbare absolute waarheidsaanspraken doet en een vergelijkbare absolute verklaring voor de mens en zijn lotsbestemming biedt als andere religies. Als zodanig is de beweging een directe concurrent voor de Chinese Communistische Partij, met zeer vergelijkbare absolute waarheidsaanspraken. Omdat de claim van wetenschappelijkheid zo lijkt op de desbetreffende claim door de Chinese Communistische Partij, heeft deze enkele jaren lang ook de *Falun Gong* en andere *Qigong*-bewegingen gesteund.

### Aanhang en organisatie

De combinatie van oefeningen, simpele basiswaarden en de claim van wetenschappelijkheid maakte de *Falun Gong* buitengewoon aantrekkelijk voor brede groepen Chinezen die het contact met de traditie verloren hadden door de aanhoudende overheids campagnes in de periode 1949-1976. Ook andere *Qigong*-bewegingen slaagden erin grote groepen aanhangers te verwerven, maar toen Li Hongzhi met een kleine

### *De beweging lijkt in wezen heel erg op de Communistische Partij*

als weergegeven in de drie basiswaarden. Uiteindelijk moet de cultivatie van *Qi* ertoe leiden dat men zijn slechte, zwarte *karma* verliest en goede, witte deugd verzamelt. Wanneer men wordt vervolgd, kan men door 'verdraagzaamheid' ten aanzien van de vervolger diens goede deugd overnemen. Een en ander is een zeer materialistische interpretatie van oude Chinese religieuze en filosofische begrippen, wat heel goed past in de tijd waarin Li Hongzhi is opgegroeid, een tijd dat het materialisme van het marxisme-leninisme en het denken van Mao heersten.

Een belangrijke gedachte is dat iedereen al slecht *karma* heeft verzameld, waardoor hij of zij tijdens dit leven in de narigheid komt. Sommige mensen worden ziek, wat niets anders is dan een straf als gevolg van iemands slechte *karma*. Deze heel gangbare boeddhistische gedachte impliceert echter dat het weinig zin heeft naar de dokter te gaan. Zelfs al zou je genezen door het een of andere medicijn of door een operatie, dan nog maak je het onmogelijk voor je slechte *karma* om te worden afgebroken. De enige logische conclusie die je hieruit kunt trekken, is dat het weinig zin heeft naar de dokter te gaan, iets dat de *Falun Gong* dan ook afraadt. De Chinese overheid, maar ook andere critici, hebben hier een centraal punt van

schare volgelingen in 1992 begon aan de verbreiding van de leer, was de boodschap meteen buitengewoon succesvol. Het is absoluut onduidelijk hoeveel aanhangers de leer uiteindelijk had, toen de overheid in de zomer van 1999 begon met de vervolging, want de genoemde getallen berusten geen van alle op feitelijk onderzoek of een ledenadministratie. Het is ook in andere nieuwe religieuze bewegingen meestal helemaal niet duidelijk of iemand behoort (of behoorde) tot de vaste kern van beoefenaren die altijd komt, of een eenmalige passant was, op zoek naar inzicht.

Voor de overheid was de kwestie van de organisatie echter van groot belang. Zij wilde graag aantonen dat de *Falun Gong* een centraal geleide en dus gevaarlijke organisatie is, analoog aan Westerse overheden en particuliere groepen die nieuwe religieuze groeperingen ook graag als veel beter georganiseerd voorstellen dan zij werkelijk zijn (op een enkele uitzondering na). Tot de vervolging was de organisatie van de beweging waarschijnlijk tamelijk diffuus, en dienden de zogenaamde centra vooral voor de distributie van teksten en cassettebandjes. De grote demonstratie van april 1999 was waarschijnlijk georganiseerd met behulp van mobieltjes en internet. Na de vervolging is het centrum van de beweging in de Verenigde Staten wel

goed georganiseerd geworden, maar waarschijnlijk is dat dus pas een latere ontwikkeling.

De beweging had haar aanhang vooral in noordelijk China, in het bijzonder in die gebieden waar men een versie van het Mandarijn spreekt, wat grotendeels een noordchinese spraakvariant is. Het was toen vooral een stedelijke en kleinstedelijke beweging, met veel aanhang onder arbeiders en gepensioneerden van oude fabrieken, mensen met een technische opleiding en/of technisch beroep, dan wel personen uit de lagere bestuurslaag in het leger, de politie en de partij zelf. Er was nauwelijks sprake van aanhangers met een echte boerenachtergrond en ook in zuidelijk China kreeg de beweging nauwelijks voet aan de grond. Dit kun je heel duidelijk zien buiten China, want onder de traditionele Chinese migranten uit de zuidelijke provincies vind je weinig beoefenaars, terwijl de aanhangers van de *Falun Gong* in het buitenland vooral Chinese kennismigranten uit het noorden zijn.

De noordelijke en stedelijke achtergrond van de beweging kan goed verklaard worden. Stedelingen met een technische achtergrond voel(d)en zich aangesproken tot de *Falun Gong* vanwege de aanspraak op wetenschappelijkheid in de specifieke Chinese zin, dus het vermogen van de leer de materiële werkelijkheid te verklaren. Het sterke spreektaal karakter van de teksten van Li Hongzhi was aantrekkelijk voor mensen voor wie het Mandarijn de eerste taal is, dus vooral stedelingen uit het noorden. Ook de sociale praktijk van de *Falun Gong* paste uitstekend in de gewoonte uit de hoogtijdagen van de politieke campagnes vóór 1976, toen de communistische propaganda in de vorm van moraliserende geschreven teksten in kleine studieboekjes moest worden bestudeerd.

Na 1949 was door decennia van religieuze repressie en gedwongen secularisering een leemte in de zingeving ontstaan, die door de Chinese Communistische Partij en haar propaganda na alle ellende van de Culturele Revolutie niet meer kon worden gevuld. De studentenbeweging van 1989, de opkomst van *Qigong* en *Falun Gong*, en tegenwoordig de opbloei van allerlei vormen van religie, meditatie technieken en zo meer zijn even zovele pogingen hier een behoefte te vullen.

### Vervolg en verzet

In de zomer van 1999 zette de Chinese overheid een ongekend grootschalige vervolging in. Iedereen die met de *Falun Gong* in verband kon worden gebracht, werd opgepakt. Een deel van de mensen die opgepakt werden, stapte uit de beweging en werd na een korte periode van heropvoeding (of politieke indoctrinatie) weer vrijgelaten, al bekenden sommigen van hen zich daarna toch weer tot de leer en werden ze opnieuw opgepakt of vluchtten ze naar het buitenland. Het to-

tale aantal religieuze vluchtelingen bleef klein, omdat de *Falun Gong*-aanhang niet uit de traditionele migratiegebieden in het zuiden kwam en daardoor geen toegang had tot de gangbare routes voor mensensmokkel. De meeste *Falun Gong*-aanhangers in het buitenland zijn daar pas bekeerd of daar al vóór de zomer van 1999 terechtgekomen.

De repressie in het land zelf was (en is) brutaal en gewelddadig, met de gebruikelijke excessen van mishandeling die leiden tot overlijden in de gevangenis, zelfmoord of verminking. Belangrijk is te beseffen dat een deel van het vervolgingsgeweld simpelweg hoort bij het justitiële systeem, maar dan nog is het zo dat de *Falun Gong*-aanhangers, zoals andere religieuze beoefenaars of dissidenten, deels vogelvrij in het systeem zijn. Het is heel moeilijk de schaal van de vervolging precies in te schatten, want de informatie van de Chinese overheid is beperkt en onbetrouwbaar. Helaas schuwt ook de *Falun Gong* zelf de propagandistische overdrijving en selectieve informatie niet.

De *Falun Gong* is bepaald niet de enige vervolgte groep, maar zij is uniek in de hardnekkigheid waarmee zij haar verzet eerst in het binnenland en daarna vanuit het buitenland is blijven voeren. De Chinese overheid is tot nog toe buitengewoon succesvol geweest in het onderdrukken van verzet, behalve de *Falun Gong* en het Tibetaanse Boeddhisme (in het bijzonder de Gele Hoeden-traditie van de Dalai Lama). Het is niet helemaal duidelijk waarom dit is, want ook de leiders van andere protestbewegingen, zoals de dissidenten van 1989, wonen nu deels in het buitenland. Li Hongzhi, de stichter van de *Falun Gong*, is eind 1996 naar de Verenigde Staten vertrokken, toen de binnenlandse kritiek op de beweging steeds meer begon toe te nemen. Toch is hij alleen maar het symbolische centrum van het verzet, want het werkelijke werk wordt door mensen in zijn naaste omgeving gedaan.

Tot op de dag van vandaag zijn er mensen in China zelf die bankbiljetten met de naam van de beweging bestempelen en daarna in circulatie brengen, als een vorm van stil verzet tegen de repressie. Verder is het binnenlandse verzet sporadisch, maar des te feller is het protest vanuit het buitenland, met New York als centrum. Dit verzet bestaat uit *websites*, een eigen krant, telefooncampagnes, en e-mail-propaganda, maar ook uit permanente of regelmatige demonstraties op strategische locaties, zoals Chinese ambassades, het Internationaal Gerechtshof in Den Haag of bij de Dam in Amsterdam. In het laatste geval van enkele jaren terug was hun terechte woede gericht tegen het gebruik van de geplastificeerde doorsneden van de lijken van Chinese zwervers (volgens de makers van de tentoonstelling, maar voor hetzelfde geld waren het de lijken van geëxecuteerden, misschien wel

*Falun Gong*-aanhangers) voor een anatomische les. Zij beweren dat de lijken van in de gevangenis overleden of geëxecuteerde aanhangers zijn geoogst voor organen en weefsel. Dit laatste is zeer waarschijnlijk, aangezien het een vrij algemene praktijk is in China, maar niet specifiek gericht tegen de *Falun Gong*.

Precies hoe ver het verzet van de *Falun Gong* gaat, wordt duidelijk wanneer je de veerboot neemt in Hongkong, vanaf het schiereiland Kowloon naar Hongkong-eiland. Vooral in het weekeinde staan daar en op andere plekken in de stad uitgebreide aanplakborden met posters over de vervolging van de *Falun Gong*, de talloze slachtoffers en over de misdadigheid van de Chinese Communistische Partij. Ook wordt een krant aangeboden, in het Chinees en het Engels, met nog meer gedetailleerde berichtgeving. Er staat een tafel waar partijleden hulp wordt aangeboden om uit de partij te treden. Wanneer men bedenkt dat Hongkong inmiddels deel is van China, zegt dat niet alleen iets over Hongkong en de zeer reële vrijheid die daar heerst, maar ook over de enorme felheid waarmee de *Falun Gong* haar strijd voert. Deze persoonlijke aanpak past bij de beweging, want ook al vóór 1999 publiceerden lokale groepen soms verzamelingen met persoonlijke getuigenissen van wat de leer voor iemand had betekend. Het valt, door het emotionele karakter van al dit verzet en de directe aanval op de Chinese Communistische Partij zelf, niet te verwachten dat het huidige politieke systeem de beweging ook nog maar een haarbreed tegemoet zal komen.

### **Veranderingen in de religieuze vrijheid**

Wanneer wij de vrije beoefening van alle vormen van religie als uitgangspunt nemen, is in China naar gangbare Westerse normen ongetwijfeld sprake van onvolledige religieuze vrijheid. Toch is het belangrijk de situatie van politieke en religieuze vrijheden in de Volksrepubliek China niet alleen op te hangen aan het geval *Falun Gong*, want deze confrontatie inmiddels zo hard geworden, dat geen van beide kanten nog concessies kan doen. Wanneer wij naar andere onderdelen van het religieuze spectrum kijken, zoals allerlei christelijke groepen, andere inheemse nieuwe religieuze groepen of lokale tempels, dan is de situatie de laatste paar jaar juist verbeterd. Sterker nog, er is een duidelijke samenhang tussen de pogingen de *Falun Gong* tegen te houden en het liberaliseren van de religieuze markt.

Het is ook niet meer mogelijk China helemaal af te schermen voor buitenlandse invloed, zonder tegelijk het verkeer met het buitenland geheel stil te leggen. Iedereen die kan reizen buiten de grenzen van de Volksrepubliek, al is het maar naar Hongkong, kan vrij toegang genieten tot alle nieuws, alle vormen van

religie en vrije discussies. Potentieel kan hij of zij daar in China zeker last mee krijgen, maar zolang men zich niet al te publiek uit, is er veel meer mogelijk dan voorheen. Niet alleen hoogopgeleide intellectuelen en partijkaders, maar ook iedereen met voldoende economische middelen, is hierdoor een stuk minder onvrij dan voorheen. Ook de kinderen van hoge politici studeren in het buitenland, zonder dat zij allemaal revolutionairen worden. Hoe deze groepen hun vrijheid invullen is namelijk een heel ander verhaal, dat hier helaas niet kan worden verteld. De ware onderdrukten zijn de onderklassen, de gepensioneerden en andere groepen die het land niet tijdelijk kunnen verlaten en over onvoldoende financiële middelen beschikken om zich een bepaalde mate van bewegingsvrijheid te verwerven. Ironisch genoeg heeft de Chinese overheid daarom wel degelijk gelijk, wanneer zij de economische ontwikkeling hoog op de agenda plaatst, al denkt men waarschijnlijk dat met meer welvaart de meeste mensen minder kritisch tegenover het regime zullen komen te staan.

In religieus opzicht zijn er de laatste paar jaren enkele interessante veranderingen op gang gekomen, die hier kort moeten worden genoemd. De meeste zogenaamde minderheden (die in hun eigen gebied juist vaak een meerderheid zijn), zoals de Oeigoeren, hebben relatief veel religieuze vrijheid. Hun beperkingen zijn meestal vooral van politieke aard, voor zover het politieke en religieuze van elkaar valt te scheiden. Alleen de controle over het Tibetaanse Boeddhisme is veel groter, al krijgen Tibetaanse stromingen buiten de traditie van de Dalai Lama ook meer ruimte dan vroeger. Meer ruimte betekent overigens ook vaak meer protest. Binnen het eigenlijke China zien wij veel meer religieuze en politieke vrijheid in het zuiden, vooral in die gebieden met een sterke sociale en economische presentie van overzeese Chinezen als investeerders, zoals zuidelijk Zhejiang (waar een substantieel deel van de Nederlandse overzeese Chinezen vandaan komt), Fujian en Guangdong. Een betrouwbaar totaalbeeld van de situatie in China bezit niemand.

In de strijd tegen de *Falun Gong* en op zoek naar acceptabele tradities om het probleem van de zingeving op te lossen, heeft de overheid de laatste jaren besloten georganiseerde nieuwe religies meer de vrije hand te geven. Dit heeft nog niet geleid tot een formele beleidswijziging, maar op lokaal niveau zijn de tekenen heel duidelijk. Aan de ene kant is vastgesteld dat de *Falun Gong* weinig voet aan de grond heeft gekregen in gebieden met een sterke religieuze cultuur, zoals Fujian. Omdat de diverse vormen van religieuze cultuur in Fujian, zoals enkele grote nieuwe religieuze groepen en allerlei tempels, niet als een bedreiging worden ervaren, is dit een belangrijk ervaringsfeit.

Tegelijkertijd komen allerlei Chinese protestantse groepen op, die veel moeilijker in de gaten zijn te houden dan de Rooms Katholieke kerk en die de lokale bevolking, inclusief marginale groeperingen, een eigen stem geven. De groepen zijn zeer autonoom en gedragen zich vaak als een ongeleid projectiel. De overheid ervaart deze ontwikkelingen als een groot politiek risico.

Intussen ontstaat aan de nationale universiteiten en de diverse Academies van Sociale Wetenschappen steeds meer expertise op het gebied van religieuze cultuur. Deze experts hebben regelmatig contact met collega's in Hongkong, op Taiwan en elders in de wereld, waar zij inmiddels deel hebben aan het internationale discours over religie in China. Sommigen hebben ook een deel van hun opleiding in het buitenland genoten. Deze experts wordt door de overheid en de partij vervolgens gevraagd naar hun mening, wat inmiddels heeft geleid tot versoepeling van het beleid. Er is een nieuwe categorie bedacht om religieuze groepen in te delen, naast de oude categorieën (of etiketten) van bijgeloof (*mixin*) en volksreligie (*minjian zongjiao*), namelijk volksgeloof (*minjian xinyang*). De *Falun Gong* geldt als 'heterodoxe religie' (*xiejiao*), want een gevaarlijke organisatie die de volksgezondheid bedreigt. Ook al komen deze categorieën op ons tamelijk diffuus over, de praktische betekenis van deze nuancering is groot. Onder 'volksgeloof' (*minjian xinyang*) worden namelijk groepen gevat die tot voor kort alleen maar werden getolereerd en nu uitdrukkelijk worden toegelaten – zij het nog niet gelegaliseerd. Dat er iets is veranderd, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat allerlei lokale overheden nieuwe versies van de regels voor religieuze controle publiceren, waarin veel meer ruimte is voor lokale initiatieven.

Een heel andere ontwikkeling komt voort uit het feit dat China enkele jaren geleden het UNESCO-verdrag voor immaterieel erfgoed heeft ondertekend. In China bestond al tientallen jaren een eigen structuur voor behoud en controle van cultureel erfgoed, beter bekend als de Cultuurbureaus. Deze instellingen waren en zijn soms vooral kantoren waar plaatselijke partijcadres een sinecure hebben van waaruit zij verder kunnen stijgen, maar ook echte centra voor het verzamelen van kennis over en het behoeden van ervaring in de plaatselijke cultuur. Door een plaatselijk ritueel, feest of gebruik, maar soms ook een persoon met bijzondere vaardigheden, te beschermen, kan een cultuurbureau de eigen status en het prestige van het eigen gebied vergroten. Ook hopen zulke bureaus op inkomsten uit toerisme, al is dat soms vergezocht. Het gevolg is dat allerlei gebieden trachten hun plaatselijke rituelen en feesten te laten erkennen als immaterieel erfgoed. Als dat lukt, worden die rituelen en feesten een stuk minder kwetsbaar voor kwaad-

willende bestuurders. Er is hier zeker ook het risico van folklorisering, maar dat is een trend die toch al op de loer ligt en niet altijd kan worden vermeden. Tegelijkertijd gaat er een positieve uitstraling van uit, waarvan de effecten thans niet kunnen worden overzien. Plaatselijke cultuur mag weer, wat eigenlijk automatisch een afwijking van de centrale norm betekent.

### Paradox van liberalisering

Al deze ontwikkelingen betekenen bij elkaar nog lang niet dat de religieuze situatie in China nu in elk opzicht vrij is, zoals in Hongkong en op Taiwan zonder meer wel het geval is. De *Falun Gong* wordt net als voorheen als een grote bedreiging beschouwd, misschien wel omdat zij in wezenlijke opzichten juist heel erg lijkt op de Chinese Communistische Partij. Intussen zorgt de angst voor de *Falun Gong* en voor het groeiende protestantisme ervoor dat de controle over religie wordt versoepeld om zo meer tegenwicht te bieden tegen deze twee stromingen.

---

**Prof. dr Barend ter Haar** is hoogleraar Chinese geschiedenis aan de Universiteit Leiden.

### Noot

<sup>1</sup> Dit overzicht is gebaseerd op mijn eigen onderzoek en dat van mijn studenten gedurende de laatste tien jaar, alsmede van diverse internationale specialisten. De lezer kan beginnen bij mijn website ([www.leidenuniv.nl/~haarbjter/falun.htm](http://www.leidenuniv.nl/~haarbjter/falun.htm), met een gedetailleerde bibliografie) of de standaardwerken van David Ownby, *Falun Gong and the Future of China* (Oxford: Oxford University Press, 2008) en David Palmer, *Qigong fever: body, science, and utopia in China* (New York: Columbia University Press, 2007). David Ownby bespreekt ook de stand van het onderzoek. De tijdschriften *Social Compass* (50/4 uit 2003), *China Quarterly* (nr. 174 uit 2003) en *China Perspectives* (2009:4) hebben een heel themanummer gewijd aan de levende religie in China.

# De worsteling van de VN in de strijd tegen terrorisme: waar is de balans tussen vrijheid en veiligheid?

*In het kader van de viering van 4 en 5 mei rijdt er een speciale trein door het land om stil te staan bij vrijheid. De vrijheid die we hier koesteren, is zwaar bevochten tijdens de Tweede Wereldoorlog, maar is geen vanzelfsprekendheid. Na deze periode van onveiligheid en onderdrukking waren regeringsleiders zich bewust van de noodzaak veiligheid, vrijheid en mensenrechten te verankeren in het Handvest van de Verenigde Naties en de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. In hoeverre slagen we erin vrijheid en veiligheid gelijktijdig te garanderen? In het bijzonder in de strijd tegen terrorisme wordt dit veelal als een dilemma gepresenteerd. Een concreet voorbeeld is de worsteling van de VN met het systeem van sanctielijsten.*

## Veiligheid en vrijheid: twee zijden van dezelfde medaille

‘Veiligheid gaat voor alles.’ Weinigen zullen het met deze stelling oneens zijn. De vraag is echter: wat is veiligheid? En evenzo belangrijk: kun je dit garanderen? Om met die laatste vraag te beginnen – het antwoord daarop is namelijk gemakkelijk, 100% veiligheid is een illusie. Het is daarom verontrustend wanneer de overheid onder het mom van ‘veiligheid gaat voor alles’, zonder nadere motivering, sommige burgerrechten terzijde schuift. De vraag die daarbij gesteld dient te worden, is of de maatregelen waarbij burgerrechten worden genegeerd, onze veiligheid wel dienen. Veiligheid is tenslotte méér dan de afwezigheid van gevaar, maar is bovendien een garantie voor vrijheid. In een veilige omgeving kan eenieder van zijn vrijheid genieten en zich ten volle ontplooiën, mede doordat onze burgerrechten daarvoor garant staan. Denk hierbij aan het recht op vrijheid van meningsuiting, het recht op privacy, vrijheid van religie, het recht van vereniging, het recht van demonstratie, het recht op een eerlijk proces en het verbod op discriminatie. De vrijheid is daarnaast, omgekeerd, ook een garantie voor veiligheid. Het gebruik maken van de speelruimte die vrijheid heet, biedt garanties tegen machtsmisbruik van overheden. En daarmee is de cirkel rond. Waar vanwege veiligheid vrijheid of burgerrechten ondergeschikt worden gemaakt, wordt tevens inbreuk gemaakt op de veiligheid die men zo naarstig tracht te garanderen. Het sleutelwoord is daarom *pro-*

*portionaliteit*. Het gaat om het vinden van de juiste balans tussen het verdedigen van de belangen van veiligheid en die van vrijheid.

Sommigen beweren echter dat vrijheidsrechten luxegoederen zijn, en dat het respecteren daarvan het bieden van veiligheid in de weg kan staan. Wie dat beweert, heeft echter onvoldoende kennis genomen van de wijze waarop en de reden waarom de mensenrechten in de internationale verdragen zijn verwoord zoals dat het geval is. Met in het achterhoofd de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog zijn de mensenrechtenverdragen zodanig opgesteld, dat gecontroleerde inbreuken op vrijheidsrechten toegestaan zijn, en is het zelfs mogelijk in een noodtoestand bepaalde rechten als zodanig op te schorten. Een inbreuk op een vrijheidsrecht, zoals het recht op privacy, is dan ook toegestaan, mits dat op basis van een wet gebeurt, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Kortom, indien het *proportionaliteitsbeginsel* wordt toegepast.

Bij het toepassen van dit beginsel gaat het om het tegen elkaar *afwegen* van de belangen. Het betreft hier twee belangrijke grondbeginselen. In dit voorbeeld is dat veiligheid *versus* een van de beginselen in de mensenrechtenverdragen. Vaak wordt echter niet eens geprobeerd aan te geven op welke wijze maatregelen bijdragen aan veiligheid. Het moge duidelijk zijn dat het noodzakelijk is deze doelstelling nauwkeuriger te formuleren dan enkel de verwijzing naar het bijdragen aan veiligheid, want dat is immers een te groot begrip, en daardoor niet meetbaar.

## Het sanctiesysteem van de VN in de strijd tegen terrorisme

In de strijd tegen terrorisme opereert men voortdurend in het spanningsveld tussen vrijheid en veiligheid. En hoewel het in theorie simpel lijkt zowel veiligheid als vrijheid te dienen, blijkt de praktijk weerbarstig. Zelfs de VN worstelen met dit probleem, terwijl deze organisatie toch vaak in één adem genoemd wordt met respect voor mensenrechten. De wijze waarop de VN bijvoorbeeld het systeem van sanctielijsten voor het bevriezen van financiële middelen van individuen en entiteiten die in relatie worden gebracht met *Al Qaida*, hebben ingericht, is illustratief voor dit spanningsveld.

Al vóór de aanslagen van 11 september 2001 had de VN-Veiligheidsraad resolutie 1267 (1999) aangenomen, waarin de basis werd gelegd voor het nog steeds geldende sanctiesysteem dat beschouwd wordt als een van de fundamentele pijlers in het beleid tegen terrorisme. In eerste instantie werd in deze resolutie van de *Taliban*-regering van Afghanistan geëist dat Osama bin Laden zou worden uitgeleverd aan de Verenigde Staten in verband met de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Nairobi en Dar-es-Salaam; bovendien werd gesteld dat de trainingskampen van *Al Qaida* opgedoekt moesten worden. Het dwangmiddel dat de Veiligheidsraad inzette, was het plaatsen van regeringsleiders van de *Taliban* op een sanctielijst. Van de personen op deze lijst, die samengesteld werd door het daarvoor opgerichte *Sanctiecomité*, werden hun financiële tegoeden bevroren; bovendien werd hun een reisverbod opgelegd. Met deze zogenoemde 'slimme sanctie' trachtte de Veiligheidsraad de machthebbers in Afghanistan te dwingen tot het aanpassen van hun beleid, opdat de situatie, die eerder gekwalificeerd was als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid, in positieve zin zou veranderen, en er dus een bijdrage geleverd zou worden aan herstel van de internationale vrede en veiligheid.

In het bijzonder in de periode na de aanslagen van 11 september 2001 is de reikwijdte van dit sanctiesysteem verder vergroot.<sup>1</sup> Inmiddels komt ieder individu of iedere entiteit die in verband gebracht wordt met de *Taliban*, *Al Qaida* of Osama bin Laden, in aanmerking om 'genomineerd' te worden op de bevroeringslijsten.<sup>2</sup> De vraag is hoever die relatie moet gaan. Is de chauffeur van Osama bin Laden in voldoende mate betrokken bij de activiteiten en het netwerk van *Al Qaida* om met recht op de lijst te zijn geplaatst?<sup>3</sup> En hoe zit dat met iemand die via het *Al Barakaat*-banksysteem geld denkt over te maken aan zijn familie in het land van herkomst, terwijl *Al Barakaat* ervan verdacht wordt geld door te sluizen naar *Al Qaida*?<sup>4</sup>

Een directe relatie met de situatie die de internationale vrede en veiligheid bedreigt, wordt in ieder geval niet meer expliciet gelegd. Hierdoor is het minder duidelijk welke verandering in gedrag eventueel tot verwijdering van de lijst kan leiden. Op deze lijst staan thans 422 individuen die in verband worden gebracht met de *Taliban* of met *Al Qaida*, en 103 entiteiten met eenzelfde relatie.<sup>5</sup> Sommige personen worden direct in verband gebracht met specifieke terroristische aanslagen, terwijl met betrekking tot anderen slechts in algemene termen wordt aangegeven dat ze betrokken zijn bij de financiering of de planning van terroristische handelingen of dat ze banden zouden hebben met organisaties die zich met dergelijke praktijken bezighouden.

### Beginselen van een eerlijk proces

Plaatsing op de sanctielijst wordt dus bepaald door het *Sanctiecomité*, dat uit dezelfde leden bestaat als de *Veiligheidsraad* zelf. De informatie die vaak aanleiding geeft tot plaatsing, is over het algemeen afkomstig van veiligheidsdiensten van de lidstaten, en is daarom niet openbaar. De *Verenigde Staten* zijn overigens grootleverancier. De herkomst van de informatie is in het bijzonder problematisch wanneer individuen of entiteiten op deze lijst een zogenoemd verzoek tot 'de-listing' indienen. De richtlijnen van het *Sanctiecomité* geven aan dat dit verzoek gepaard moet gaan met het leveren van ontlastend bewijs; dat is erg moeilijk, als het niet mogelijk is inzage te krijgen in het belastende bewijs.<sup>6</sup> Daarbij komt dat het verzoek tot 'de-listing' behandeld wordt door het *Sanctiecomité*, dat een politiek orgaan is. De taken die het *Sanctiecomité* uitvoert hebben echter veel weg van die van een rechterlijke instantie, ook al worden de maatregelen in het systeem geduid als administratieve en preventieve maatregelen,<sup>7</sup> en wordt volgehouden dat het geen strafmaatregelen zijn. Een veroordeling door een rechter in een strafproces is dan ook geen vereiste voor plaatsing op de lijst. Het is zelfs niet vereist dat er een strafrechtelijk onderzoek gaande is.

De *impact* van plaatsing op de lijst voor een individu of entiteit is echter aanzienlijk. Niet alleen wordt het onmogelijk zich in het maatschappelijk verkeer te bewegen, het werkt ook stigmatiserend. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er zorgen zijn geuit met betrekking tot de verenigbaarheid van het systeem met het respecteren van de beginselen van een eerlijk proces.<sup>8</sup> Er is immers géén onafhankelijk, onpartijdig orgaan dat over de 'listing' en 'de-listing' beslist; er is géén openbaar proces; géén inzage in het bewijs; géén mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen de beslissing; en er is géén regeling voor compensatie voor geleden schade als gevolg van een onrechtmatige en onjuiste plaatsing op de sanctielijst.

### De rol van de ombudsman

Ondanks de vele kritiek die gedurende jaren op dit systeem is geuit, heeft de Veiligheidsraad pas onlangs een eerste poging gedaan dit systeem serieus aan te passen. In december 2009 nam de Veiligheidsraad resolutie 1904 aan, waarin de Raad aankondigde een *ombudsman* aan te stellen die het *Sanctiecomité* zou moeten adviseren bij verzoeken tot 'de-listing'. De ombudsman, die overigens nog steeds niet benoemd is, zal in eerste instantie de verzoeken in ontvangst nemen en vervolgens een onderzoek starten naar de redenen voor plaatsing op de lijst, alsmede naar de argumenten die worden aangevoerd ter ondersteuning van het verzoek tot 'de-listing'. De ombudsman kan daarbij ook de verzoeker horen, en vragen meer informatie te leveren. Na

de onderzoeksfase zal de ombudsman een adviserend rapport indienen bij het Sanctiecomité en dit toelichten. Het uiteindelijke besluit wordt echter op basis van deze procedure nog steeds door het Sanctiecomité genomen, terwijl de besluitvorming achter gesloten deuren plaatsvindt. Indien het Sanctiecomité besluit af te wijken van het advies van de ombudsman, zal het dat moeten toelichten.

Met dit herziene systeem hoopt de Veiligheidsraad zijn geschonden imago iets op te poetsen, maar de vraag is of het orgaan daarin is geslaagd. Nog afgezien van het feit dat het systeem met de ombudsman nog steeds niet functioneert en in de praktijk zal moeten blijken hoe het werkt, zijn nu al enkele mankementen in de procedureregels aan te wijzen. Zo is niet gesteld dat het adviserend rapport dat de ombudsman aan het Sanctiecomité stuurt, openbaar zal zijn. Bovendien zijn er geen kwaliteitseisen gesteld aan de motivering die het Sanctiecomité dient te geven wanneer het afwijkt van het advies van de ombudsman. Verder verandert er niets aan het feit dat het Sanctiecomité nog steeds het uiteindelijke besluit neemt, en dit dus niet wordt overgelaten aan een onafhankelijk en onpartijdig orgaan. Tevens is er nog immer geen regeling getroffen voor het aantekenen van beroep tegen het besluit, noch is er een mogelijkheid aanspraak te maken op financiële compensatie voor geleden schade.

Nederlandse diplomaten lijken desondanks zeer tevreden met deze stap voorwaarts; ze wijzen op het feit dat het voor een machtsorgaan als de Veiligheidsraad al heel wat is dat een institutie als de *ombudsman* mee gaat kijken over de schouder van het Sanctiecomité. Herhaaldelijk wordt ook het argument naar voren gebracht dat in het kader van de veranderde wereld en de nieuwe veiligheidsdreigingen dergelijke vóórgaande maatregelen noodzakelijk zijn om de dreiging het hoofd te bieden. Het staat echter evengoed vast dat de Veiligheidsraad evenzeer gebonden is aan fundamentele mensenrechten. Daarbij komt dat het op zich zelf mogelijk is het systeem zodanig in te richten dat het wél recht doet aan de beginselen van een eerlijk proces. Hiertoe zou men ondermeer een onafhankelijk orgaan moeten oprichten dat metterdaad besluit over plaatsing op en verwijdering van de sanctielijst. Dit hoeft niet *per se* een onafhankelijk tribunaal te zijn, zolang het maar wel enkele belangrijke beginselen van een eerlijk proces garandeert.

### Legitimiteit van de VN-strijd tegen terrorisme?

Nu organen als het Europees Hof van Justitie ten aanzien van EU-besluiten die gebaseerd zijn op dit VN-systeem, vaststelt dat deze onrechtmatig zijn wanneer fundamentele mensenrechten, zoals toegang tot een rechter, niet gerespecteerd worden,<sup>9</sup> komt ook de

geloofwaardigheid van de VN zelf in het geding. De VN-boodschap dat terrorisme bestreden dient te worden, maar dat gelijktijdig de mensenrechten wel gerespecteerd moeten worden, is niet erg overtuigend, als een van de hoofdorganen van de VN het niet zo nauw neemt met dit principe. Hierdoor steekt tevens de vraag de kop op of de veiligheid, waar het oorspronkelijk mee begon, er wel mee geholpen is. De illegimiteit van het systeem kan immers als propagandamiddel gebruikt worden bij het rekruteren van de terroristen van de toekomst, en daarmee is de cirkel rond.<sup>10</sup>

Het is dan ook van belang te benadrukken dat veiligheid en vrijheid elkaar niet uitsluiten, maar juist omarmen. Een effectief veiligheidssysteem is een systeem dat ten volle respect toont voor de vrijheidsrechten, en daarbij accepteert dat 100% veiligheid niet bestaat. Het is daarom zaak te zoeken naar de juiste balans tussen vrijheid en veiligheid, en dus naar een systeem dat proportioneel is ten opzichte van het doel dat het beoogt te bereiken.

---

**Bibi van Ginkel** is internationaal jurist en senior research fellow bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP). Zij verdedigt binnenkort haar proefschrift, getiteld: *The Practice of the United Nations in combating terrorism from 1946 to 2008: Questions of legality and legitimacy*, dat wordt uitgegeven bij Intersentia.

### Noten

- 1 In een reeks van resoluties heeft de VN-Veiligheidsraad het systeem verder uitgewerkt: resoluties 1333 (2000), 1363 (2001), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2009) en 1904 (2009).
- 2 Veiligheidsraad-resolutie 1617 (2005), 29 juli 2005.
- 3 De chauffeur van Osama bin Laden, Salim Ahmed Hamdan, die naar eigen zeggen uit geldnood voor Bin Laden werkte, heeft lange tijd zonder proces vastgezeten op Guantánamo Bay, maar hij werd uiteindelijk door een militair tribunaal veroordeeld.
- 4 De heer Aden, een Zweed van Somalische afkomst, maakte gebruik van het *Al Barakaat*-systeem om geld over te maken naar zijn familie in Somalië, maar werd op de sanctielijst geplaatst, waardoor zijn financiële goederen werden bevroren. Inmiddels is hij daar weer van verwijderd.
- 5 De zg. 'consolidated list' is openbaar en te vinden op de website van het Sanctiecomité: <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>.
- 6 De richtlijnen van het Sanctiecomité zijn te vinden op: [http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf).
- 7 Zie Veiligheidsraad-resolutie 1822 (2008), 22 juni 2008.
- 8 Niet alleen in de literatuur, maar ook binnen VN-kader is kritiek geuit. Onder meer interessant in dit verband zijn de rapporten die zijn opgesteld door het Watson Institute: White paper 'Strengthening targeted sanctions through fair and clear procedures', maart 2006, UN Doc. A/60/887 – S/2006/331, 14 juni 2006; en door Bardo Fassbender, 'Targeted Sanctions and Due Process', 20 maart 2006.
- 9 Zie bijv. Europees Hof van Justitie, Joined Cases C-402/05 P en C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, 3 september 2008.
- 10 In verscheidene communiqués hebben kopstukken van *Al Qaida* verklaard dat de VN een vijand zijn van de islam, omdat zij dubbele standaarden hanteren.

# Onverjaarbare historische misdrijven

*Mei 2009. Eén van 's werelds beroemdste rechters, de Spanjaard Baltasar Garzón, dreigt wegens ambtsmisbruik in de beklagdenbank van het Hooggerechtshof te belanden. Dat hij Latijns-Amerikaanse dictators wilde arresteren, begreep Spanjes rechterflank nog wel, maar dat hij ook de misdrijven tegen de menselijkheid van het franquisme wilde vervolgen, ging haar te ver. Maart 2010. De buitenlandcommissie van het Amerikaanse congres neemt – met 23 stemmen voor en 22 tegen – een resolutie aan waarin zij de massamoord op de Armeniërs in 1915 als genocide kwalificeert. Woedend riep Turkije zijn ambassadeur terug, niet voor het eerst in deze kwestie.*

*Genocide en misdrijven tegen de menselijkheid zijn sinds de vaststelling van het Statuut van het Internationaal Strafhof in 1998 nog maar zelden uit het nieuws en hun toepassing met terugwerkende kracht beroert de gemoederen. Maar kunnen misdrijven uit het verleden eindelijk worden vervolgd? Hoe spoort dit met het verjaringsbeginsel? Staan gerechtigheid en tijd niet op gespannen voet?*

In 1966, lang voor het Statuut van het Internationaal Strafhof werd goedgekeurd, bepaalden de Verenigde Naties dat personen konden worden vervolgd als ze daden begingen die, toen ze werden begaan, strafbaar waren volgens 'de algemene rechtsbeginselen die door de volkerengemeenschap worden erkend'. Met die 'daden' werden alleen de zwaarste misdrijven bedoeld: genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. In 1968 bepaalde een aanvullend verdrag dat tijdlimieten niet van toepassing waren op de vervolging van deze drie categorieën misdrijven, op welk tijdstip ze ook waren gepleegd. Dertig jaar later werd deze ontoepasbaarheid van tijdlimieten door het Statuut van het Internationaal Strafhof bevestigd, zij het alleen voor de zwaarste misdrijven die ná zijn oprichting (in 2002) zouden worden gepleegd en niet voor die van voordien.<sup>1</sup> Straffeloosheid zou niet gedijen: voortaan konden daders van de zwaarste misdrijven tot hun dood vervolgd worden.

Hoewel het beginsel van onverjaarbaarheid aanvankelijk alleen werd toegepast op *daders*, kreeg het geleidelijk ook een directe betekenis voor hun *slachtoffers* en voor de samenleving als geheel. In de afgelopen drie decennia ontstond namelijk een nieuw recht in de schoot van de VN: het *recht op waarheid*.<sup>2</sup> De officiële interpretatie van dit nieuwe recht, dat sinds 2005 steeds preciezer is vastgelegd, luidde dat slachtoffers van mensenrechtenschendingen en hun families het onvervreembare, onopschortbare en onverjaarbare recht bezaten de waarheid te kennen over de

omstandigheden waaronder die schendingen hadden plaatsgevonden en, in het geval van dood of verdwijning, het lot van de slachtoffers te kennen. Ook als daders niet vervolgd werden, ook als ze amnestie kregen, bleef dit recht onverkort gelden. Het jonge recht op waarheid heeft al geleid tot diverse gerechtelijke uitspraken van grote draagwijdte. Hiermee verwierf het onverjaarbaarheidsbeginsel een nieuwe dimensie: de humanitaire dimensie.

## Historische onverjaarbaarheid

In bovenstaande schets zitten diverse elementen die het onverjaarbaarheidsbeginsel dermate oprekken van het juridische naar het historische vlak, dat een nieuwe notie ontstaat, die ik *historische onverjaarbaarheid* wil noemen. Twee elementen verbreden de notie namelijk naar het verleden. Het (aanvullend) VN-verdrag van 1968 spreekt over de onverjaarbaarheid van misdrijven, *ongeacht* het tijdstip waarop ze begaan zijn. Dit is een brede formule, die in beginsel ook historische misdrijven omvat. Daarnaast heeft de aandacht voor het lot van slachtoffers van misdrijven een indrukwekkende stamboom: de religieuze en ethische systemen die van oudsher noties van menselijkheid prediken; het zeventiende-eeuwse natuurrecht, dat de basisbeginselen van menselijkheid voorrang verleent boven het positieve recht; de Amerikaanse *Alien Torts Claim Act* van 1789; de Geneefse Conventies, te beginnen met die van 1864; en de Martens-clausule van 1899 – het zijn allemaal creaties die vandaag nog springlevend zijn.

Drie elementen verbreden de notie ook naar de toekomst. Slachtoffers die mensenrechtenschendingen overleven, kunnen het recht op waarheid inroepen tot het eind hunner dagen, wat betekent dat het vele tientallen jaren gebruikt kan worden. Neem het extreme geval van de ontvoering van baby's onder het militaire regime in Argentinië (1976-1983). Wanneer dissidente vrouwen in die tijd kinderen baarden in gevangenschap, werden deze weggenomen en ter adoptie gegeven aan families van militairen of van leden van de veiligheidsdiensten die zelf geen kinderen konden krijgen. Sommige van die kinderen probeerden achteraf hun werkelijke afkomst te achterhalen. Hun is toegestaan het recht op waarheid op te eisen, ook al worden ze *honderd jaar*. Dit rekt de onverjaarbaarheid al op tot één eeuw. Bovendien kunnen ook de families van slachtoffers het recht op waarheid inroepen. Zelfs als we onder die families enkel de kinderen van de directe slachtoffers verstaan, betekent dit dat het recht

op waarheid een aantal decennia langer kan gelden. In het extreme Argentijnse geval van zoëven bezitten de kinderen van personen die als baby ontvoerd werden een recht op waarheid tot ze oud worden. En dat kan het recht tot bijna *twee eeuwen* oprekken.

Ten slotte, het recht op waarheid is volgens de VN niet alleen een recht van slachtoffers, maar ook van de maatschappij als geheel. Hoewel dit het recht op zich zelf niet verder oprekt, wijst dit er toch op dat derden belang hebben bij kennis van de ware toedracht. Dit publieke belang is niet zuiver juridisch, het is ook historisch in de zin dat vele tijdgenoten meer willen weten over het conflict en zijn geschiedenis. Er is geen goede reden waarom die collectieve belangstelling zou verdwijnen als de direct betrokkenen overleden zijn. De schaal waarop de zwaarste misdrijven zich afspelen vooronderstelt een systeem waarvan de werking lang na de feiten de collectieve belangstelling vermag te fascineren. Het is bekend dat collectief besef van historisch onrecht kan terugreiken tot eeuwenoude in schaamte gehulde gebeurtenissen, zoals militaire nederlagen en gewelddadige veroveringen. Zelfs als de tijd verstrijkt, is het nooit te laat de vergetelheid te lijf te gaan en naar de historische waarheid te vragen. In die zin is de onverjaarbaarheid virtueel zonder einde. In dit open einde, en in het bijzonder de periode na de dood van allen die feitelijk betrokken waren bij het misdrijf, ligt ongetwijfeld de reden waarom historische onverjaarbaarheid niet uitdrukkelijk wordt vermeld in de instrumenten van de Verenigde Naties, hoewel de kiem ervoor om al de bovenstaande redenen aanwezig is. Mijn conclusie is dan ook dat het onverjaarbaarheidsbeginsel in juridische zin kan worden toegepast op recent historisch onrecht en op toekomstig historisch onrecht (heden-daags onrecht dat in de komende eeuwen historisch wordt), en in morele en historische zin op historisch onrecht van langer geleden (in vorige eeuwen begaan historisch onrecht waarvan de daders nooit berecht zijn en waarvan alle betrokkenen dood zijn).

### **Hedendaagse begrippen voor historische misdrijven**

Het omarmen van het beginsel van historische onverjaarbaarheid heeft dan ook belangrijke gevolgen. Het suggereert namelijk dat misdrijven die in de loop der geschiedenis zijn begaan en vergelijkbaar zijn met genocide, misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven, diezelfde namen moeten dragen waaronder ze destijds ook bekend stonden.<sup>3</sup>

Voor inzicht in de problematiek die de naamgeving van misdrijven meebrengt, is het 'g-woord' een verplicht voorbeeld. De *Holocaust* van 1939-1945 wordt officieel een genocide genoemd sinds het Genocideverdrag van 1948. Niemand zal dit geval van retroactieve naamgeving betwisten, daar het Genocideverdrag nu juist werd opgesteld met de *Holocaust* in aller gedachten. Vanaf 1975 werden ook de Armeense massamoorden van 1915 in toenemende mate als genocide bestempeld, en dat niet alleen omdat de definitie van 1948 zo toepasselijk leek, maar ook omdat de bedenker van de term genocide, de Pools-joodse jurist Raphael Lemkin, het idee achter genocide aanvankelijk ontwierp toen hij in de jaren 1920 hoorde over de Armeense massamoorden. Een ander voorbeeld is de *Holodomor*, de hongersnood van 1932-1933 die door de Oekraïense regering een genocide wordt genoemd. Het Europees Parlement sprak in 2008 in dit verband evenwel van een misdrijf tegen de menselijkheid, niet van een genocide. Als een misdrijf van een massamoord in een genocide verandert, verzwaart ook de bewijslast. Dat is de reden waarom bij alle genocides, ook historische, vrijwel zonder uitzondering bittere debatten worden gevoerd over aspecten die een sleutelrol spelen, zoals de aard van de groepen slachtoffers, de commandolijnen, alsmede de intentie en motieven van de daders zoals afgeleid uit de planning en de schaal van het misdrijf.

Soortgelijke problemen rijzen er bij het duiden van praktijken als 'misdrijven tegen de menselijkheid' en 'oorlogsmisdrijven' (beide termen maakten hun entree in het internationaal strafrecht in 1945). In een unieke studie over de straffeloosheid van daders van schendingen van economische, sociale en culturele rechten uit 1997 verkende de Mensenrechtencommissie van de VN vier wat zij noemde 'historische precedenten' van zulke schendingen: apartheid, slavernij, de plundering van cultureel erfgoed en de kolonisatie. De rapporteur van de studie noemde deze precedenten 'misdrijven tegen de menselijkheid'.<sup>4</sup> Het is daarom interessant na te gaan sinds wanneer deze vier precedenten misdrijven heten. De VN scharen *apartheid* onder 'misdrijven tegen de menselijkheid' sinds 1966. Het Statuut van het Internationaal Strafhof bepaalde in 1998 dat *slavernij en slavenhandel* een subcategorie van 'misdrijven tegen de menselijkheid' vormen. Eén extreme variant van de *plundering van cultureel erfgoed*, namelijk de vernietiging van historische monumenten, mits verricht zonder militaire noodzaak, werd in 1977 in de aanvullende protocollen bij de Geneefse

conventies een oorlogsmisdrijf genoemd. Vanaf 1998 zag het Statuut van het Internationaal Strafhof deze vernietiging ook als een vorm van vervolging, en dat was een subcategorie van ‘misdrijven tegen de menselijkheid’. Het eerste vonnis dienaangaande, van het Joegoslavië-tribunaal, werd in 2006 gevelde. Ten slotte, vele vormen van *kolonisatie* gingen gepaard met daden die thans ongetwijfeld ‘misdrijven tegen de menselijkheid’ genoemd zouden worden. De Congo-Vrijstaat (1885-1908) is een voorbeeld. In sommige gevallen leidde de kolonisatie zelfs tot oorlogsmisdrijven (tijdens wrede veroveringscampagnes) of tot genocide (denk aan de massamoord op de Herero in Duits Zuidwest-Afrika, nu Namibië, in 1904). Het is, kortom, inderdaad verdedigbaar sommige typen van deze vier ‘historische precedenten’ als *misdrijven tegen de menselijkheid* te categoriseren. Bovendien kan één type (de vernietiging van historische monumenten) ook soms een oorlogsmisdrijf zijn en een ander type (de koloniale strafexpeditie *mits* die aan strikte voorwaarden voldoet) een oorlogsmisdrijf of genocide.

Het beoordelen van concrete gevallen blijkt evenwel lastig. Zo meende in 2008 de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Mensenrechten (11 tegen 6) dat de veroordeling in 1994 van een gepensioneerde officier voor misdrijven tegen de menselijkheid wegens het neerslaan van een opstand tijdens de Hongaarse Revolutie van oktober 1956 onterecht was. Het was niet bewezen dat de daden van deze officier deel uitmaakten van een grootscheepse aanval tegen burgers, maar wel dat minstens één slachtoffer geen burger was. Daarom kon de officier niet voorzien dat zijn bevelen en schoten een misdrijf tegen de menselijkheid vormden. Eveneens in 2008 velde een kamer van het Hof een ander, controversiëler oordeel (4 tegen 3), namelijk dat een militaire strafexpeditie van Sovjetpartizanen in het Letse Mazie Bati in mei 1944 géén oorlogsmisdrijf genoemd kon worden. De zaak is sinds 2009 onder beraad bij de Grote Kamer van het Hof.<sup>5</sup> Of neem Spanje, waar rechter Garzón in oktober 2008 een zaak trachtte aan te spannen tegen Franco en zijn generaals voor misdrijven tegen de menselijkheid tijdens de Spaanse burgeroorlog en de eerste jaren van de daaropvolgende dictatuur (1936-1952). Een maand later dwongen de rechters van het nationale gerechtshof Garzón evenwel de zaak te laten vallen, omdat de vermeende daders dood waren en omdat hun misdrijven hoe dan ook zouden vallen onder een amnestiewet van 1977 en onder regels die de meeste misdrijven na twintig jaar lieten verjaren.

We zien dus dat het tooien van historische misdrijven met recente termen een om zich heen grijpende praktijk is, die vaak op solide gronden berust, maar die ons tegelijk enigszins in verwarring achterlaat. Laat ons daarom systematischer nagaan wat de problemen zijn om historische misdrijven met historische dan wel hedendaagse termen aan te duiden.

### Hedendaagse versus historische begrippen voor historische misdrijven

Er kleven verscheidene nadelen aan het gebruik van historische termen, d.w.z. termen gebruikt in de tijd dat de praktijken plaatsvonden. Tegenover de terechte vaststelling dat vele praktijken die thans ontoelaatbaar worden geacht (zoals slavernij, mensenoffers, de vernietiging van monumenten, racisme, censuur, enz.), in sommige vroegere perioden als normaal of zelfs als billijk geaccepteerd werden, kan men tegenwerpen dat ook vroeger beginselen van menselijkheid vaak een rol speelden, zelfs al waren ze niet zo geformaliseerd als vandaag. Eveneens wringt het de zogenaamde normaliteit van historische ‘misdrijven’ zonder commentaar te vermelden. Daarnaast is het welbekend dat de belanghebbende partijen hun conflicten vaak verschillend benoemden. Zo rapporteerde de Raad van Europa in 2000 dat de Bosnische oorlog van 1992-1995 in Bosniakse geschiedenisleerboeken ‘agressie’ heette, in Servische ‘burgeroorlog’ en in Kroatische ‘bevrijdingsoorlog’. Het is verder duidelijk dat vele van de zwaarste misdrijven uit het verleden namen kregen die ook voor vele tijdgenoten eufemistisch waren: ‘opstand’ voor militaire agressie of ‘burgeroorlog’ (de nationalisten in hun conflict met de republikeinen in Spanje), ‘definitieve oplossing’ voor ‘uitroeiing’ (nazi-Duitsland jegens de joden), ‘politie actie’ voor ‘oorlog’ (Nederland dat de onafhankelijkheid van Indonesië betwistte) of ‘operatie van ordehandhaving’ voor ‘koloniale oorlog’ (Frankrijk in Algerije tijdens de onafhankelijkheidsoorlog).

En het is, ten slotte, natuurlijk niet omdat sommige begrippen vroeger niet bestonden of niet werden onderschreven, dat de werkelijkheid die ze bestrijken niet bestond. *Vele begrippen worden pas gesmeed lang na de werkelijkheid die ze beschrijven.* Zoals onder anderen Karl Popper vaststelde, verschilt de context van ontdekking van de context van rechtvaardiging. Popper had het over theorieën, maar hier is het niet anders: begrippen die in een bepaalde (juridische) context werden bedacht, kunnen vaak op wetenschappelijk

verantwoorde wijze in een andere (historische) context worden toegepast. Er kleven dus vaak vele nadelen aan historische begrippen en het gebruik van hedendaagse begrippen is niet alleen niet noodzakelijk anachronistisch, maar vaak ook ronduit beter.

Maar er is een andere kant. Het is niet omdat het gebruik van hedendaagse begrippen mogelijk, en vaak wenselijk of noodzakelijk is, dat het ook probleemloos is. Allereerst is er natuurlijk de opdracht het spijkerharde bewijs voor het beweerde misdrijf rond te krijgen. Daarnaast worden termen als ‘genocide’ of ‘oorlogsmisdrijven’ soms *misbruikt*. Aangezien genocide de krachtigste veroordeling van een misdrijf inhoudt, komen slachtoffergroepen en hun woordvoerders soms in de verleiding hem als troef uit te spelen. Sommigen kwalificeren slavernij onterecht als genocide of als een ‘zwarte holocaust’.<sup>6</sup> Het was immers niet de bedoeling van slavenhandelaren de slaven om te brengen, maar juist om ze als goedkope arbeidskrachten uit te buiten. Enkele jaren geleden noemde een rechter de massamoord op ongeveer 300 studenten op het plein

in 2006 weer ingetrokken. Niet alleen in Frankrijk maar ook elders worden regelmatig ‘herinneringswetten’ (zoals de wet-Taubira) aangenomen, wetten die voorschrijven hoe mensen over bepaalde historische episoden moeten denken en die het ontkennen van onverjaarbare misdrijven (zoals de Armeense genocide, de *Holocaust* of de Rwandese genocide) strafbaar stellen. De Britse NGO *Article 19* verwoordde het best waarom die wetten niet deugen:

“Herinneringswetten” verheffen geschiedenis al te vaak tot dogma.[...] Zulke wetten zijn zowel onnodig – omdat algemene haatzaaiwetten reeds het propageren van haatgevoelens verbieden – als ontvankelijk voor misbruik als ze legitiem historisch debat en onderzoek verstikken.[...] Omdat ze ontvankelijk zijn voor misbruik, is het risico op disproportionele schade voor de vrije meningsuiting aanzienlijk.<sup>7</sup>

Staten mogen dus enkel het gedogen of ontkennen van de zwaarste misdrijven verbieden *als* dit haatzaaien is (en volgens de VN is dat het propageren van op nationale afkomst, ras of godsdienst gebaseerde haat-

### *Vele begrippen worden pas gesmeed lang na de werkelijkheid die ze beschrijven*

van Tlatelolco in Mexico Stad in oktober 1968 een genocide, maar het valt moeilijk in te zien hoe studenten te vatten zijn onder één van de vier groepen (nationaal, etnisch, raciaal, religieus) waarover de genocide-definitie uit 1948 het heeft. Deze uitspraak werd dan ook verworpen. Er kleeft nog een nadeel aan recente termen: ze kunnen veranderen. In 1992 noemde de Algemene Vergadering van de VN ‘etnische zuivering’ een vorm van genocide, maar in 2007 verklaarde het Internationaal Gerechtshof dat ‘etnische zuivering’ géén misdrijf was, doch een beleid dat genocide *kon* omvatten. Dergelijke voorbeelden zijn echter zeldzaam.

Een ander nadeel is *verwarring*. In een Franse rechtszaak werden ‘misdrijf tegen de menselijkheid’ en ‘genocide’ verward. In 2005 daagde het Collectief *Département d’Outre-Mer des Antillais-Guyanais-Réunionnais* historicus Olivier Pétré-Grenouillau voor de rechter omdat hij in een interview ontkend zou hebben dat de slavenhandel een misdrijf tegen de menselijkheid was, terwijl de wet-Taubira haar in 2001 die ‘status’ had verleend. In dat interview had Pétré-Grenouillau evenwel niet ontkend dat de slavenhandel een misdrijf tegen de menselijkheid was, maar wel dat deze een genocide was. De aanklacht werd

gevoelens die aanzetten tot discriminatie, vijandigheid of geweld).

Dat *herinneringswetten* resoluut moeten worden verworpen, betekent echter niet dat wetenschapslieden en journalisten volledig vrij zijn om te doen wat ze willen. Zeker, zij kunnen zich het recht voorbehouden historische praktijken niet met hedendaagse mensenrechtentermen te tooien, maar nu die termen eenmaal bestaan, kunnen ze dat toch maar beter doen, mits ze uitleggen waarom hun alternatieve term superieur is. In gevallen van recent historisch onrecht is het niet aan te bevelen een gegeven misdrijf anders te definiëren dan internationale gerechtshoven, met hun hoge bewijsstandaard en grote onderzoeksstaf. Zo velde het Joegoslavië-tribunaal in 2001 het oordeel dat de massamoord van *Srebrenica* in 1995 een *genocide* was. Hoewel het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie herhaaldelijk uit het vonnis citeerde in zijn *Srebrenica*-rapport van 2002 (overigens zonder ook maar één keer te vermelden dat het tribunaal *Srebrenica* een genocide had genoemd), bleef het zelf uit neutraliteitsoverwegingen over massamoord spreken. Dat was niet overtuigend, omdat betrokkenheid bij massamoord, hoe erg ook, toch iets anders is dan betrokkenheid bij genocide.<sup>8</sup> Na 2002 heeft zowel het Joegoslavië-tribunaal

als het Internationaal Gerechtshof de genocide-kwalificatie voor Srebrenica bevestigd.

### Oplossingen voor het dilemma: de loutering

Historische onverjaarbaarheid is een zelfstandige, maar wel een moeilijke categorie. Voor recent historisch onrecht mogen de VN en de internationale gerechtshoven toonaangevend zijn, voor langer geleden historisch onrecht blijft een dilemma bestaan: een dilemma over de relatie tussen tijd en gerechtigheid. Na verloop van tijd wordt onderzoek naar historisch onrecht ontmoedigd, omdat de mogelijkheden het billijk te beoordelen in de regel verminderen, vooral wanneer alle betrokken partijen eenmaal zijn overleden. Tegelijk wordt het aangemoedigd, doordat het recent exploderende mensenrechtenbesef de strijd tegen de straffeloosheid hoge prioriteit heeft gegeven en daarmee de onverjaarbaarheid als het ware vleugels heeft verleend.

Er bestaan twee oplossingen voor dit dilemma. De eerste is de (criminele) praktijken uit het verleden te bestuderen maar niet te beoordelen. Wetenschappelijk onderzoekers en journalisten hebben allereerst een recht op stilte dat absoluut is voor hun meningen, inclusief hun eigen expliciete morele oordelen over het verleden. Als ze echter van dat recht géén gebruik willen maken, moeten ze een manier vinden waarmee hun morele oordelen de spanning opheffen tussen historische onverjaarbaarheid en anachronisme. En die tweede oplossing is alleen mogelijk op voorwaarde dat retrospectieve morele oordelen voldoende feitelijke basis hebben, voorzichtig en billijk zijn, en een bijdrage leveren tot het publieke debat over de geschiedenis. In deze oordelen zullen wetenschappelijk onderzoekers en journalisten te allen tijde naar beste vermogen onderscheid maken tussen de waarden van de tijdgenoten van de bestudeerde periode, die van henzelf, en die belichaamd in universele mensenrechtenstandaarden. Hoewel zij niet verplicht zijn uitspraken te doen over de verantwoordelijkheid en de schuld van historische actoren of morele lessen uit het verleden te trekken, zullen ze toch proberen voor onverjaarbare misdrijven zoals genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en historisch verwante wandaden naar beste vermogen het gamma aan gefundeerde morele oordelen aan te wijzen.<sup>9</sup>

Wetenschappelijk betrouwbare kennis van voorheen gecensureerde of vergeten feiten over historisch onrecht, de publieke erkenning daarvan en prudente morele oordelen daarover, sorteren *op zich zelf* een herstellend effect op de slachtoffers en op de maat-

schappij als geheel. Niet voor niets heeft het Inter-Amerikaanse Hof voor de Mensenrechten herhaaldelijk verklaard dat zijn oordelen zélf een vorm van herstel zijn. Omgekeerd is het uitblijven van een verantwoorde omgang met historisch onrecht een onrecht *op zich zelf*. Het ene versterkt, het andere ondermijnt de democratische rechtsstaat.<sup>10</sup>

---

**Dr Antoon De Baets** is als historicus werkzaam aan de Rijksuniversiteit Groningen. Sinds 1995 coördineert hij het *Network of Concerned Historians*. Hij bereidt een wereldomvattende *Geschiedenis van de censuur van de geschiedenis (1945-2010)* voor.

### Noten

1 Verenigde Naties, *Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten* (1966), artikel 15.2; United Nations, *Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and Crimes against Humanity* (1968), artikel 1; International Criminal Court, *Statute* (1998), artikel 29. Het verdrag van 1968 moest voorkomen dat berechting van misdadigers uit de Tweede Wereldoorlog – in de jaren zestig in diverse landen met verjaring bedreigd – onmogelijk werd. De meeste in dit essay genoemde mensenrechteninstrumenten en rechtszaken zijn te vinden op: [www.concernedhistorians.org](http://www.concernedhistorians.org).

2 United Nations Commission of Human Rights, *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action To Combat Impunity* (2005), beginselen 1-18; resoluties van de Mensenrechtenraad (voorheen Mensenrechtencommissie) over het recht op waarheid in 2005-2006 en 2008-2009; en studies over het recht op waarheid van het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten in 2006, 2007 en 2009. Voor de geschiedenis van het recht op waarheid, zie Antoon De Baets, *Gebruik en misbruik van de geschiedenis*, Amsterdam: Boom, 2008, blz. 164-169.

3 Ik vond een eerste vermelding van de term 'misdrijf tegen de menselijkheid' in 1915 (als ik een vroegere vermelding van 1854 in een andere context uitsluit), van de term 'oorlogsmisdrijven' in 1934 en van de term 'genocide' in 1943-1944.

4 United Nations Commission of Human Rights, *Final Report on the Question of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations (Economic, Social and Cultural Rights)* (1997), paragrafen 27-52. Zie ook: United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Recognition of Responsibility and Reparation for Massive and Flagrant Violations of Human Rights Which Constitute Crimes against Humanity and Which Took Place During the Period of Slavery, of Colonialism and Wars of Conquest: Resolution 2002/5* (2002).

5 European Court of Human Rights, *Case of Korbély versus Hungary* (2008), *Case of Kononov versus Latvia* (2009).

6 Gert Oostindie, 'Slavernij, canon en trauma: debatten en dilemma's', in: *Tijdschrift voor geschiedenis*, jrg. 121, nr. 1, 2008, blz. 8-9, 18.

7 Article 19, 'France: No More "Memory Laws"' (persbericht; 26 november 2008); zie ook: *Camden Principles on Freedom of Expression and Equality*, Londen: Article 19, 2009, principles 12.1-12.3.

8 Zie voor de discussie: Antoon De Baets, 'Na de genocide: Waarheidsstrategieën van rechters en historici', in: *Tijdschrift voor geschiedenis*, jrg. 16, nr. 2, mei 2003, blz. 224-229.

9 De Baets, *a.w. noot 2*, blz. 200-201, ook 102-103.

10 Zie voor de relatie tussen democratie en historiografie: *ibid.*, blz. 80-83.

# Filmrecensie Johannes Visser

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling.  
Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

## Vrijheid of willekeur in bestrijding van drugsbenden?

*Film: Tropa de Elite*  
*Regie: José Padilha*  
*Productie: José Padilha*  
*Jaar: 2007*  
*Info: kleur, 115 minuten*  
*Beschikbaarheid: verkrijgbaar op DVD*

*Disclaimer beeldmateriaal: De redactie heeft getracht alle rechthebbenden te achterhalen. Degenen die desondanks menen nog rechten te kunnen doen gelden, kunnen zich alsnog tot de redactie wenden.*

In de schaduw van het almachtige Hollywood hebben Latijns-Amerikaanse regisseurs al vele tientallen jaren een breed scala aan kwaliteitsfilms voortgebracht. Het Braziliaanse *Tropa de Elite* (*Elite Squad*) past binnen de traditie van de derde generatie Zuid-Amerikaanse cinema: het is geen documentaire, maar wel erg realistisch. Het verhaal wordt verteld door de Alwetende die de hoofdpersonen introduceert en in minutieus detail omschrijft; en de kijker begeleidt bij de plotwendingen, alsook de *flash-backs* waar de film bol van staat. Wat opvalt aan de Braziliaanse cinema is dat de filmthema's nergens anders in grotere mate verbonden zijn met de maatschappelijke problemen van eigen bodem dan hier. In het geval van Brazilië zijn dat de door armoede en geweld geteisterde *favela's* (sloppenwijken) van Rio de Janeiro.

Deze zijn pas echt bij het mondiale publiek bekend geraakt door de bekroonde film *Cidade de Deus* (*City of God*) uit 2002. In tegenstelling tot *Cidade* is de belevingswereld van de hoofdpersonages in *Tropa* echter niet die van de *slum dwellers*, maar van de andere kant: de politie.

In de woorden van de Alwetende wordt iedere politieman in Rio vroeg of laat in zijn carrière gedwongen tot het maken van een keuze uit drie opties: zich laten corrumperen, zich dood houden of ten oorlog gaan met de benden. De politiemacht is onderbetaald, ongetraind en bij de meeste inwoners van Rio ondergewaardeerd. In een stad waar *rent seeking* [verwerving van inkomsten door manipulatie en uitbuiting in plaats van economische transacties of toegevoegde waarde; eindred.] geldt als gangbaar sociaal-economisch en zelfs politiek model, is ook de politie betrokken bij tal van zwen- delpraktijken, vaak om simpelweg te kunnen blijven functioneren. Hoge functionarissen knijpen een oogje toe om de drugshandel te laten voortbestaan en lagere eenheden voorzien de *gangs* van wapens. Het gevolg is een wankel vredesbestand tussen hen die de wet behoren te handhaven en diegenen die de wet stelselmatig overschrijden. Hoe fragiel die vrede is, blijkt wanneer er bij het minste of geringste gewelddadigheden uitbreken tussen benden onderling of met de politie.

Dit is waar de alom gevreesde elitetroepen van de politie (*Batalhão de Operações Policiais Especiais*, BOPE)

aantreden. Deze organisatie is in het leven geroepen vanwege situaties die de politie niet aankan, in een stad die wordt belegerd van binnenuit. BOPE-agenten trainen en opereren als militaire speciale eenheden in stedelijk gebied en in de jungle en behoren tot de meest efficiënte ter wereld. Hoewel de divisie officieel deel uitmaakt van de politie, opereert zij in de praktijk volledig autonoom. Dit wordt duidelijk geïllustreerd wanneer blijkt dat haar leden executies uitvoeren van politieagenten die over de schreef gaan. Ook voelt BOPE zich niet te beroerd om de snuivende en blowende jeugd uit de rijke middenklasse hard aan te pakken.

Als kijker is het niet moeilijk sympathie op te brengen voor deze geharde en taaië strijders, die hun leven wagen om zaken op orde te stellen in de poel des verderfs. De hoofdpersoon is de kapitein van de speciale eenheid, die besluit dat de prijs van de oorlog te hoog is voor zijn nog ongeboort kind en op zoek gaat naar een vervanger. Het hoofd van de BOPE moet zowel een intelligente en pure geest zijn als een doortastend leider. Helaas is deze combinatie van eigenschappen niet verenigd in een persoon, maar is deze verdeeld over twee veelbelovende aspirant-kandidaten. André Matias zit op de rechtenfaculteit, helpt mee bij een NGO en wil de wereld verbeteren; zijn beste vriend Neto wil graag in de *favela's* strijden tegen drugsbazen.

De werkwijze van BOPE krijgt snel een dubieus karakter, dat dubieuzer



wordt naarmate het verhaal zich ontvouwt. Hoewel je misschien nog begrip kan opbrengen voor de schietgrage agenten in een harde en ondankbare omgeving, overschrijden ze meer dan eens de grenzen van het wettelijk toelaatbare en moreel aanvaardbare. De ondervragingen van vaak onschuldige *favelados* om de grote jongens te kunnen bereiken, komen ruimschoots voor het predicaat van marteling in aanmerking. Deze film laat wat dat betreft weinig aan de verbeelding over, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Amerikaanse popcornserie '24', waarin de held ook weinig eerbied heeft voor de lichamelijke integriteit van slechteriken, met als hoger doel de veiligheid van het volk te garanderen. Fans van deze serie zullen na het zien van *Tropa* toch maar eens moeten heroverwegen tot waar de grenzen van de rechtsstaat volgens hen reiken.

Zoals vaak het geval in de Zuid-Amerikaanse cinema, is ook deze film doorspekt van politieke *statements*. Tot frustratie van de idealistische André Matias babbelen zijn collega-studenten vanuit de veilige omgeving van de academie graag over sociale onrechtvaardigheid en het repressieve optreden van de politie, zonder zich bewust te zijn van hun eigen bijdrage aan de drugsproblematiek. Hun protestmars tegen het politiegeweld jegens een van hen roept bij de kapitein-in-opleiding niets anders dan geweldadige emoties op. Want wie in de (stedelijke) jungle wil overleven, zal moeten opereren volgens de wetten van de jungle. Toch blijft de belangrijkste vraag in hoeverre de rechten van de burger met voeten kunnen worden getreden om totale anarchie te voorkomen. Waar ligt de scheidslijn tussen rechtvaardigheid en willekeur? Dit zijn beklemmende

vragen, die de film oproept maar niet beantwoordt. Met het oog op de organisatie door Rio de Janeiro van het wereldkampioenschap voetbal (2014) en de Olympische Spelen (2016) zullen deze vragen alleen maar relevanter worden.

---

**Johannes Visser** is eindredacteur van het *JASON magazine* over internationale betrekkingen en veiligheidskwesties, en lid van het bestuur van Stichting JASON. Hij is in de laatste fase van zijn studie International Public Management aan de Erasmus Universiteit.

# Boekbesprekingen

## Godsdienstvrijheid in Rusland

Koenraad de Wolf

**Dissident voor het leven: Aleksandr Ogorodnikov en de strijd voor religieuze vrijheid in Rusland.**

*Tielt (B): Uitgeverij Lannoo, 2010; 319 blz.; 19,95 euro; ISBN: 978-90-209-8820-8*

Dit boek heeft een hoog 'djà-vu'-gehalte voor degenen die betrokken zijn geweest bij acties voor vrijheden en mensenrechten in de Sovjetunie. In de jaren tachtig behoorde ik ook daartoe, met deelname aan protestacties bij de Sovjetambassade en een bezoek aan een dissidente in Moskou. Als je met die achtergrond dit boek leest, komt alles terug in herinnering: de acties ter ondersteuning van Russische joden die wilden emigreren naar Israël, voor mensenrechten en politieke vrijheden, de campagnes tegen het misbruik van psychiatrie, maar vooral toch de namen van bekende dissidenten waar we actie voor voerden, zoals Sacharov, Sjtsjaranski en Begoen. Ik moet tot mijn schande bekennen dat ik de hoofdrolspeler van dit boek, Aleksandr Ogorodnikov, niet (meer) kende; zijn verhaal is echter dusdanig indrukwekkend, dat een boek gewijd aan deze religieuze dissident zonder meer op zijn plaats is.

Dit werk toont de verwording van de Sovjetstaat aan de hand van het leven (van de ouders en grootouders) van Aleksandr Ogorodnikov. De in 1950 geboren Aleksandr groeide trouw op in de leer van de marxistisch-leninistische staat. Maar in zijn tienerjaren gingen zijn ogen al open voor de keerzijde van een maatschappij waarin de leugen centraal stond en aantasting van die leer, door verwerping ervan of openbaring van feiten, meedogenloos werd afgestraft. Ogorodnikov vond in het (Russisch-orthodoxe) geloof de grondslag voor een andere levenskoers dan die van een volgzzaam aanpassen aan de communistische

ideologie en haar maatschappij-inrichting. De oprichting van een ondergronds Christelijk Seminarie, dat zich niet keerde tegen het politieke regime maar waarin religieuze studie centraal stond, kwam hem duur te staan. Het resulteerde in bijna tien jaar van mensonterende omstandigheden, intimidaties en martelingen in concentratiekampen, de bekende Goelag.

Vooral door druk van Reagan en Thatcher kwam Aleksandr in 1987 onder Gorbatsjov vrij. De strijd ging echter door, ook na de val van de USSR. Dat gold voor de activiteiten van Ogorodnikov, zoals met de oprichting van een christen-democratische partij, christelijke scholen, een gaarkeuken en weeshuizen, maar ook voor repressieve acties van de staat in reactie hierop. De tol is erg hoog geweest voor deze geloofsdis-sident. Naast persoonlijke ontberingen in de strafkampen hebben de KGB/FSB bij hem twee huwelijken kapot gemaakt en hebben deze veiligheidsdiensten zijn broer en zijn secretaris laten 'verongelukken'. Slechts door de kracht van zijn geloof kan Aleksandr Ogorodnikov tot op de dag van vandaag doorgaan met zijn activiteiten voor een humanere Russische maatschappij.

Is dit boek alleen interessant voor belangstellenden in mensenrechten en geloofsvrijheid in de (voormalige) Sovjetunie? Zeker niet. Het boek dient meerdere doelen. Naast de levensloop of, beter gezegd, de vervolging van dissident Ogorodnikov biedt het een zeer gedetailleerd overzicht van de gehele dissidentenbeweging in de Sovjetunie. Voorts

schetst dit werk ook een goed beeld van de gevolgen van de Russische revolutie voor de sovjetmaatschappij en burgers en voor die van het Rusland van nu. En ten derde is dit boek van belang voor eenieder die vergeten is hoe de binnenlandse maar ook de buitenlandse politiek en organisatie van de USSR en vervolgens Rusland zich hebben ontwikkeld. Door elementen van het leven van Ogorodnikov te koppelen aan de interne ontwikkelingen in de Sovjet-Russische geschiedenis, maar ook aan de relaties van die staat met het buitenland, geeft historicus De Wolf een aantrekkelijke combinatie van de analyse-niveaus van individu, staat en wereld.

Kortom, dit werk is interessant voor een breed lezerspubliek, van mensenrechtenactivisten tot experts van internationale betrekkingen. Enkele kleine punten van kritiek zijn te overvloedige aanwezigheid van details, variërend van vermelding van het aantal grammen gevangenisvoedsel tot de opsomming van de beste Sovjetatleten bij de Olympische Spelen in Moskou van 1980. Zonder die details was het boek ook prima leesbaar geweest, maar wel een stuk dunner. Voorts ontbreekt een index. Gezien de vele namen van dissidenten en van Sovjet- en Russische politici, maar ook van specifieke termen van onderdelen van de strafkampen, is een index onontbeerlijk. Daarnaast komen er ook veel acroniemen voor, waartoe een afkortinglijst ook nuttig zou zijn geweest. Wellicht kan de schrijver dergelijke lijsten bij een eventuele volgende druk nog toevoegen.

Desalniettemin blijft de waarde van dit boek van kracht, naast de genoemde aspecten toch vooral – zoals De Wolf in zijn verantwoording benadrukt – als een blijvende herinnering aan het leed dat zoveel geloofs- en mensenrechtendissidenten hebben ondergaan omdat zij zich weigerden neer te leggen bij een systeem van leugen en bedrog, dat – terecht – religie onderkende als een macht waarop zij nooit greep zou krijgen. Voorts stelt een Brits parlementslid dat dit verhaal rond Ogorodnikov verteld moet worden

aan alle generaties, als een expliciete waarschuwing tot welke daden een regime zich kan verlagen.

Dat deze waarschuwing op haar plaats is, blijkt uit de actualiteit: momenteel is het Kremlin doende wetgeving in te voeren waarmee de activiteiten van religieuze bewegingen anders dan die van de Russisch-orthodoxe kerk aan banden worden gelegd. De Sovjetunie is weliswaar passé, maar haar navolger met dezelfde soort krachten die andersdenkenden willen bestrijden, nog niet. Terecht heeft de schrijver dit

boek dan ook opgedragen aan alle dissidenten van de Sovjetunie en Rusland, van Aleksandr Solzjenitsin tot Anna Politkovskaja.

*Marcel de Haas*

---

**Luitenant-Kolonel dr. M. de Haas** is Ruslandkundige en als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

---

## Massaal-geweldgebruik: verklaringen en oplossingen

**Andries Hoogerwerf**

**De politiek en de dood: oorlog en vrede opnieuw bezien.**

*Budel: DAMON, 2010; 181 blz.; 20,90 euro; ISBN: 978-90-557-3982-0*

---

Andries Hoogerwerf is bekend als politicoloog en laatstelijk als hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Sinds zijn emeritaat heeft hij bij uitgeverij DAMON een serie inleidingen gepubliceerd over zulke uiteenlopende onderwerpen als 'Politiek als evenwichtskunst', 'De toekomst van het christendom' en 'De donkere onderstroom: Extreem gedrag in politiek en samenleving'.

Aan deze reeks is nu een deel toegevoegd, met de titel *De politiek en de dood*. Dit zou de potentiële koper ten onrechte op het idee kunnen brengen dat hij een verhandeling over vraagstukken als euthanasie of abortus onder ogen krijgt. De ondertitel 'Oorlog en vrede opnieuw bezien' biedt evenwel een accuratere weergave van de inhoud. De schrijver beoogt namelijk 'voor een breed publiek' een boek te schrijven dat 'toegankelijk is en tegelijk aan wetenschappelijke eisen voldoet' (blz. 15). Op het eerste gezicht zou men kunnen menen dat het schrijven op mavo-niveau eenvoudiger is dan een verhandeling waarin men zich mag

bedienen van het wetenschappelijk jargon. Dit is echter een grote misvatting: wie op de hurken wil gaan zitten, moet eerst hebben bewezen te kunnen staan. Dat wil zeggen dat men overzicht en inzicht nodig heeft om de zaken, in dit geval de internationale politiek en vraagstukken van oorlog en vrede, simpel te kunnen uitleggen. Eigenlijk zijn er binnen het Nederlandse taalgebied maar heel weinig voorbeelden van dit type inleidingen in een vakgebied voor leken. Ik denk als geslaagd voorbeeld vooral aan Bram de Swaans boek *Mensenmaatschappij*, dat als een vergelijkbare verhandeling over de sociologie kan worden gezien.

Vastgesteld moet worden dat Hoogerwerf in zijn niet geringe ambitie heel behoorlijk is geslaagd. Daartoe behandelt hij in zes hoofdstukken allerlei factoren (oorzaken) die zoal worden aangedragen ter verklaring van massaal geweld. Hierop volgen twee hoofdstukken waarin oplossingen de revue passeren. Hoogerwerf heeft ervoor gekozen veel resultaten van wetenschappelijk onderzoek in zijn tekst op te nemen.

Dit is lovenswaardig, maar tevens een zwakte van het boek, omdat elk van de hoofdstukken eigenlijk een uitgebreide literatuurverhandeling zou verdienen. Nu doet de keuze van de geselecteerde literatuur wat arbitrair aan. Op dit punt heeft De Swaan ervoor gekozen zo weinig mogelijk te verwijzen naar specifiek onderzoek en de problematiek in zijn eigen woorden weer te geven. In de zes hoofdstukken waarin verklaringen worden aangedragen, komen achtereenvolgens aan bod:

- \* De beslissingen van beleidsmakers, waarbij besluiten om ten strijde te trekken volgens Hoogerwerf vaak 'te lichtvaardig' worden genomen.
- \* Eigenschappen van individuele mensen, zoals 'agressiedrift'. Hoogerwerf acht deze oorzaken terecht 'niet houdbaar' of 'ontorekend'. Hij beschouwt geweld als een vorm van extreem gedrag, waaraan 'stress' ten grondslag zou liggen.
- \* Cultuur, wat bij Hoogerwerf uiteenvalt in drie visies op oorlog: machtsrealisme, pacifisme en, als

tussencategorie, de leer van de rechtvaardige oorlog.

- \* Machtsfactoren, waarbij de auteur ten onrechte meent dat het aantal oorlogen binnen staten sinds het einde van de Koude Oorlog is toegenomen (blz. 155). *De facto* is het aantal conflicten sinds 1990 gehalveerd. Nagenoeg al die conflicten zijn wel binnenstatelijk van aard.
- \* Ongelijkheid, waarbij de auteur helaas bij een gelijke macht tussen staten niet het onderscheid maakt tussen een statische machtsverhouding en een toestand waarin de ene grote mogendheid de andere inhaalt en dreigt voorbij te streven. Zo'n *machtsovergang* brengt een aanzienlijk verhoogde kans op oorlog mee.
- \* Conflict, waarbij Hoogerwerf wijst op het gevaar van het samenvallen van scheidslijnen tussen partijen (bijv. economische ongelijkheid en religie tussen Israël en de Palestijnen).

Bij de oplossingsrichtingen ('wegen naar vrede') behandelt Hoogerwerf in hoofdstuk 8 onder meer globalisering, internationale samenwerking/organisatie en mensenrechten. Behartiging van mensenrechten in *andere landen* kan evenwel in strijd komen met handelsbelangen en stabiele betrekkingen. In hoofdstuk 9 ziet hij als 'andere wegen naar vrede' onder meer het machts-evenwicht, wapenbeheersing, vredesmachten, humanitaire interventie en ontwikkelingssamenwerking.

Op deze manier krijgt de lezer een globaal overzicht van het denken over (burger) oorlogen, genocide/democide en terrorisme. Dat laatste beschouwt Hoogerwerf als 'massaal geweld van burgers tegen een staat of samenleving' (blz. 153), terwijl de kern van de terroristische strijdwijze toch juist is dat, teneinde politieke doeleinden te bereiken, (dreigen met) geweldgebruik plaats heeft tegen onschuldige burgers.

In zijn slotbeschouwing, 'Uitzicht' geheten, probeert Hoogerwerf de titel van zijn boek recht te doen door de vormen van massaal geweld in verband te brengen met het denken over leven en dood: 'Hoe is het mogelijk dat overheden en anderen ook in de twintigste en eenentwintigste eeuw er nog vaak voor hebben gekozen mensen van hun leven te beroven?' (blz. 159). Hoogerwerf zoekt de antwoorden op deze vraag achtereenvolgens in een 'te lage inschatting van de waarde van een mensenleven' (gold dit ook voor D-Day?) en 'het onvermogen de dood te aanvaarden'. Bij dit laatste ziet de auteur het verband overigens eerder andersom: 'De twee wereldoorlogen, de burgeroorlogen en de genocides, waren zulke schokkende ervaringen dat een verdringen van het bewustzijn van de dood als een psychische uitweg kon worden beschouwd.' (blz. 161)

Uiteindelijk pleit Hoogerwerf voor een 'combinatie van humaan idealisme en politiek realisme'. Dat zou ertoe kunnen leiden dat oorlog niet langer volgens het adagium van Clausewitz gezien wordt als 'voortzetting van de politiek met andere middelen', maar dat dit middel wordt afgeschaft (blz. 163). Hoogerwerf ziet hierbij over het hoofd dat instrumenteel geweldgebruik al snel kan omslaan in existentieel geweld. Zodra het voortbestaan van de mens of de groep gevaar loopt, dreigt het gevaar van ongeremde escalatie. Dat geldt zowel voor (nucleaire) oorlogen tussen staten als voor anti-regime-oorlogen en genocides.

Uiteraard bevat de publicatie van Hoogerwerf ook behoorlijk veel feitelijke informatie. Ten aanzien van dit aspect verdient de tekst op minimaal twee punten te worden aangevuld. Ten eerste is het Protocol van Genève uit 1925, dat het *gebruik* van chemische wapens verbood, in 1997 gevolgd door een verdrag dat ook het *bezit* van strijdgassen uitbant (blz. 144).

Ten tweede verwijst Hoogerwerf naar het Handvest van de Verenigde Naties, dat in hoofdstuk 7 onder meer voorziet in de oprichting van een Generale Staf Comité. Noch dat Comité noch de voorziene overeenkomsten waarin de lidstaten militaire eenheden ter beschikking stellen van de Verenigde Naties, zijn evenwel levensvatbaar gebleken. Hierdoor functioneert het collectieve veiligheidsstelsel niet naar behoren.

*Jan Geert Siccama*

---

**Prof. dr J.G. Siccama** is Adviseur Kennis en Strategie Beleid op het Ministerie van Defensie en bijzonder hoogleraar 'defensiebeleid en -onderzoek' aan de Nederlandse Defensie Academie.

# Genocides als bewuste keuze

Daniel J. Goldhagen

**Erger dan Oorlog: Volkerenmoord, eliminationisme en de aanhoudende schending van de menselijkheid.**

Amsterdam: De Bezige Bij, 2009; 719 blz.; 39,95 euro;

ISBN: 978-90-766-8238-9

De Amerikaanse schrijver Daniel J. Goldhagen onderzoekt in *Erger dan Oorlog: Volkerenmoord, eliminationisme en de aanhoudende schending van de menselijkheid* waarom genocides plaatsvinden, hoe en waarom ze worden voortgezet, en hoe ze ten einde komen. Het boek is een lijvige verzameling van de meest gruwelijke menselijke daden. Goldhagen heeft geen wetenschappelijke verhandeling geschreven, maar heeft ervoor gekozen volkerenmoord in alle vormen concreet weer te geven. Het levert een heftig boek op, dat soms moeilijk te lezen is, maar de enorme gevolgen van volkerenmoord recht doet. Goldhagen begint met het definiëren van de term, waarin hij volkerenmoord samenvat, *eliminationisme*. Voor hem is volkerenmoord veel meer dan alleen het fysiek uitmoorden van de leden van de aangevallen groep. Hij onderscheidt vijf vormen van eliminatie: transformatie (de verwoesting van de identiteit van een groep); onderdrukking (dwangarbeid of slavernij); verdrijving (deportatie, dodenmarsen); het voorkómen van voortplanting (sterilisatie, verkrachting); en ten slotte uitroeiing. Hierna verklaart Goldhagen waarom volkerenmoorden beginnen, hoe ze verlopen en hoe ze eindigen. Zijn boek wordt besloten met een mogelijke oplossing voor het probleem.

De kracht van dit boek is dat Goldhagen een duidelijke verklaring voor eliminationisme biedt, die hij op een heldere manier presenteert. Hierbij valt hij af en toe wat in herhaling, maar dat vermindert de kracht van de verklaring niet. Volgens Goldhagen is eliminationisme een door machthebbers gekozen

en uitgevoerde politiek, waar ook individuen bewust aan deelnemen. De auteur verwijst alle verklaringen die de persoonlijke verantwoordelijkheid van deelnemers ontkennen of verminderen naar de prullenbak. Hij constateert daarin vier categorieën: staatsgerichte visies, maatschappelijke visies, op de psychologie van het individu gerichte visies en de visies die volkerenmoord vanuit de menselijke natuur verklaren. Goldhagen vindt deze verklaringen stuk voor stuk te deterministisch. Ze zoeken de reden van menselijk handelen in structurele oorzaken en ontnemen de moordenaar zijn persoonlijke verantwoordelijkheid.

Een van de verklaringen die Goldhagen op bijzonder overtuigende wijze ontkracht, is de 'banaliteit van het kwaad'. Deze verklaring, bedacht door historica Hannah Arendt, stelt dat de *Holocaust* een ultiem voorbeeld van bureaucratisch denken was. Goldhagen vindt dat onzin. Adolf Eichmann, Arendts grote voorbeeld van de ultieme bureaucraat, was een overtuigd antisemiet en voorstander van de vernietiging van de joden, geen kleurloze bureaucraat die alleen maar zijn werk goed wilde doen. En de miljoenen mensen die de vele volkerenmoorden uitvoerden, van Rwandese Hutu's tot Duitse burgers en soldaten, waren zeker geen bureaucraten. Het waren stuk voor stuk mensen die vanuit hun persoonlijke overtuigingen *ervoor kozen* andere bevolkingsgroepen te verkrachten, te martelen of te vermoorden. 'They slaughter people, slaughter children, often face-to-face, by shooting them at point-blank range, or by hacking or beating them to death, bespattering

themselves with their victims' blood, bone and brain matter.'

Het centrale punt dat Goldhagen wil maken, is dat eliminationisme een bewuste politieke keuze is. Volkerenmoorden, ook de meest barbaars uitgevoerde, beginnen met politieke berekeningen van leiders. 'Eliminationist politics, like the politics of war, is a politics of purposive acts to achieve political outcomes, often of ultimate ends and often of desired power redistribution.' Er is volgens Goldhagen geen sprake van een uit de hand gelopen situatie, of volgelingen die uit zichzelf besluiten een andere groep uit te moorden. Want ook volgelingen zijn zich bewust van hun daden. Zij kiezen ervoor deel te nemen aan de moordpartijen. Zelfs in nazi-Duitsland, waar de meerderheid van de bevolking enthousiast meedeed, was er een klein deel van de bevolking dat ervoor koos niet aan de slachtingen deel te nemen. Mensen kiezen ervoor andere mensen te vermoorden, te verdrijven of te verkrachten. Ze geloven dat deze gruweldaden juist en noodzakelijk zijn.

De oplossing die Goldhagen voor dit probleem aandraagt, is dat het gehele internationale systeem op de schop moet. Waar het systeem nu nog gericht is op het voorkomen van oorlog en het beschermen van de soevereiniteit van staten, zou het internationale systeem moeten worden ingericht op het voorkomen en stoppen van eliminationisme. De Verenigde Naties zijn hier volgens Goldhagen niet geschikt voor, ze zijn inherent corrupt, en een groot deel van de VN-lidstaten heeft in het verleden eliminationalistische politiek bedreven. Er zou een Verenigde Democratische Naties moeten worden opgericht, waar alleen democratische naties lid van kunnen worden (en China, want zo realistisch is Goldhagen nog wel). Dat vereist een enorme verandering, die Goldhagen

wel realistisch vindt. Want, zegt hij, ook zoiets onwaarschijnlijk als het uitbannen van conventionele oorlogen tussen staten blijkt de afgelopen jaren te verwezenlijken.

Maar hij vergeet hierbij dat het uitbannen van oorlog in het belang van de afzonderlijke staten was. Het kan in het politieke en economische belang van zowel regeringsleiders als kiezers zijn geen oorlog te voeren. Het voorkomen dat de leider van een onbekend land een deel van zijn

eigen volk uitmoordt, is dat helaas vaak niet. Er is voor een regeringsleider vaak weinig politiek gewin te halen uit het voorkomen of stoppen van genocide. De aanvankelijke reacties van de internationale gemeenschap op de genocides in Rwanda en voormalig Joegoslavië illustreren dit punt. Goldhagen doet in zijn boek een morele oproep om in te grijpen. In de afwegingen van politieke leiders om in een ander land dat zijn eigen bevolking afslacht in te grij-

pen, speelt moraal in de regel helaas een zeer ondergeschikte rol.

*Joris Kreutzer*

---

**Joris Kreutzer** is afgestudeerd als historicus aan de Universiteit van Amsterdam op een Masterscriptie over de effectiviteit van de contraguerrilla van het Sovjetleger in Afghanistan.

---

## Een filosofische benadering van het compromis

**Avishai Margalit**

**Compromissen en rotte compromissen (vert. Ronald Kuil)**

*Amsterdam: Boom, 2009; 202 blz.; 22,50 euro; ISBN: 978-90-850-6853-2*

---

De Israëliische filosoof en winnaar van de Spinozalens (2001) Avishai Margalit heeft een nuttig boek geschreven over de spanning tussen *vrede en rechtvaardigheid*. Margalit poneert zijn stelling dat rotte compromissen te allen tijde voorkómen moeten worden, met het doel om zoveel mogelijk ruimte te laten voor compromissen ter wille van de vrede. Vrede valt te rechtvaardigen zonder rechtvaardig te zijn. Rotte compromissen zijn daarentegen niet te rechtvaardigen vanwege hun onmenselijke karakter. Een rot compromis is in Margalits optiek een overeenkomst om een regime van wreedheid en vernedering te vestigen of in stand te houden. Een onmenselijk regime holt het fundament van de moraal uit en is daarom rot.

Een theorie over compromissen zal nooit een ideale theorie zijn, een compromis is immers altijd de één na beste optie. Bovendien zal het compromis de ene keer uitgelegd worden als een teken van goede wil en de andere keer als een gebrek aan ruggengraat. De ambivalentie rond het concept van het compromis heeft zijn wortels in de uiteenopen-

de interpretaties van de spanning tussen vrede en rechtvaardigheid. Of vrede en rechtvaardigheid *aanvullende* dan wel *rivaliserende* zaken zijn, wordt door Margalit vlotjes met een paar culinaire beeldspraken afgedaan, om vervolgens uitgebreid in te gaan op het verdrag van München en de keuze tussen Stalin en Hitler.

Het verdrag van München lijkt een voor de hand liggend voorbeeld van een rot compromis, maar samen met tal van andere voorbeelden dient het om de twee verschillende visies op politiek en de twee verschillende varianten van een compromis uit te leggen. Bij de economische visie op politiek wordt alles onderworpen aan het compromis. Bij de religieuze visie op politiek bestaan er zaken waarover geen enkel compromis gesloten mag worden (ondeelbare heiligdommen). Een compromis kan anemisch of sanguinisch benaderd worden. De anemische [lijdend aan bloedarmoede, bleekzuchtige] benadering lijkt op een speltheoretische benadering, terwijl de sanguinische [volbloedige] benadering draait om de erkenning van de waarden en idealen van beide partijen. Een gebrek aan erkenning van het heilige en het

sanguinische staat een rechtvaardige (stabiele) vrede in de weg.

Tribalisme is een volgende factor van belang bij het sluiten van compromissen. In het tribalisme is solidariteit in principe gebaseerd op nauwe bloedbanden. Een tribale leider zal eerder geneigd zijn een compromis te sluiten omwille van het belang van het collectief (de stam) dan om eigen gewin. Hierbij is de onbaatzuchtigheid de zeep die de vuile handen schoonwast. Sterk tribalisme en een internationale hobbesiaanse jungle zorgen voor een immoreel beeld van politiek. Het corrumperende effect van absolute macht versterkt het idee dat er in de internationale politiek weinig ruimte bestaat voor moraal. Het blijft onduidelijk of het verschil tussen *macromoraal* (tussen collectieven) en *micromoraal* (tussen individuen) belangrijker is dan de overeenkomst. In ieder geval spelen beide een rol bij het rechtvaardigen van een compromis. Rotte compromissen kunnen, zeker als alle partijen erop verliezen, psychologisch en politiek begrepen worden. Volgens Margalit kan een rot compromis echter nooit rechtvaardig zijn en moet daarom, *wat er ook gebeurt*, voorkomen worden.

Het compromis wordt ook in de weg gestaan door sektarisme. Sektariërs hebben een elitaire houding tegenover buitenstaanders, een

vijandige houding ten opzichte van het compromis en een onverschilligheid ten aanzien van aantallen. Met een dergelijke narcistische houding wordt het zelfs lastig over de kleinste geschillen tot een compromis te komen. Natuurlijk zijn niet alle conflicten of burgeroorlogen sektarisch of tribaal van aard; vaak is het zelfs onbelangrijk of het conflict over religie gaat. Het is echter wel van

belang in te zien dat de strijdende partijen in de greep van een religieuze visie op politiek kunnen zijn.

Met de keuze tussen kwaad en radicaal kwaad (Stalin en Hitler) als beginpunt voor een morele politieke theorie bewijst Margalit zijn waarde als ethisch filosoof. Hij geeft de lezer geen blauwdruk voor het sluiten van compromissen, hij probeert een uitgangspunt vast te stellen en zet

van daaruit zijn lezers met talloze voorbeelden aan het denken.

*Wouter van Raay*

---

**Wouter van Raaij** studeerde filosofie aan de Universiteit van Amsterdam en is werkzaam op de afdeling politieke zaken van *Amnesty International Nederland*.

---

## Het tijdperk-Luns

**Albert Kersten**

**Luns – Een politieke biografie.**

*Amsterdam: Boom, 2010; 675 blz.; 39,90 euro; ISBN: 978-90-8506-935-5*

---

In dit kloeke werk volgt biograaf Kersten nauwgezet en ingetogen de dossiers waarmee Joseph Luns – minister van buitenlandse zaken (1952-1971); secretaris-generaal van de NAVO (1971-1984) – tijdens zijn lange loopbaan in de weer is geweest. Had de auteur ruimer geput uit de overvloed aan hilarische anekdotes rond zijn hoofdfiguur, of had hij voor lezers zonder veel voor kennis meer historische achtergronden geboden, dan was het boek uiteraard onhanteerbaar geworden. Het is nu in hoofdzaak een nuttige kroniek van Haagse beleidskeuzen en van het streven van Luns de internationale positie van Nederland op te krikken. De strategieën die de bewindsman bij dit laatste volgde, houdt Kersten niet altijd scherp uit elkaar. Zo meent hij dat Luns met een luidruchtige stijl de Franse president De Gaulle overtroefde in diens wens het continentale West-Europa politiek te verenigen buiten EEG en NAVO om. In werkelijkheid zag Luns hier een zeldzame gelegenheid waar een grotere mogendheid zich bevond in de rol van vragende partij, zodat Nederland kon volstaan met nee te zeggen. Intussen had waarschijnlijk niemand anders van zijn generatie dan Luns dit tijdelijk isolement zo brutaal aangedurfd.

In dezelfde gedachtegang probeerde Luns, telkens waar Nederland zelf *demandeur* was, kwesties aan elkaar te koppelen, al betreurde hij dat de Haagse politiek daarvoor veelal te verkokerd was en ook te toeschietelijk. Toch lukte het hem soms, zoals in de bilaterale verhouding met de Duitse Bondsrepubliek. Maar een aansporing aan zijn departement om punten aan te dragen waar de Verenigde Staten ten opzichte van Nederland vragende partij waren, leverde niets op. Een uitzondering in een laat stadium vormde een Amerikaans aandrigen om het voortouw te nemen bij ontwikkelingshulp voor Indonesië.

Doorgaans evenwel moest Luns, bij gebrek aan internationaal gewicht van zijn land, spijtig terugvallen op de methoden van de zwakkere. Zoals wat zijn topambtenaar en naderhand parlementair tegenspeler C.L. Patijn misprijzend een 'policy of complaint' noemde, dat wil zeggen een verongelijkte toon, óf een beroep op principes, óf inderdaad luidruchtigheid. Maar Luns' donderpreken haalden zelden veel uit, zoals J.L. Heldring al in 1961 waarschuwde. In multilateraal kader waren de instrumenten om het verschil in gewicht tussen Nederland en grotere mogendheden op het

Europese vasteland te compenseren: supranationaliteit en participatie van overzee.

### Humor

Dan was er nog zijn humor. Hiermee wist hij, op reizen in 1964, ook de Russische leider Chroesjtsjov en de Indonesische president Soekarno uitbundig te vermaken, evenals bijvoorbeeld, drie jaar later aan het thuisfront, redacteuren van het blad van de Amsterdamse Provobeweging.<sup>1</sup> Bij verschijnen van Kerstens boek verklaarde op de televisie iemand zelf destijds alleen plichtmatig om de grappen van Luns te hebben gelachen. Ieder zijn meug natuurlijk, maar in het met humor verwernde Londen maakte, wanneer het bericht rondging dat Luns ergens zou optreden of aanzitten, jong en oud zich vrij, en dan niet voor een zwaarwichtig college over de Haagse kijk op de wereld.

Blijft de vraag hoeveel die humor, behalve in stroef multilateraal overleg, concreet opleverde, maar het was voor de status van Nederland allicht beter dan wanneer men zich uit de voeten had gemaakt. J.J.C. Voorhoeve schreef ooit in dit blad dat Luns 'misschien minder door zijn staatkunde en meer door zijn persoon de presentie van ons land in verschillende hoofdsteden kracht wist bij te zetten'.<sup>2</sup> Bij zijn diplomatiek natuurtalent valt te denken aan een fabelachtige combinatie van

geheugen, tegenwoordigheid van geest, lef en aplomb.

Peter van Walsum verwees later, na afsluiting van zijn eigen diplomatieke loopbaan, naar de beperkingen die geografie, inwonertal en taalgebied aan Nederland opleggen: 'De neiging van Frankrijk, Duitsland en Engeland om ons op grond van die drie factoren over het hoofd te zien is, geloof mij, met geen pen te beschrijven.'<sup>3</sup> In de jaren van Luns kregen de desbetreffende hoofdsteden daarvoor niet de kans.

Terecht besteedt Kersten de meeste aandacht aan Nieuw-Guinea, met het verzet tegen het streven van De Gaulle als goede tweede. Maar ook een veelheid van andere zaken komt aan de orde, niet in de laatste plaats landingsrechten in Chicago en Hongkong. Zo is ook een aparte paragraaf ingeruimd voor een poging van Luns, aan de vooravond van de Juni-oorlog in het Nabije Oosten, om opening van de Straat van Tiran voor Israëlische scheepvaart af te dwingen met een multinationale vlooteenheid. Hier kwamen zijn maritieme belangstelling, de volkenrechtelijke traditie van Nederland en zijn afkeer van linkse dictators van het type Nasser bij elkaar.

### Nieuw-Guinea

Evenals eerder Jan Willem Brouwer meldt Kersten dat, in de kwestie-Nieuw-Guinea, Luns getrouw aan het kabinet overbracht wat hij en ambassadeur Van Roijen van de Kennedy-administratie te horen kregen. Brouwer voegde hieraan toe dat een en ander wel positief werd ingekleurd en nu meldt Kersten dat eigen interpretaties van de ambassadeur als te speculatief werden weggelaten. Men heeft echter geen topdiplomaat op een post zitten alleen om woorden over te brieven, maar ook om ze te wegen. En Van Roijen hield aan de episode de stellige indruk over dat zijn weging niet ver in Den Haag was doorgedrongen.<sup>4</sup> Daarom kan niet worden volgehouden dat Luns slechts kabi-

netsbeleid uitvoerde, ook al waren andere ministers, vanuit moralistische gevoelens jegens de Papoea's, soms minstens zo fel. Volgens Brouwer was het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's voor Luns niet meer dan een instrument in de strijd om het behoud van Nieuw-Guinea. Maar dit is tegenstrijdig, want een vrije keuze garandeerde nu juist niet het behoud.

Ook Kersten levert geen afdoende verklaring voor het kansloze beleid, of het moest de hoop bij Luns zijn dat Nederland zijn rol kon uitzingen tot Soekarno van het toneel zou zijn verdwenen en dat het er dan beter voor zou staan. Elders schrijft hij: 'Daar verblindde zijn nationalisme in elk geval de kijk op de internationale verhoudingen.' Luns zelf zei later dat hij Nederland de kater wilde besparen van een te snel uitleveren van de bevolking van het eilanddeel. Maar zelfs dit rechtvaardigt niet de koppigheid in de latere fase van het conflict.

### NAVO

Kersten voegt nog een hoofdstuk toe over de dertien jaren als secretaris-generaal van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie in Brussel. Luns' ergernis over de linkse modes in het Nederland van die dagen spat van de vooral aan dagboeken ontleende pagina's af. Samen met de negentien jaar ministerschap ontkracht deze episode wel ten overvloede het malle cliché als zou de Nederlandse politiek alleen kooplieden en dominees produceren, typeringen waaraan trouwens ook een Drees niet voldeed. Bij Luns stond altijd het (geo)politieke aspect voorop, zelfs wanneer het ging om een aardgascontract met Italië.

Lang geleden<sup>5</sup> heb ik eens op Joseph Luns toegepast wat het weekblad *De Amsterdammer* in februari 1914 schreef over zijn vader, de kunstschilder Huib Luns: 'handvaardig, maar irritant, van grootscheepse stijl, behendig met alle middelen, ook met truc's, zoo het

moet – maar die in dit land van het gouden schaalte met zijn luidruchtig vertoon meer effect gemaakt zou hebben als hij twintig jaar eerder was verschenen.' Die parallel blijft frappant.

Helaas kreeg deze prestigieuze uitgave een minder zorgvuldige eindredactie dan verdiend. Het wemelt van niet lopende zinnen, door het wegvallen van woorden of ander ongerief. Nu kennelijk is volstaan met een Nederlandse spellingscontrole, gaat het ook met Franse en Engelse citaten herhaaldelijk mis, net als bij eigennamen (zoals die van Robert Schuman). In het personenregister moet bondskanselier Schmidt zijn lemma delen met een oud-KNIL-officier van dezelfde naam, terwijl topambtenaar Meijer hier wordt opgesplitst in tweeën dank zij een dubbele schrijfwijze. Ook een beknopt zakenregister zou, voor het karakter van naslagwerk, geen overdaad zijn geweest. Dan zou ook opvallen hoe Luns veel over conventionele defensie heeft nagedacht, maar naar verhouding weinig over het kernwapen.

Al met al komt het tijdperk-Luns in deze grondige studie volop tot leven.

*Sam Rozemond*

---

**Dr. S. Rozemond** werkte in de periode 1960-1970 op het ministerie van Buitenlandse Zaken en nadien o.m. als wetenschappelijk adjunct-directeur van het Instituut Clingendael.

### Noten

- <sup>1</sup> *Provo*, februari 1967, nr. 14.
- <sup>2</sup> 'De slinkende rol van Nederland', in: *Internationale Spectator*, februari 1981, blz. 70.
- <sup>3</sup> Peter van Walsum, *Verder met Nederland – De kritische terugblik van een topdiplomaat*, Balans, 2001, blz. 126.
- <sup>4</sup> Kersten blz. 294, 297; Jan Willem Brouwer, 'De Nieuw-Guineakwestie', in: *Regeren zonder rood – Het kabinet – De Quay 1959-1963*, Amsterdam: Boom, 2007, blz. 238; J.H. van Roijen, interview in: Ronald Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, Baarn: In den Toren, 1984, blz. 188-189.
- <sup>5</sup> In: *NRC Handelsblad*, 13 september 1974.

# Signalementen

---

**Guy Olivier Faure & I. William Zartman (red.)**

**Negotiating with Terrorists. Strategy, tactics and politics.**

*Londen/New York: Routledge, 2010; xiii + 230 blz.; £ 67,=*

*ISBN-10: 0-203-85559-0*

---

De artikelen in deze bundel gaan over het onderhandelingsproces met terroristen die een of meer personen gegijzeld hebben, ofwel 'hostage negotiation'. Het betreft hier een poging twee compleet gepolariseerde partijen nader tot elkaar te brengen: waar de autoriteiten het gijzelen van personen een onacceptabel middel vinden om een evenzeer onacceptabel doel te bereiken, beschouwen terroristen hun acties, zelfs op morele en religieuze gronden, als volledig gerechtvaardigd. Het is dan ook noodzakelijk dat een 'hostage negotiator' op de hoogte is van de terroristische cultuur en de profielen en persoonlijkheden van de gijzelnemers.

De artikelen trachten het inzicht in het verschijnsel gijzelneming te vergroten en de vraag te analyseren wanneer, waarom en hoe ze plaatsvindt. In deel I van de bundel komt de theorie van kidnapping en gijzelneming aan de orde en worden de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van gijzelingen behandeld. Deel II analyseert diverse 'high-profile case studies' (o.m. van onderhandelingen van gijzelingen in Libanon, Beslan en Kandahar) en behandelt ook 'Negotiating visible and hidden agendas'. In een concluderend hoofdstuk poneren de redacteuren 'lessen' die men in acht moet nemen wanneer men besluit tot enigerlei

actie over te gaan, waaronder het opnemen van contact en onderhandelingen met gijzelnemers. Het identificeren van het soort terrorist waarmee men te maken heeft en welke strategie en tactiek men kan verwachten (en waarmee men bij de ontwikkeling van de eigen strategie en tactiek rekening dient te houden) is noodzakelijk. De bundel richt zich op hen die zich bezighouden met conflictmanagement, veiligheid, onderhandelings technieken en internationale betrekkingen in het algemeen. (F.v.d.B.)

---

**Peter J. Katzenstein (red.)**

**Civilizations in World Politics. Plural and pluralist perspectives.**

*New York: Routledge, 2010; 236 blz.; £ 20,69*

*ISBN-10: 0-415-77711-9*

---

In een eerste artikel stelt redacteur Katzenstein dat hij geïnteresseerd is in de betekenis van culturele categorieën voor de analyse van de internationale politiek. Hij bespreekt het werk van onderzoekers die zich hebben beziggehouden met het verschijnsel 'civilization' (zoals Eisenstadt, Collins en Elias). Katzenstein verwijst tevens naar inzichten die de studies in de bundel zelf opleverden. Hij is het niet eens met Huntington's theorie zoals neergelegd in zijn 'The Clash of Civilizations'. Beschavingen dienen volgens Katzenstein niet te worden benaderd als min of meer uniforme 'eenheden', die onderling scherp

van elkaar verschillen. 'Civilizations are plural and pluralist [...] Since civilizations are relatively loose systems and encompassing across both space and times [...] unity tends to be the exception, not the rule. [...] The existence of plural and pluralist civilizations is reflected in transcivilizational engagements, intercivilizational encounters, and civilizational clashes.' (blz. 1) Katzenstein is dan ook van mening dat 'pluralism and plurality' de concepten zijn die de 'civilizational' politieke wetenschap het beste kan gebruiken. De volgende zes bijdragen zijn *case studies* die verwijzen naar kenmerken van de beschavingen in de Verenigde Staten

('The United States as civilizational leader'), Europa ('Europe as a civilizational community of practice'), China ('Civilization and state formation in the shadow of China'), Japan ('The Samurai ride to Huntington's rescue: Japan ponders its global and regional roles'), India ('Four variants of Indian civilization') en 'Afro-Eurasia' ('Islam in Afro-Eurasia: a bridge civilization'). In een laatste hoofdstuk 'How to think about civilizations' gaat Katzenstein na hoe men het debat over beschavingen zou moeten voortzetten en constateert hij dat de auteurs in de bundel het op vele punten met elkaar oneens zijn (met uitzondering dan van de vage, maar

op zich zelf belangrijke, erkenning dat 'civilizations and their dynamics are important to the study of contemporary world politics'. Maar wat opvalt is 'that they disagree about

roughly the same things' (blz. 177). Ook in dit verband levert hij kritiek op Huntington. 'The most important contribution that the debate about civilizations might make to acade-

mic international relations would be to dissolve civilizational essentialism along the lines that contemporary scholars of civilization have critiqued Huntington' (blz. 198). (F.v.d.B.)

---

**Erik Sportel & Sami Faltas (red.)**

**SSR in the Republic of Moldova: Strengthening Oversight of the Security Sector.**

*Groningen: Centre of European Security Studies, januari 2010; Harmonie Papers No. 24; 117 blz.; (te bestellen via: info@cess.org)  
ISBN 978-90-76301-26-6*

---

In een land dat nog altijd kampt met secessionisme is de veiligheidssector van groot belang. Moldavië kampt al sinds de onafhankelijkheid met Russisch separatisme aan de oostelijke kant van de rivier de Nistru. In deze bundel wordt uitvoerig ingegaan op de manier waarop de politiek invloed uitoefent op het veiligheidsbeleid van Moldavië. Moldavië is ondanks zijn geringe omvang van strategische waarde voor zowel het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS) als voor de Europese Unie. Moldavië voert zelf een gecom-

pliceerde koorddans uit tussen de NAVO, de EU en het GOS. De officiële militaire positie van Moldavië is dan ook die van neutraliteit. Deze bundel bestaat uit bijdragen van zes Moldavische experts, die allen de problematiek op hun eigen wijze benaderen. Het belangrijkste thema is de rol van het Moldavische parlement met betrekking tot de regulering van de veiligheidssector. Hoewel dit parlement formeel gezien de uiteindelijke bevoegdheid heeft over de veiligheidssector, schort er nog het nodige aan de democratische

controle op deze sector en is verdere hervorming gewenst. De neutrale positie van Moldavië is echter geen vaststaand feit en er blijft twijfel over bestaan in hoeverre Moldavië afstand kan nemen van Rusland en Roemenië. Een ander onderwerp dat aan bod komt, is het *EU/Moldova Action Plan* en de invloed hiervan op het Moldavisch buitenlands beleid. Hierbij wordt ook stilgestaan bij de rol die de westelijke en oostelijke buuren van Moldavië spelen, Roemenië resp. Oekraïne. (D.K.S.)

---

**Kenneth A. Osgood & Brian C. Etheridge (red.)**

**The United States and Public Diplomacy. New Directions in Cultural and International History.**

*Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2010; xii + 380 blz.; 121,- euro  
ISBN 978-90-04-17691-1*

---

Onderwerp van deze bundel zijn de Verenigde Staten als voorwerp en als bedrijver van 'public diplomacy', een vorm van diplomatie die in de bundel (onder meer) wordt gedefinieerd als 'the art of cultivating public opinion to achieve foreign policy

objectives'. Niet alleen staten, ook niet-gouvernementele organisaties en andere particuliere groepen maken er ter bevordering van de eigen doeleinden gebruik van. Na een historisch overzicht, waarin de 'cultural diplomacy' tijdens en na

de Koude Oorlog wordt vergeleken met de 'cultural diplomacy' bedreven door de Europese staten in de 19de eeuw ('Cultural Diplomacy and Civil Society since 1850') volgen in deel één vijf 'case studies' van 'public diplomacy campaigns' die gericht waren op de Verenigde Staten. Zo komen de activiteiten van het Nederlandse Informatie Bureau in de Tweede Wereldoorlog en het begin van de Koude Oorlog aan de orde. Hieruit blijkt dat de pogingen van Nederland om via het gebruik van 'soft power' iets te bereiken, in belangrijke mate

---

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Daan Kramer Schippers (D.K.S.), stagiair bij het *Clingendael European Studies Programme* (CESP) en bezig met zijn master Oost-Europese Studies; Esther Marijnen (E.M.), studente Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en stagiaire bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: [www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions](http://www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions)

werd gefrustreerd door het relatief ontbreken van 'hard power'. Ons land kon geen kracht bijzetten aan zijn buitenlandse ambities. In dit deel treft men tevens een behandeling aan van de (tegenstrijdige) Britse en Ierse campagnes tijdens de Tweede Wereldoorlog, gericht op de Ierse bevolking in de Verenigde Staten. De Ieren trachtten bij het Amerikaanse publiek steun te verwerven voor hun neutraliteitspolitiek; de Britten trachtten deze campagne te ondermijnen. In de 'case study' over Spanje blijkt dat Spanje onder Franco zich presenteerde als een respectabel westers anti-communistisch bastion en als de culturele leider van de Spaanssprekende wereld. In het

essay getiteld 'Supranational Public Diplomacy' worden de pogingen van de Verenigde Naties gehoor te krijgen voor de Derde Wereld en voor de antikoloniale zaak behandeld. Tot slot is er een analyse van de pogingen van de Salvadoriaanse revolutionairen om in de Verenigde Staten de oppositie aan te wakkeren tegen het Centraal-Amerikaanse beleid van Ronald Reagan. In het tweede deel treft men essays aan die 'public diplomacy'-activiteiten van de kant van de Verenigde Staten analyseren. Dit tegen de achtergrond van de Koude Oorlog en de tegenstellingen over wat de inhoud diende te zijn van de Amerikaanse buitenlandse politiek; diende bijvoorbeeld 'cultuur'

al dan niet een onderdeel daarvan te zijn? Zo is er onder meer een essay over 'Film as Public Diplomacy' en een opstel over het effect van uitwisselingsprogramma's ('Networks of Influence: U.S. Exchange Programs'). Deze studie verscheen als deel 5 in de serie *Diplomatic Studies*, die onder redactie staat van Jan Melissen van Instituut Clingendael. (F.v.d.B.)

---

### **Ilona Eveleens**

#### **Kenia.**

*Amsterdam: KIT Publishers en Oxfam Novib, 2010; (KIT Landenreeks); 130 blz.; 14,50 euro; ISBN 978-94-602-2076-0*

---

De *landenreeks* van KIT Publishers, verbonden aan het Koninklijke Instituut voor de Tropen, bestaat al meer dan 50 jaar en omvat meer dan 60 delen. Dit jaar werd Kenia in de reeks opgenomen. Kenia is een leidend land in Oost-Afrika, met Nairobi als het economisch centrum van de East African Community (EAC). Het land is van enorm belang voor de regio; ontwikkelingen op het gebied van economie, investeringen en transport vinden voornamelijk hier plaats. Daarnaast fungeert Kenia als doorvoerland naar de door land omsloten landen Oeganda, Rwanda, Burundi en Oost-Congo. Deze regionale functie van Kenia wordt veelal onderschat. Meestal komen alleen de interne problemen van het land onder de aandacht. In korte en duidelijke zinnen wordt een beeld geschetst van Kenia, geïllustreerd met mooie foto's. Zo dient het boek als een basis voor diegenen die meer achtergrondkennis over Kenia willen vergaren. Nadeel

hiervan is wel dat bijvoorbeeld het etnisch geweld dat uitbrak na de verkiezingen van 2007, nogal eenvoudig wordt uitgelegd aan de lezer. Zo schetst Ilona Eveleens het beeld dat, toen bekend werd dat er wellicht fraude zou zijn gepleegd door de president Mwai Kibaki, tribale groepen de straat opgingen en onder aanvoering van hun etnische leiders geweld pleegden. Het Internationaal Strafhof maakte eind 2009 echter bekend een onderzoek in te stellen naar het geweld, omdat vermoed wordt dat het geweld door de politiek georganiseerd en gefinancierd werd. Dit zou dus een heel ander beeld opleveren van het geweld dan door Eveleens wordt geschetst. Diverse bevolkingsgroepen en regionale kenmerken worden duidelijk in kaart gebracht; mede hierdoor is het boek een goede voorbereiding voor mensen die van plan zijn door Kenia te reizen. Het land biedt immers zoveel meer dan de wildparken en een cultureel uitstapje naar de

Maasai-bevolking. Nadeel is dat er wel erg veel aandacht wordt besteed aan de onderwerpen slecht bestuur en corruptie. Dit zijn natuurlijk zeer belangrijke onderwerpen, die de ontwikkeling van Kenia beïnvloeden, maar hierdoor wordt er geen totaalbeeld gegeven en blijven bijvoorbeeld economische aspecten onderbelicht. Men dient de politieke problemen en die rond ontwikkeling in Kenia ook meer af te zetten tegen andere landen in de regio, de geschiedenis en de positieve ontwikkelingen die het land ook kent. Zo is Kenia in de *Human Development Index* het hoogst genoteerde land uit de regio. (E.M.)

# Summaries

## **Willem van Eekelen,**

former Minister of Defence of The Netherlands, reacts to an article by four Dutch elderly statesmen supporting the vision of a nuclear-free world. He analyses the reduced role of nuclear weapons which in Western strategy no longer aims at deterring conventional aggression, but dissuades other nuclear powers from using those weapons. He questions whether this is also the case elsewhere, e.g. in the conflict between Pakistan and India, and he argues that, to be credible, options for use should not be excluded completely. For the time being all emphasis should be put on stopping proliferation – particularly in Iran – and reducing numbers. President Obama's new Nuclear Posture Review augurs well for the May review conference of the Non-Proliferation Treaty.

## **Mark Waanders**

elaborates on the New Strategic Concept (NSC) NATO will adopt at its Summit in Lisbon later this year; the NSC should clearly state the ambitions and scope of the Alliance in the next decade. The Netherlands' Advisory Council on International Affairs (AIV) recently published a report that deals with key questions and challenges for NATO. Did the major changes in the security context brought about by '9/11', the Iraq war and the NATO operations in Afghanistan provide the Alliance with a new rationale? Since NATO's military activities 'out of area' have grown considerably over the last decade, the NSC must give an answer to the important question what is meant precisely by NATO's global scope. The AIV recommends

NATO to be cautious in assuming major responsibilities outside the Washington Treaty area and proposes stricter criteria for NATO decisions on out-of-area operations. The Alliance should also work towards a political dialogue on a wider range of security issues, within NATO and with strategic partners, in particular the European Union.

## **Frans Osinga**

too deals with NATO's new Strategic Concept. One of its main aims is to restore cohesion among NATO's member states and re-establish a shared sense of purpose concerning the Alliance. The AIV report, a balanced analysis as such, advises the Netherlands government to depart quite significantly from the traditional Atlanticist orientation and work toward a new Strategic Concept that would limit NATO in its geopolitical scope and re-focus the Alliance on Art. 5 and the European 'theater'. By doing so the Netherlands would shift towards a central European *status quo* position alongside, for instance, Germany. The author argues that, while a new strategic concept along such lines would find favour among various European capitals, it would fail in healing the widening transatlantic rift. Considering the looming power shift in international politics – the emergence of a 'post-American era' – and the security and economic interests and risks for both the United States and Europe in an ever globalizing world, the author challenges the AIV report's assumption that a focus on Europe will suffice to 'keep the US in' and NATO relevant for dealing with future challenges.

## **Jair van der Lijn**

looks at the debate on peace operations and state building and describes how a number of schools of thought look at current practices and how they see the way forward. The author places the four contributions on this theme in the April 2010 issue of the *Internationale Spectator* within the context of these schools. He argues that in the current academic and policy debate concepts are often confused or misused. In addition, for the sake of simplicity and in order to frame the complex situations and interventions discussed nuances are often lost and black-and-white pictures are painted. In reality the results of peace operations are generally very positive. Problems occur in particular in counter-insurgency operations (Afghanistan and Iraq) and in interventions in areas where 'we' are less welcome. With regard to state building the outcomes are generally hybrid: a little bit of what we want and a little bit of what the parties on the ground make of it. For the future we have to realise that there are no easy solutions and that we are still learning. Moreover, perhaps we have to accept that we won't be able to create 'Switzerlands' all over the world. 'Bulgarias', however, would be a beautiful result.

## **Alfred Pijpers**

comments on the Davids Committee Report. In February 2009, the fourth Balkenende government decided to establish an independent Iraq committee with the task 'to investigate preparations and decision-making in the period from Summer 2002 to Summer 2003 with regard to the Netherlands' political support for

the invasion of Iraq in general, and with regard to matters pertinent to international law, to intelligence and information provision and to alleged military involvement in particular'. The committee, chaired by Mr W.J.M. Davids (a former President of the Dutch Supreme Court), was the outcome of years of political accusations that the first Balkenende government had not acted in good faith in the run-up to the American-British invasion of Iraq in March 2003. The Davids Report, published in February 2010, caused an uproar in the Dutch media, and has indirectly contributed to the fall of the fourth Balkenende cabinet a few weeks later (although the Uruzgan question was the direct cause). This article argues that despite some flaws in its international legal reasoning, the Dutch government had maintained a very strict separation between political and military support in 2003. This is even acknowledged in the Davids Report itself. The author concludes that the findings of the Davids committee prove that the many accusations of recent years were unjustified, and that Davids himself should have drawn this conclusion more clearly.

### **Lars van Troost**

discusses freedom of speech, often portrayed as an icon of the international human rights regime. As one of president Roosevelt's famous *Four Freedoms* it became a centrepiece of the Universal Declaration of Human Rights and other international instruments. Nonetheless, at different times and for different reasons states and political groupings within the United Nations displayed reluctance towards this necessary guarantee for pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is, according to the European Court of Human Rights, no democratic society. In the past, communist states objected to freedom of speech for those they called nazi's and fascists. European countries have

been struggling with the freedom of speech and holocaust denial. Some member states of the Organization of the Islamic Conference struggle with the balance between freedom of speech and combating defamation of religions. For states, freedom of speech is probably a perennial stumbling block.

### **Leonie van der Stijl**

emphasises the importance of academic freedom and the world-wide need to increase awareness of the current threats to this freedom. She elaborates the reasons why and the means by which scholars are threatened today and stresses that identifying recent and current violations of academic freedom and determining the importance of this category of human rights is a necessary first step in solving the current issues. Academic freedom is essential for a healthy higher education sector, which in turn contributes to an open and democratic society and provides the means to resist oppression, to meet new challenges and to achieve innovative goals. The freedom for scholars to conduct research, to write and to teach without interference from authorities is essential in keeping the academic sector healthy, independent and progressive. When academic freedom is weakened by abuse, scholars will be unable to contribute to the knowledge of the world and hence the academic world will falter, resulting in a growth of instability, repression and power for autocratic regimes.

### **Menno R. Kamminga**

offers a survey of recent practical and theoretical threats to freedom of religion – usually regarded by the international community as a fundamental human right. Practically, freedom of religion is not adequately protected in the West, notably Europe, yet severe threats occur in (populous) Islamic countries and China. Theoretically, the

status of freedom of religion under modern conditions seems strongly undermined by the argument that a secular state concerned with fairness should not single out religion for special legal protection. Both the practical and theoretical threats are serious. Freedom of religion remains a legitimate point of interest for foreign policy, at least insofar infringement of it elsewhere in the world goes along with violation of the (more) fundamental human right to basic security.

### **Barend ter Haar**

looks into the situation of the Falun Gong in China. On 25 April 1999 a silent demonstration took place near the headquarters of the Chinese Communist Party in Beijing which would have far-reaching consequences. A new religious group, called the Falun Gong, protested against the critical treatment it was receiving in official media. The result was a devastating repression of the Falun Gong. Core leadership of the movement was already out of the country and has kept up a very active resistance. The Falun Gong is one of a very few Chinese religious or political movements which has been able to continue its protests against the Chinese political system and the Communist Party, outside and sometimes even inside the country. Nonetheless, we would be mistaken to take the ongoing suppression of this movement as the sole indicator of the situation of religious freedom in China today. In fact, recently several important developments have taken place. First of all, precisely to counter the possible influence of the Falun Gong and the spread of local Protestant groups, the Chinese leadership has decided to take a much more tolerant look of indigenous new religious groups as well as various foreign religious groups. Secondly, the recent signing of the UNESCO Treaty on intangible cultural heritage by the People's

Republic of China will provide local communities with new ways of legitimating religious culture, by having a ritual or location recognized and thereby protected against official repression. Finally, the field of religious studies in China itself is growing actively and its representatives act as advisors to the Chinese government.

#### **Bibi van Ginkel**

analyses the question: Is there a dilemma between providing security and respecting liberty rights? She argues that both values are intrinsically intertwined. The one cannot exist without the other. In practice, however, there are many examples in which liberty rights

and human rights are violated under the flag of providing security. The United Nations too struggle with fully respecting human rights while countering terrorism. The UN system of financial freezes against individuals and entities associated with Al Qaida and the Taliban is illustrative of this practice. Even the recently established Office of the Ombudsperson who should advise the Sanctions Committee on requests for de-listing does not remedy the flaws in the system regarding the respect for principles of a fair trial.

#### **Antoon De Baets**

addresses the subject of the imprescriptibility of historical crimes.

In recent decades, imprescriptibility has become a core principle of human-rights thought: it is applied to fight impunity (by prosecuting perpetrators of serious crimes until their death) and to protect human dignity (by granting their victims and society at large a right to the truth). The author develops an argument to stretch imprescriptibility beyond the legal realm to situations of recent and remote historical injustice. He calls this 'historical imprescriptibility' and discusses one of its most controversial problems: how to conceptualize historical crimes which are comparable to contemporary imprescriptible crimes such as genocide, crimes against humanity, and war crimes.

## HEEFT U INTERNATIONALE AMBITIES?

### ***Van 20 september tot 10 december 2010 organiseert Instituut Clingendael de 65e Leergang Buitenlandse Betrekkingen***

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor mensen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én traint een groot aantal beleidsvaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen of biedt professionals goede mogelijkheden voor opfrissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en gebalanceerd curriculum voor bijvoorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van

ontwikkelingsorganisaties of andere NGOs, buitenlandredacties van dagbladen, maar ook mensen uit het internationale bedrijfsleven. Particuliere deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael via e-mail ([cdsp@clingendael.nl](mailto:cdsp@clingendael.nl)) of telefoon 070 374 66 28.



– Ingezonden mededeling –



# HET IS EEN KWESTIE VAN

negen internationale partners bij elkaar brengen die dezelfde missie en visie delen. Zij hebben de krachten gebundeld om 's werelds eerste internationale vijfde generatie gevechtsvliegtuig te ontwikkelen. Een nieuw vliegtuig dat de effectiviteit van luchtoperaties aanzienlijk versterkt. Een nieuw effectief en kostenefficiënt gevechtsvliegtuig dat in de komende decennia wereldwijd de veiligheid borgt. **De F-35 Lightning II betekent**

## VOLLEDIGE TOEWIJDING



T H E F - 3 5 L I G H T N I N G I I T E A M

NORTHROP GRUMMAN BAE SYSTEMS PRATT & WHITNEY GE ROLLS-ROYCE FIGHTER ENGINE TEAM

LOCKHEED MARTIN