

# Actief Nederlands beleid inzake ontwikkelingsrelatie met Suriname noodzaak

H. K. FERNANDES MENDES

Sinds de installatie, begin dit jaar, van het interimkabinet-Udenhout zijn er verscheidene aanwijzingen dat de ijzige verhouding tussen Suriname en Nederland wat ontdooit. Nederlandse politici en regering nemen nog steeds een afwachtende houding aan, doch de toonzetting is niet langer uitgesproken negatief. De met veel publicitair misbaar gepaard gaande beschikbaarstelling van f 100.000,— aan particulieren voor kleine projecten is daar een teken van. Het Tweede-Kamerlid Knol van de PvdA zie ik thans ook niet zijn bepaald ondiplomatieke uithaal naar legerleider Bouterse en ex-premier Alibux herhalen. Hij betitelde hen in een radioprogramma als 'twee grote schurken'.<sup>1</sup>

In Suriname is het veranderde klimaat bijna voelbaar. Het kabinet-Udenhout, dat blijkens zijn *maiden speech* wil aansturen op 'nieuwe en duurzame democratische structuren', onderscheidt zich door voorzichtig en genuanceerd taalgebruik wanneer de relatie met Nederland ter sprake komt. Dat is tot voor kort wel eens anders geweest; op rauwe toon plachten de Surinaamse autoriteiten, legerleider Bouterse voorop, bij elke geschikte gelegenheid het Nederlandse beleid, meer speciaal de vermeende betrokkenheid van Nederland bij mogelijke invasiplannen van huurlingen in Suriname, aan de kaak te stellen.

Udenhout en de zijnen stellen het herstel van de betrekkingen met Nederland centraal en schijnen tot concessies bereid te zijn. De meest opvallende maatregel tot dusver is de heropening in mei jl. van twee radiostations en een dagblad die sinds het optreden van de militairen in december 1982 waren gesloten. De betekenis van dit besluit hangt uiteraard in hoge mate af van het antwoord op de vraag of de media hun taak in vrijheid zullen kunnen uitoefenen.<sup>2</sup> Op zich

zelf gezien is deze ontwikkeling als een positieve stap te beschouwen, hoewel, gezien de diepe val de laatste jaren in rechtsstatelijk opzicht, men nog een zeer lange weg terug moet naar aanvaardbare verhoudingen.

De oorzaak van de jongste koerswijziging is voor menigeen duidelijk. Het is, gezien de precare financieel-economische vooruitzichten, voor Suriname van essentiële betekenis dat Nederland de hulp hervat. Van belang is nu of het kabinet-Udenhout de oprechte intentie heeft tot fundamentele verandering en herstel van democratische verhoudingen te komen of dat, door middel van cosmetische aanpassingen, getracht wordt de Nederlandse regering tot ongedaanmaking van de opschorting van de hulp te bewegen.

Hoe moet Nederland op de jongste signalen reageren? Welke voorwaarden zijn aan de hervatting van de hulp gesteld, en hoe verhouden deze voorwaarden zich tot de algemene uitgangspunten van het ontwikkelingsbeleid? Kunnen er overigens, gezien de bestaande verdragen tussen beide landen, door Nederland eenzijdige nadere voorwaarden aangaande de ontwikkelingsrelatie worden gesteld?

De hier gestelde vragen worden hieronder besproken. Hieraan vooraf volgt een korte terugblik op de gebeurtenissen in Suriname in de nacht van 7 op 8 december 1982; het zijn immers deze gebeurtenissen die oorzaak zijn van de opschorting van de ontwikkelingsrelatie.

Ten overvloede wil ik nu eerst opmerken dat in dit artikel niet uitvoerig wordt ingegaan op de ontwikkelingen in Suriname zelve. Deze ontwikkelingen vormen wel het referentiekader; de probleemstelling betreft echter een analyse van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid t.o.v. Suriname in juridisch en beleidsmatig opzicht.

Mr. H. K. Fernandes Mendes is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Vakgroep staats- en administratief recht van de Faculteit der rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit te Leiden. Hij publiceerde eerder o.m. in het *Nederlands Juristen Blad* en het *NJCM-bulletin* over Suriname.

(1) NOS-programma *Zorg en Hoop*, 24 juli 1983.

(2) Niet duidelijk is of de autoriteiten achter de schermen censuur toepassen. Premier Udenhout merkte in een rede wel dreigend op dat de media zich bewust moeten zijn van hun verantwoordelijkheid 'teneinde situaties te voorkomen die in strijd zijn met onze tradities en principes'.

## Korte terugblik

In de nacht van 7 december 1982 werd een aantal vooraanstaande Surinamers, onder wie advocaten, vakbondsleiders en journalisten, door militairen gearresteerd. Naar later door de autoriteiten is medegedeeld, zijn deze personen bij een vluchtpoging neergeschoten. Inmiddels is uit verscheidene betrouwbare onderzoeken komen vast te staan dat betrokkenen na afschuwelijke en stuitende martelingen standrechtelijk zijn geëxecuteerd.<sup>3</sup>

Na het bekend worden van de wrede executies bleven de (inter)nationale reacties niet lang uit. Nederland sprak zijn afschuw uit over de gebeurtenissen en schortte een aantal verdragen tussen beide landen op.<sup>4</sup> Naast vele landen en internationale organisaties nam ook het Europese Parlement een duidelijke resolutie aan: 'Extremely dismayed at the executions of human beings that have taken place in Surinam' (H/Inf (83)1. Appendix, XXXI). De International Commission of Jurists stelde, na een ter plekke ingesteld onderzoek, vast dat het gebrek aan respect van de autoriteiten voor fundamentele rechten 'has grown more extreme and blatant, and the climate of fear and uncertainty has dramatically worsened', de executies vormden (. . .) 'the most extreme example of the proces of deterioration described'.<sup>5</sup> In november 1983 concludeerde de International Labour Office na diepgaand beraad als volgt: 'The deaths of 8 December 1982 are condemned by the committee in the strongest terms.'<sup>6</sup>

Politiek gesproken het belangrijkste was de ongebruikelijk scherpe terechtwijzing van de Inter-Amerikaanse Commissie voor de rechten van de mens: '( . . . ) the Commission concludes that serious violations of important human rights provided in the Declaration of the Rights of duties of man have occurred in Suriname', (. . .) given the magnitude and gravity of the violations that have been committed, the Inter-American Commission on Human Rights exhorts the Government of Suriname to radically correct both its conduct and its legislation in order to reestablish democratic institutions including an independent judiciary as well as respect for fundamental human rights.'<sup>7</sup>

Na deze vernietigende conclusie schortte het bewind een door een speciale rapporteur van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties af te leggen bezoek in het kader van een nader onderzoek van de commissie naar de gebeurtenissen op.

## Voorwaarden voor hervatting hulp

In de redengevende nota voor de opschorting van de

hulp kort na de liquidaties werden tweeërlei gronden aangevoerd. De eerste grond was gebaseerd op een aan het Volkenrecht ontleend beginsel, vaak aangeduid met de term: 'Clausula rebus sic stantibus' (clausula-regel). In de tekst van de nota treffen we in dit verband de volgende formuleringen aan: 'dat de thans in Suriname heersende omstandigheden fundamenteel verschillen van de omstandigheden die golden ten tijde van het aangaan van bedoelde overeenkomsten'. Nederland achtte zich met een beroep op de clausula-regel voorlopig o.m. ontslagen van de uit het ontwikkelingsverdrag voortvloeiende verplichtingen.<sup>8</sup>

Een andere grond, algemener van aard (niet-juridisch), betreft de opvatting dat Nederlandse ontwikkelingshulp nooit een ondersteuning van repressieve regimes zal mogen worden, noch zal mogen leiden tot medeplichtigheid aan ernstige schendingen van de rechten van de mens. Deze beleidsregel is ontleend aan de nota *De rechten van de mens in het buitenlands beleid* (mensenrechtannota).

Nu is een opschortingsbesluit, dat in casu al ruim een jaar voortduurt, uit zijn aard een tijdelijke zaak. Definitieve opzegging van het verdrag is, zo blijkt uit mededelingen van de regering, voorlopig niet aan de orde.

Onduidelijk zijn echter de precieze voorwaarden die Den Haag stelt voor hervatting van de hulp. De regering heeft in een kort geleden gehouden parlementair debat verklaard aan 'precisering van de voorwaarden voor hervatting van de hulp geen behoefte te hebben'.<sup>9</sup> Duidelijk is wel dat er garanties moeten komen voor de waarborging van fundamentele mensenrechten en dat er concrete stappen naar democratischer verhoudingen moeten zijn genomen door Suriname. Maar in een eerder stadium is ook geëist dat er onafhankelijk onderzoek moest komen naar het hoe en waarom van de liquidaties. Hoewel vooral de VVD hieraan vasthoudt, is het, gezien het feit dat men steeds minder deze eis expliciteert, maar

(3) Zie rapport NJCM: 'De gebeurtenissen in Suriname', in: *NJCM-bulletin*, 1983, blz. 172 e.v. en rapport Amnesty International, *Martelen is mensenwerk*, 1984.

(4) Vgl. TK 1982-1983, 17723, nr. 1 en *Tractatenblad*, 1983, nr. 6, 7 en 8.

(5) I.C.J.-report, *Human Rights in Suriname*, Geneve, 1983.

(6) G.B. 244/9/17, 244th session, Geneve, blz. 115.

(7) O.A.S./ser.L/11.61, Doc. 6 rev. 1 oktober 1983; zie over andere reacties ook *NJCM-bulletin*, 1984, blz. 87 e.v.

(8) *Tractatenblad*, 1975 no. 140. Interessant is dat Suriname, voor zover mij bekend, dit verdrag niet heeft geratificeerd. Ingevolge art. 18 van het verdrag is het evenwel vanaf 25 november 1975 (voorlopig) in werking getreden.

(9) T.K. 1983-1984, 18100, hoofdstuk V, nr. 83, blz. 4.

de vraag hoe hard deze voorwaarde is. Verder schijnt de minister voor ontwikkelingssamenwerking, Schoo, ervan uit te gaan dat ongedaanmaking van de opschorting slechts mogelijk is, indien de heer Bouterse van het politieke toneel verdwijnt. Doch haar collega Van den Broek meent dat dit te ver gaat.<sup>10</sup>

### Relatie gestelde voorwaarden en mensenrechtennota

Ik wil nu nagaan in hoeverre de gestelde voorwaarden aan Suriname in overeenstemming zijn met het algemene Nederlandse beleid inzake ontwikkelingshulp, zoals verwoord in de mensenrechtennota. Allereerst verdient vermelding het opmerkelijke gegeven dat tot op heden van regeringswege de Kamer niet een nota is aangeboden waarin de gebeurtenissen in Suriname in een samenhangend kader werden geplaatst en geëvalueerd.

Worden of werden in Suriname *voortdurend* en op *grove schaal* mensenrechten geschonden? Dat de schendingen grof zijn, is mijns inziens onweerlegbaar; is hier echter sprake van een incident of een structureel patroon? De afschuw over de grove schendingen was hoofdoorzaak van de abrupte stopzetting van de hulp direct na de liquidaties. Deze maatregel was toentertijd alleen al uit morele overwegingen noodzakelijk.

Niet alleen de Nederlandse samenleving vroeg om een dergelijke daad, doch, behoudens de kleine groep rond Bouterse, ook het overgrote deel van de Surinaamse bevolking. Zelfs legerofficieren kritiseerden in een daartoe belegde vergadering, in aanwezigheid van Bouterse, de schokkende gebeurtenissen. Kort na 8 december ontsloeg hij dan ook meer dan de helft van het officierskorps.

Niettemin rijst na ruim een jaar de vraag wat het Nederlands oordeel nu in feite is. Is de opschorting louter gebaseerd op het tragische incident van die maand? Als gezegd, op deze vraag is er tot op heden geen antwoord in de vorm van een samenhangende nota, naar analogie bijv. van de nota's over Turkije en Argentinië; en toch is een soortgelijke nota van belang om het Nederlandse beleid te toetsen aan de uitgangspunten van de mensenrechtennota.

Een belangrijk uitgangspunt in de nota is de afwijzing van de gedachte 'dat men (Ned: HFM) hulp zou moeten aanwenden als beloning voor de eerbiediging van de mensenrechten en dat men omgekeerd veronachtzaming van mensenrechten zou moeten afstraffen door het onthouden van hulp. Hulpverlening dient gericht te zijn op de behoeften van de mensen en niet op het gedrag van regeringen' (blz. 106). Hoewel de regering ervan uitgaat dat de hulp dienstbaar zal zijn aan de verwezenlijking van de mensenrechten,

zal op dit gevoelige terrein 'met een zekere bescheidenheid en terughoudendheid' worden opgetreden, vanwege het besef 'dat de mogelijkheden om door middel van hulpverlening bij te dragen tot inachtneming van met name klassieke grondrechten slechts beperkt zijn', aldus de essentie van de nota in dit verband.

In geval echter van 'grove en voortdurende schendingen van mensenrechten kan men (Ned: HFM) niet-toekenning of opschorting van de hulp overwegen' (blz. 107), in het bijzonder indien blijkt dat de hulpverlening een rechtstreekse bijdrage levert tot bestendiging van de repressie. Stopzetting of opschorting van de hulp is evenwel een 'uitzonderlijke stap', die niet wordt genomen alvorens te hebben overwogen welke consequenties 'totale onthouding van de hulp zal hebben voor de in armoede verkerende bevolkingsgroepen'.

Deze criteria komen in grote lijnen overeen met section 116 van de Amerikaanse Foreign Assistance Act: 'No assistance may be provided (. . .) to the government of any country which engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights, (. . .) unless such assistance will directly benefit the people in such country.'

De Nederlandse criteria zijn echter enger, niet voldoende is de feitelijke vaststelling dat er sprake is van *voortdurende schendingen*, doch de hulp moet een *rechtstreekse* bijdrage leveren tot de bestendiging van deze schendingen: voortzetting van de hulp zou rechtstreeks moeten leiden tot medeplichtigheid aan de voortdurende van grove inbreuken op fundamentele rechten. Het laatste zal zich slechts sporadisch voordoen. Dit verklaart waarom Nederland nog nooit om deze reden de hulp aan andere landen heeft opgeschort of beëindigd: het geval Suriname is in dit licht uniek.

Toch is ook ten aanzien van Suriname medeplichtigheid in deze zin, ook al gezien de mogelijkheden tot controle, nauwelijks te construeren. Overigens is het 'medeplichtigheids'-argument nimmer gehanteerd door Den Haag, en dat is begrijpelijk, want men zou dan veel woorden nodig hebben om uit te leggen dat hulp aan bijvoorbeeld landen als Ghana, Pakistan, Nicaragua, enz. enz., Nederland niet medeplichtig maakt aan de voortdurende schendingen in deze landen, doch dat dit wel het gevolg is van hulp die aan Suriname verleend zou worden.

Belangrijker dan het voorgaande is evenwel de vraag of überhaupt voldaan is aan een essentiële criterium. Vinden er in Suriname, indien men vanaf

(10) *Vrij Nederland*, 18 februari 1984.

december 1982 rekent, thans, op voortdurende schaal, grove schendingen van mensenrechten plaats? Zo ja, dan is aan één der voorwaarden van de nota voor opschorting voldaan, zo nee, dan moet de opschorting zo spoedig mogelijk zonder nadere voorwaarden ongedaan worden gemaakt. Het is intrigerend hoe zorgvuldig Nederlandse politici het stellen en beantwoorden van deze cruciale vraag ontlopen.

Een reden voor deze aarzeling is waarschijnlijk dat Nederland in het licht van de hulp aan andere landen moeilijk zal kunnen volhouden dat er de laatste anderhalf jaar sprake is van een consistent patroon van mensenrechtenschendingen in Suriname.

Wel duidelijk is dat er in Suriname een constante vrees is dat de militairen elk ogenblik weer kunnen toeslaan. Men mag evenwel de ogen niet sluiten voor een aantal relatief positieve ontwikkelingen, die, het zij herhaald, nog slechts lichtpuntjes zijn. Voor zover bekend zijn sinds januari 1983 geen burgers op gewelddadige wijze door de militairen omgebracht; ook zijn er geen politieke gevangenen in de zin van personen die zonder vorm van proces reeds geruime tijd zijn opgesloten. Intussen is de arbeidersbeweging in staat geweest een regering ten val te brengen en werd het bijzonder gerechtshof opgeheven.<sup>11</sup>

Ook respecteren de militairen in de regel weer het gezag van de rechterlijke macht, zelfs ten aanzien van politieke delicten. Dit blijkt uit de vrij milde vonnissen van de rechterlijke macht de laatste tijd ten aanzien van personen die ervan werden verdacht een staatsgreep te willen plegen. Ingewijden weten dat de militairen steeds ziedend werden over deze vrij lichte straffen op wat zij beschouwden als vrij ernstige delicten. Sinds kort zijn de strafmaxima voor aanslagen op politieke leiders overigens belangrijk verhoogd.

Het voorgaande betekent geenszins dat ik van mening ben dat de situatie betreffende de mensenrechten bevredigend is. Ik spreek slechts mijn twijfel uit of Nederland overeenkomstig zijn eigen uitgangspunten handelt en meen dat de regering over haar tot nu toe gevoerde beleid, door middel van een evaluatieve nota, verantwoording moet afleggen en moet motiveren waarom Suriname op een speciale wijze wordt behandeld.

In feite is de Nederlandse houding op dit ogenblik ten opzichte van Suriname op zich zelf beschouwd bizar en opmerkelijk te noemen. Dit in het licht van het feitelijke beleid ten aanzien van andere landen. Een vergelijking van het beleid met bijvoorbeeld Indonesië is, gezien de gelijksoortige historische banden, hoogst interessant.<sup>12</sup> Van Niekerk merkt mijns inziens terecht op dat het niet rechtvaardig is

op Suriname een politiek vergrootglas te leggen, waarmee toestanden en wantoestanden die wij (Ned: HFM) elders als min of meer normaal en onvermijdelijk beschouwen, ineens onaanvaardbare proporties aannemen.<sup>13</sup>

### Het Ontwikkelingsverdrag

De ontwikkelingsrelatie tussen beide landen wordt bepaald door een in 1975 gesloten verdrag.<sup>14</sup> Dit betekent dat, tenzij anders is overeengekomen, de rechten en plichten van partijen in de eerste plaats herleid moeten worden tot het verdrag zelf. Anders dan met de meeste hulp ontvangende landen het geval is, kan ten aanzien van Suriname derhalve niet zonder meer teruggegrepen worden op algemene uitgangspunten, zoals verwoord in de hiervoor besproken mensenrechtennota.

Het verdrag vormt de weerslag van een uitputtend onderhandelingsproces, dat gevoerd is in het kader van de toekomstige staatkundige onafhankelijkheid van Suriname. Het ontwikkelingsverdrag is derhalve niet zo maar een verdrag. Het verdrag heeft een zeer bijzondere status; het vormt het meest substantiële element in het complex van voorwaarden en omstandigheden dat uiteindelijk de gang naar onafhankelijkheid tot een verantwoorde stap maakte. Ruim drie eeuwen afhankelijkheid in politieke, financiële en economische zin brengen noodzakelijkerwijs een overgangsfase met zich, waarin getracht moet worden in financieel-economisch opzicht op eigen benen te leren staan.

De politiek-historische context en de fundamenteel ongelijke positie van Suriname als partner binnen het verdrag – Suriname leverde bijvoorbeeld een slechts één keer mogelijke prestatie door onafhankelijk te worden, en het kan daar niet meer op terugkomen, terwijl de door Nederland te leveren prestatie zich uitstrekt over jaren – brengen mee dat Nederland zich niet licht ontslagen zal kunnen achten van de aangegane verplichtingen.

Dit betekent in elk geval dat de rechten van Suriname niet kunnen worden beperkt op basis van eenzijdige, nader gestelde criteria die niet hun grondslag vinden in het verdrag zelve. De onderhavige ontwikkelingsrelatie wordt beheerst door regels van inter-

(11) Zie over dit Hof *Nederlands Juristen Blad*, 1982, blz. 173 e.v. en *Human Rights Committee reports CCPR/C/SR* 244, blz. 4, 6, 8, 10.

(12) Zie hierover *NJCM-bulletin* 1984, blz. 95.

(13) A. E. van Niekerk, 'Surinaamse lessen', in: *Civis Mundi*, maart 1984, blz. 33.

(14) Vgl. noot 8.

nationaal recht, en zij kan derhalve niet aan de in de mensenrechtennota vervatte uitgangspunten worden getoetst. Dit besef is nog te weinig doorgedrongen; de mensenrechtennota is een Nederlandse beleidsnota zonder enige bindende kracht voor andere soevereine staten. Terzijde wordt opgemerkt dat de mensenrechtennota in 1978 tot stand kwam; drie jaar derhalve na ratificatie van het verdrag. Deze juridische redenering is echter vanuit praktisch oogpunt niet van bijzonder belang. Hiervóór bleek namelijk reeds dat strikte toepassing van de mensenrechtennota zeer waarschijnlijk tot hervatting van de hulp zou moeten leiden.

Als redengeving van de opschorting is ook een beroep gedaan op de clausula-regel. De rechtsgedachte van deze regel is bedoeld als een nuancering op het beginsel van 'pacta sunt servanda', inhoudende dat overeenkomsten, ook internationale, door partijen moeten worden nagekomen. De clausula-regel is gecodificeerd in de 'Vienna Convention on the law of treaties' (art. 62). In de 'Fisheries jurisdiction case' (United Kingdom v. Iceland, I.C.J., Reports 1973, blz. 3 e.v.) heeft het Internationaal Hof art. 62 erkend als een regel van geldend internationaal recht.<sup>15</sup> Het clausula-regime is dus ook op Nederland en Suriname van toepassing, hoewel geen van beide landen (nog) zijn overgegaan tot bekrachtiging van de Vienna Convention.

De toepassing van de clausula-regel is gehouden aan zeer stringente eisen, om de kans zo klein mogelijk te houden dat een partij zich te kwader trouw aan haar verplichtingen onttrekt. De negatieve formulering van art. 62 ('a fundamental change of circumstances (. . .) may not be invoked as a ground for terminating or withdrawing from the treaty') beoogt de nadruk te leggen op het 'exceptionele karakter' van deze regel.<sup>16</sup>

Twee der voorwaarden voor toepassing van art. 62 luiden als volgt:

a the existence of those circumstances must have constituted an essential basis of the consent of the parties to be bound by the treaty; and

b the effect of the change must be radically to transform the scope of obligations still to be performed under the treaty.

Omtrent de interpretatie van deze voorwaarden bestaat geen absoluut eensluidende interpretatie. De gehanteerde begrippen kunnen, naar gelang de behoeften der partijen, op verschillende wijzen worden ingevuld. Deze situatie blijft voortduren, totdat aan Internationaal Hof er ooit in slaagt duidelijke criteria te formuleren. Ook in de literatuur treft men een verscheidenheid van meningen aan. Algemeen wordt evenwel onderschreven dat toepassing van de

clausula-regel slechts in exceptionele omstandigheden gerechtvaardigd is.

Verdedigbaar is derhalve dat de voorwaarden ex art. 62 Vienna Convention betrokken moeten worden op de doeleinden van het concrete verdrag en niet in eerste instantie gerelateerd moeten worden aan meer algemene categorieën van basiswaarden en uitgangspunten, waarvan niet duidelijk is of ze als regel van internationaal gewoonterecht zijn erkend. Dit houdt in dat de eerste voorwaarde behelst dat door de fundamentele wijziging in de omstandigheden de verwezenlijking van de verdragsmatig overeengekomen doelstellingen onmogelijk is geworden en dat daardoor de grond aan de overeenkomst (voorlopig) is komen te ontvallen.

Betrekken wij nu dit criterium op het ontwikkelingsverdrag. Dit verdrag heeft een viertal sociaal-economisch georiënteerde doelstellingen: art. 2: werkgelegenheid, vergroting economische weerbaarheid, regionale spreiding welvaart en verbetering van de levensomstandigheden van de gehele bevolking. Kan men nu volhouden dat de verwezenlijking van de economische doelstellingen onmogelijk is geworden? Ik meen van niet. Allereerst heeft Nederland juridische mogelijkheden om de richting en omvang van de gelden te controleren en te sturen en daarmee te enten op de doelstellingen.<sup>17</sup> Het militaire bewind zal daarbij de verwezenlijking van de economische doelstellingen niet dwarsbomen, gezien de noodzakelijke behoefte om in sociaal-economisch opzicht te 'scoren', teneinde zijn legitimiteit tot een aanvaardbaar niveau op te krikken.

Gezien de afhankelijkheid van Suriname van de hulp en de tienduizenden aan de hulp gerelateerde arbeidsplaatsen valt eerder te verdedigen dat stopzetting van de hulp er juist toe leidt dat het land financieel en economisch geheel aan de grond komt. Het vierde criterium van het ontwikkelingsverdrag beoogt de 'verbetering van de levensomstandigheden van de gehele bevolking'. In het redactioneel van het *NJCM-bulletin* (februari 1983, blz. 2) staat dat die omstandigheden mede werden bepaald door ten minste de eerbiediging van de 'meest fundamentele rechten van de mens'. De ruime formulering van dit criterium laat een dergelijke interpretatie toe. De 'meest fundamentele rechten' worden ook wel 'kern-

(15) Zie ook J. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1979, blz. 62.

(16) B. V. A. Röling, 'De clausula rebus sic stantibus in het Volkenrecht', in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1972, blz. 595 e.v.

(17) *Tractatenblad*, 1976, nr. 8.

rechten' genoemd.<sup>18</sup> Deze kernrechten omvatten onder meer het recht op leven en de integriteit van de persoon, en vrijwaring tegen foltering. Deze rechten zijn door de internationale gemeenschap 'notstand-fest' verklaard, d.w.z. dat inbreuken onder geen beding zijn toegestaan. Ze zijn als zodanig, samen met andere rechten, gecodificeerd in het ook door Suriname bekrachtigde Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (covenant). De militairen hebben in december 1982 aperte inbreuken gemaakt op deze kernrechten.<sup>19</sup>

Het beroep van de Nederlandse regering in december op de onmogelijkheid deze doelstelling te realiseren, is, gezien het voorgaande, redelijk te achten. Aan de eerste voorwaarde is deels voldaan.

Van belang is nu of ook aan de tweede voorwaarde is voldaan, namelijk dat door de gewijzigde omstandigheden de reikwijdte der verplichtingen van een der partners radicaal is veranderd.

Betrekt men deze voorwaarde op de positie van Nederland in het ontwikkelingsverdrag, dan moet men vaststellen dat de uit het verdrag voortvloeiende verplichtingen van strikt financiële aard zijn. Indien Suriname zich aan bepaalde procedures houdt en projecten indient die gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het verdrag, dan verschaft Nederland, tot een overeengekomen maximum, de financiële middelen. Deze benadering is in beginsel ook onder de huidige omstandigheden mogelijk. Men kan derhalve niet betogen dat de verplichtingen die Nederland heeft 'radicaal van karakter zijn veranderd'. Aan deze voorwaarde is bij de hier toegepaste interpretatie niet voldaan.

De vraag die nu opkomt, is of Nederland met recht en reden een beroep kan doen op de clausula-regel. De invulling van de ex art. 62 Vienna Convention gestelde criteria levert belangrijke problemen op; enige voorzichtigheid bij het formuleren van de conclusie is dus gewenst. Toepassing echter van onomstreden uitgangspunten brengt mij tot het volgende antwoord op de hiervoor gestelde vraag.

Beroep op de clausula-regel is slechts mogelijk onder uitzonderlijke omstandigheden. De terughoudendheid die men in acht dient te nemen, brengt, ook gezien de uitzonderlijke aard van de clausula-regel, mee dat cumulatief aan de ex art. 62 gestelde voorwaarden moet worden voldaan. Dat is hier niet het geval. Uit het feit dat Suriname zijn hoofdprestatie krachtens het verdrag reeds heeft verricht (onafhankelijk worden), en in aanmerking genomen de zeer specifieke politiek-historische context, vloeit een extra belemmering voort voor toepassing van de clausula-regel. Dit bij elkaar genomen houdt in dat het beroep op de clausula-regel door de Nederlandse

regering zeer twijfelachtig is, althans onvoldoende gerechtvaardigd voorkomt.

### Een tussenbalans

Het is voor een goed begrip noodzakelijk een tussenbalans op te maken. Ik heb betoogd dat de opschorting van de hulp op juridische gronden twijfelachtig is. In het algemeen zijn politici zich er te weinig van bewust dat de hulp aan Suriname geen gunst is, doch een juridisch geoperationaliseerd recht. Dit brengt mee dat het niet mogelijk is eenzijdig allerlei extra voorwaarden aan Suriname op te leggen. Het voor de vuist weg in de media formuleren van verschillende, soms verregaande, voorwaarden voor hervatting van de hulp is op zich zelf geoorloofd; oplegging aan Suriname is echter slechts mogelijk door oneigenlijk gebruik van macht. Het internationaal recht biedt geen basis voor een dergelijk optreden.

Niet altijd is in het voorgaande een onderscheid gemaakt tussen de argumenten voor opschorting en de voortdrijving van de opschorting. Wat de opschorting zelve betreft meen ik dat terecht niet alleen aan juridische argumenten is vastgehouden. De bijzondere verhoudingen tussen beide landen leiden ertoe dat overwegingen van politieke en morele aard in dit geval de doorslag konden geven.

Van nog groter gewicht acht ik de omstandigheid dat in december 1982 niemand wist of het militaire bewind plannen voor een nog grotere zuivering had. De militairen leken tot alles in staat. Door de directe en furieuze reactie van juist Nederland wist Bouterse dat nu definitief fundamentele grenzen waren overschreden. Tot dan toe had Nederland slechts lauw gereageerd op eveneens ernstige schendingen van fundamentele rechten. De mogelijkheid reeds dat Nederland Bouterse van nog drastischer daden heeft kunnen afhouden, volstaat om zich te kunnen verenigen met het opschortingsbesluit. De tegenspraak waar men mij misschien op kan betrappen, vloeit voort uit het gegeven dat juridische regels van groot gewicht zijn, doch dat een acute noodsituatie toepassing niet altijd mogelijk en wenselijk maakt. Niet iedereen neemt met deze verantwoording echter genoeg. Voor de goede orde volgt hieronder dan ook een juridische constructie, die echter voor discussie vatbaar is.

Men kan betogen dat onder de toenmaals geldende

(18) P. van Dijk, 'Rechten van de mens en ontwikkelingssamenwerking; enige rechtsbeginselen', in: *NJCM-bulletin*, 1980, blz. 4 e.v.

(19) Zie ook S. Girjasingh, *Nederlands Juristen Blad*, 1982, blz. 173 e.v.

omstandigheden in december 1982 het blote fysieke bestaan van de burger direct werd bedreigd. Niet alleen politieke activisten liepen gevaar, doch uit het feit dat het militaire bewind ook advocaten, die in de rechtmatige uitoefening van hun werkzaamheid pleidooien hielden die Bouterse niet aanstonden, geliquideerd werden, vloeit voort dat ieder die Bouterse onwelgevallig was, gevaar liep. In een situatie waarin het directe bestaan acuut wordt bedreigd, is duidelijk dat sociaal-economische doelstellingen op de achtergrond geraken. Als dit het geval is, ontvalt (tijdelijk) de basis aan het verdrag en valt opschorting beter te verdedigen.

De vraag die nu opkomt, is welke criteria als eis aan Suriname gesteld kunnen worden voor hervatting. Is voortdurende van de opschorting een redelijke zaak? De criteria voor hervatting moeten gebaseerd worden op de doelstellingen van het verdrag. Van Suriname mag worden geëist dat waarborging van de fundamentele rechten van de burger op duurzame wijze wordt gegarandeerd. Op dit punt kan wat betreft de uitleg aansluiting worden gezocht bij de mensenrechtennota, die spreekt van stopzetting of opschorting van ontwikkelingshulp in geval van grove en voortdurende schendingen van mensenrechten. Indien er gedurende zekere termijn geen sprake is van voortdurende en grove schendingen, lopen de conclusies krachtens het verdrag en de mensenrechtennota gelijk op: hervatting van de ontwikkelingsrelatie. Als men dit als uitgangspunt aanvaardt, kan de Nederlandse regering niet langer om een feitelijk oordeel omtrent de situatie van de mensenrechten heen. Hervatting van de hulp ligt aldus in de rede.

Het voorgaande houdt in dat de andere aan Suriname gestelde eisen hun relevantie verliezen. De eis van een onafhankelijk onderzoek naar de gebeurtenissen wordt naar gelang de tijd voortschrijdt minder opportuun. In feite is namelijk reeds dank zij onafhankelijk onderzoek bekend geworden wat zich heeft afgespeeld en wie daarvoor verantwoordelijk zijn. Politiek gesproken betekent deze eis trouwens dat Bouterse moet aftreden en zichzelf vrijwillig moet aanbieden om een vrij zware straf te ondergaan. Hoe wenselijk het terugtreden van Bouterse ook is, een dergelijke interventie van buitenaf gaat te ver, en zij verliest uit het oog dat het gaat om de zaak zelve, te weten garanties voor de waarborging van fundamentele rechten.<sup>20</sup> De andere gestelde eis: herstel van de democratie, valt in zeker opzicht samen met het idee van 'rechtsstatelijkheid' en waarborging van belangrijke klassieke grondrechten.

Een meer concrete invulling van het begrip democratie, in de zin van de in het Westen geldende patronen en structuren, valt als eis aan Suriname niet te

stellen. In de internationale betrekkingen tussen Westerse en ontwikkelingslanden is concretisering van het begrip democratie steeds een onderwerp van strijd geweest. Wie mag bepalen wat democratie is? Terughoudendheid is gewenst; Nederland erkent dat en noemt dit punt dan ook terecht niet als criterium in de mensenrechtennota.

### Een nieuwe start

De econoom J. Verloren van Themaat twijfelt eraan of de regering zich de vraag heeft gesteld of en in hoeverre de opschorting kan bijdragen tot herstel van de rechtsorde in Suriname. De strekking van zijn betoog beoogt hervatting van de hulprelatie.<sup>21</sup>

In een ander periodiek betoogt G. A. de Bruijne dat, indien de politieke situatie niet verandert, de regering via directe steun aan de bevolking moet proberen te voorkomen dat juist zij het gelag zal betalen. Hiertoe moet de steun in de vorm van concrete projecten plaatsvinden, primair gericht op produktie ter verkrijging van inkomen en werk door die bevolking. De 'functionele groeperingen' zouden in het plan van De Bruijne een centrale positie moeten innemen.<sup>22</sup> Hoewel de uitvoering van zijn plan mij problematisch voorkomt, wordt duidelijk dat ook hij de wat passief afwachtende houding van regering en parlement ongelukkig oordeelt.<sup>23</sup>

De Nederlandse houding is reeds vorig jaar in een rapport van de International Commission of Jurists fijntjes gekritiseerd.<sup>24</sup> 'It would be over-reacting permanently to cancel development projects which directly benefit people in need and which cannot be misused by the regime in power', aldus de auteurs van het rapport. Met de suggestie van de ICJ - 'a thorough reexamination and a reorientation' van de ontwikkelingshulp - ben ik het eens.<sup>25</sup> De doelstellingen en de uitvoering van de hulp moeten immers

(20) Te gelegener tijd zal het Surinaamse volk, althans het justitiële apparaat, omtrent deze zaak zelf een oordeel moeten vellen. De mogelijkheden van een buitenlandse mogendheid zijn, zo ingrijpen al gerechtvaardigd is, buitengewoon beperkt.

(21) 'Mensenrechten en ontwikkelingshulp: testcase Suriname', in: *Socialisme en Democratie*, juni 1983, blz. 14 e.v.

(22) G. A. de Bruijne, 'Naar nieuwe verhoudingen? De relaties Nederland-Suriname na 8 december 1982', in: *Christen Democratische Verkenningen*, 1983, blz. 289-305.

(23) Zie ook *NJCM-bulletin*, 1984, blz. 95 e.v.

(24) *Report of a mission, Human Rights in Suriname*, Genève, 1983.

(25) Zie ook R. Hoppe, 'Suriname's opbouwingsplanning: tegenspoed of falen?', in: *Succes en falen van overheidsbeleid*, red. A. Hoogerwerf, Alphen aan den Rijn, 1983.

aangepast worden aan de ontstane situatie. In de antwoorden op de vragen omtrent het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 1983 over de besteding en de controle van de ontwikkelingsgelden blijkt dat de regering hieromtrent vrij concrete ideeën heeft.<sup>26</sup>

Wat er dus nu zou moeten gebeuren, is dat de regering een oordeel geeft over de mensenrechtensituatie in Suriname, zoals die zich vanaf januari 1983 tot dit ogenblik heeft ontwikkeld. Indien dit oordeel niet tot de conclusie leidt dat er sprake is van een consistent patroon van ernstige schendingen, dan moet in beginsel, onder in overleg nader te stellen voorwaarden, de hulp hervat worden. Er moeten dan garanties zijn dat in de toekomst de fundamentele rechten van de burger geëerbiedigd worden. Suriname moet daarbij zijn verplichtingen krachtens het International Covenant on Civil and Political Rights nu eens serieus nemen.

Redelijk is voor de eerstkomende vijf jaar een paritair samengestelde commissie, eventueel onder voorzitterschap van een internationaal erkend deskundige op het gebied van de mensenrechten in te stellen. Deze commissie, die dus in het geheel geen zeggenschap heeft over de besteding van de ontwikkelingsgelden, zou in jaarlijkse verslagen kunnen rapporteren over de stand van de mensenrechten in Suriname. Het voordeel van deze constructie is dat hervatting van de hulp ook in Nederland politiek gesproken voor velen, zoals politieke partijen, openbare mening, Surinaams verzet, mogelijk aanvaardbaar wordt en dat Suriname de zekerheid krijgt dat het beleid terzake de ontwikkelingshulp zoals vervat in het ontwikkelingsverdrag, op objectieve en voor Suriname controleerbare wijze tot stand komt. Het nut dat de bevolking van een dergelijke commissie heeft lijkt evident.

### Slot

Er is wel betoogd dat het niet-hervatten van de ontwikkelingshulp mede tot doel heeft het bewind-Bouterse te verzwakken en uiteindelijk tot aftreden te dwingen. De sociale spanning die zou ontstaan bij een ingrijpende financieel-economische deconfiture, zou hiertoe moeten leiden. Afgezien van de aanvaardbaarheid van dit middel, gezien de pijnlijke gevolgen voor het in armoede verkerende deel van de bevolking, twijfel ik aan de effectiviteit ervan; wat is trouwens het lot van de bevolking, indien het wel tot een opstand komt, en de militairen slaan keihard terug? Reeds een oppervlakkige blik over de grenzen maakt duidelijk dat vooral in zeer arme landen de militairen een vast steunpunt hebben gevonden en aldaar de dienst uitmaken.

Hierbij komt dat een noodzakelijke complement van een dergelijk beleid, namelijk internationaal-politieke isolering, niet kan slagen. Met het aantreden van het kabinet-Udenhout zijn de mogelijkheden voor Suriname om de diplomatieke betrekkingen met het buitenland te verbeteren voorlopig toegenomen. Minister Shulz van de Verenigde Staten verklaarde Suriname 'een faire kans' te willen geven,<sup>27</sup> terwijl met de regionale grote mogendheid Brazilië reeds langer bevredigende contacten bestaan.

Overigens laten noch de verdragsbepalingen, noch de in de mensenrechtentota omschreven uitgangspunten het toe op zodanige wijze te streven naar het in verval raken van het bewind. Het gaat om de zaak zelve, en daartoe heeft Nederland verscheidene positieve instrumenten die beter effect sorteren.<sup>28</sup> Nodig is wel dat de regering de 'afwachtende houding' laat varen.<sup>29</sup>

Een actiever beleid zal de democratische krachten in Suriname kunnen versterken en de autoriteiten ertoe brengen de fundamentele vrijheden te herstellen. Dit is verreweg te prefereren boven de pogingen het bewind financieel en politiek te isoleren. Indien de isolatietactiek zou slagen, wat niet waarschijnlijk is, dan kan het leiden tot verdere politieke radicalisering van de militairen, en daar is de zaak van de vrijheid en democratie dus niet mee gediend. Het wachten is nu op een positief en actief beleid van Nederland ten opzichte van Suriname.

(26) TK 1982-1983, 17848, nr. 24.

(27) *Volkskrant*, 29 maart 1984.

(28) P. van Gelder betoogt terecht dat Nederland met de opschorting het potentieel machtige middel dat zij heeft tot beïnvloeding van de ontwikkelingen in Suriname uit handen heeft gegeven. Vgl. 'Meer zorg dan hoop. De ontwikkelingsrelatie tussen Suriname en Nederland na de sergeantencoup van februari 1980', in: *Internationale Spectator*, december 1983, blz. 738.

(29) TK 1983-1984, 18100, hoofdstuk V, nr. 83, blz. 4.