

# Tegen het mensenrechtentekort

MENNO R. KAMMINGA

HET MODERNE IDEEAAL VAN DE MENSENRECHTEN is steeds gebotst op een weerbarstige werkelijkheid. Enerzijds worden internationaal aanvaardde rechten reeds lang beschermd door een diversiteit aan instrumenten en procedures, waaronder drie basisinstrumenten: de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948); het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (1966); en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (1966). Anderzijds vinden op veel plaatsen in de wereld nog altijd schendingen van deze rechten plaats. Voor de auteurs in de bundel onder redactie van Arts en Miho is het zonneklaar dat er een 'mensenrechtentekort' bestaat. De hoofdvraag van het boek is hoe hieraan het hoofd geboden zou kunnen worden. De bundel is opgedragen aan Bas de Gaay Fortman, hoogleraar Politieke Economie van de Mensenrechten aan de Universiteit Utrecht, die veel gedoceerd en geschreven heeft over 'mensenrechten' en het 'tekort' hieraan.

De bundel telt twaalf artikelen, verdeeld over drie delen. In deel 1 bieden Paschal Miho en Karin Arts, Raymond Ranjeva, Peter Baehr en Nico Schrijver algemene bespiegelingen bij de reactie op het mensenrechtentekort. Deel 2, dat ingaat op economische, sociale en culturele rechten, bevat bijdragen van Jeffrey

Harrod, Hans Opschoor, Mansoob Murshed, Mohamed Salih en Selma van Londen & Arie de Ruijter. Deel 3 bevat artikelen van Jessica Byron, Surya Subedi en Thanh-Dam Truong over de overbrugging van de scheiding tussen publiek en privaat. De keuze voor deze indeling lijkt vrij goed aan te sluiten bij De Gaay Fortmans eigen aandachtsvelden, in het bijzonder zijn uitleg van het begrip 'mensenrechtentekort', zoals gegeven in de Utrechtse inaugurele rede van 2001 (geciteerd op blz. xv).

Toch lijkt de keuze kort door de bocht, aangezien hierachter liggende, fundamentele vooronderstellingen niet verhelderd worden. Zo gaat de bundel simpelweg uit van de universaliteit van mensenrechten (vgl. blz. xviii), maar de lezer die hieraan twijfelt, zal het bestaan van een 'mensenrechtentekort' niet kunnen aanvaarden en zich niet door de artikelen aangesproken voelen. Extra probleem hierbij is dat de speciale aandacht van het boek voor economische, sociale en culturele rechten ('ESC-rights') niet expliciet gerechtvaardigd wordt, terwijl juist vooral van deze categorie de universaliteit wordt betwist. De Verenigde Staten en andere landen erkennen deze rechten niet en ook onder

Karin Arts en Paschal Miho (red.): *Responding to the Human Rights Deficit. Essays in Honour of Bas de Gaay Fortman.*

*Den Haag/Londen/New York: Kluwer Law International, 2003; xxiv + 220 blz.; 85,- euro; ISBN: 90-411-2021-1*

mensenrechtentheoretici is de fundamentele status omstreden (vgl. Opschoor, blz. 75-78). Kortom, het boek doet weinig moeite het kernbegrip 'mensenrechtentekort' overtuigend neer te zetten. Mogelijk had dit op passende wijze wél kunnen gebeuren door de mensenrechten en het tekort hieraan te verankeren in een theorie van mondiale (verdelende) rechtvaardigheid, waardoor tegelijkertijd de nadruk op economische, sociale en culturele rechten aannemelijker zou zijn geworden.<sup>1</sup>

De lezer die akkoord gaat met het uitgangspunt van het mensenrechtentekort, zal het boek – gezien het gekozen thema – vooral willen beoordelen op de inzichten die de opgenomen artikelen te zamen bieden bij vragen als: Wat voor vormen neemt het mensenrechtentekort aan? Wat zijn de oorzaken van het tekort? Wat zou er tegen gedaan kunnen worden? Dergelijke vragen krijgen in de bundel beslist veel aandacht, zodat gezegd kan worden dat ten minste de belofte van een 'rijk spectrum aan visies' (blz. xxiv) wordt ingelost.

Wat voor *vormen* neemt het

mensenrechtentekort aan? Mihyo en Arts stellen dat het mensenrechtentekort in de kern een ontwikkelingsstekort is, dat zich uit in geweldig toenemende ongelijkheid en grootschalige armoede op mondiaal, nationaal en lokaal niveau. Harrod ontwaart het tekort in de 'tegenstrijdigheid' die in de meest recente fase van de evolutie van de mensenrechten is ontstaan tussen de toenemende aanvaarding van burger- en politieke rechten enerzijds en de verslechtering van de situatie met betrekking tot economische en sociale rechten anderzijds; in de historische evolutie van de mensenrechten waren beide categorieën nog aan elkaar gekoppeld. Salih vraagt aandacht voor het mensenrechtentekort van minderheidsgroepen in zowel democratieën als autocratieën, dat tot uiting komt in spanningen tussen meerderheid en minderheden, en tot grote conflicten, genocide, discriminatie of verplaatsing kan leiden. Van Londen en De Ruijter zien op basis van een analyse van de situatie van de Inuit in Canada een mensenrechtentekort in de juridisch ongelijke behandeling van minderheden, waarvan de culturele identiteit genegeerd wordt.

Byron observeert een vrouwenrechtentekort in de Cariben, dat vooral bestaat uit een cultuur van geweld, seksuele intimidatie en ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt. Subedi ziet een groot tekort in de onhelderheid en tegenstellingen die bestaan over de vraag naar de verantwoordelijkheid van multinationale ondernemingen voor mensenrechtenschendingen. Truong beklemtoont het lichamelijke en psychisch lijden van vrouwen in de mondiale sekshandel, dat zij beschouwt als een drievoudig deficit: vrouwen lijden als vrouwen, als leden van een seksuele minderheid en als dragers van een bepaalde nationale identiteit.

Duidelijk komt zo in de bundel een omvangrijk en veelkoppig mensenrechtentekort naar voren, zelfs al

wordt dit grotendeels beperkt tot een tekort aan economische, sociale, culturele en collectieve rechten. Een belangrijke vraag die hierbij opkomt, maar die in de bundel helaas niet uitgediept wordt, is hoe (bestrijding van) het tekort aan vrouwenrechten zich verhoudt tot (bestrijding van) het tekort aan culturele en collectieve rechten, gezien de spanningen die hier liggen.

Wat zijn de oorzaken van het mensenrechtentekort? Mihyo en Arts zien de fundamentele oorzaak in menselijk en institutioneel falen om economische ontwikkeling en het voorzien in basisbehoeften te bevorderen, en om de toenemende ongelijkheid en armoede te beteugelen. Harrod verklaart de marginalisering van economische en sociale rechten uit de fenomenale opkomst van de macht van ondernemingen; de hiermee verbonden toename van het maatschappelijk aandeel van de onderklasse van 'nieuwe armen'; alsmede de tweedeling van de politiek in 'soevereine' en 'disciplinaire macht' (naar Foucault). Murshed wijst op systematische economische discriminatie, extreme armoede, uitsluiting van de toegang tot natuurlijke hulpbronnen, hebzucht en – vooral – de aanwezigheid van een zwak sociaal contract als oorzaken van burgeroorlogen en het falen van rechten. Hierdoor kunnen criminaliteit, geweld en burgeroorlog voor het individu vaak rationele opties worden.

Salih, Van Londen en De Ruijter benadrukken de voor minderheden willekeurige totstandkoming en uitvoering van wetten en rechterlijke interventies. Subedi en Truong zien oorzaken in een gebrek aan adequate wetten, standaarden, reguleringen en gedragscodes ter controle van respectievelijk multinationale ondernemingen en de illegale, profijtelijke vrouwenhandel. Salih acht het mensenrechtentekort het resultaat van het falen van de meerderheidsdemocratie om de rechten van minderheden te beschermen tegen

tiranerie van de meerderheid. Opschoor verklaart de voortdurende, grootschalige schending van economische, sociale en culturele rechten uit de ontkenning van de universaliteit van deze groep rechten als gevolg van hun onderschikking aan burger- en politieke rechten.

Aldus wordt duidelijk dat de auteurs veel verschillende, mogelijke oorzaken voor het veelvormige mensenrechtentekort bijeen hebben weten te brengen. Juist daarom zou het verhelderend zijn geweest als vervolgens was gepoogd de uiteenlopende verklaringen op elkaar te betrekken en te bezien of er voor het mensenrechtentekort oorzaken met een meer fundamentele en met een meer afgeleide betekenis onderscheiden kunnen worden.

Wat zou er tegen het mensenrechtentekort gedaan kunnen worden? In de bundel worden vele, doorgaans niet-juridische strategieën aange-reikt, die juist bedoeld zijn de aanvaarding van formeel geaccepteerde mensenrechtennormen te bevorderen. Opvallend is dat in diverse bijdragen een lange-termijn-, soms utopistische toonzetting overheerst en dat een korte-termijn-, pragmatisch geluid minder aan de orde komt. Veel nadruk wordt gelegd op wat zou moeten gebeuren – het aanpakken van kernoorzaken – maar aan de politieke vraag wat wenselijk is binnen de grenzen van wat mogelijk is, wordt grotendeels voorbijgegaan. Harrod is wel erg optimistisch wanneer hij eenvoudig vaststelt dat huidige trends, zoals de nadruk op economische en sociale rechten en op de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen en de mogelijke democratische opstand van de onderklasse, zullen leiden tot een volledig herstel van het verband tussen burger- en politieke rechten enerzijds en economische en sociale rechten anderzijds. Mihyo en Arts bekritisieren de internationale armoedebestrijdingsagenda als voorbijgaand aan oorzaken als onrechtvaardige handelspraktijken, oneerlijk-

ke investeringspatronen en gebrekkige lokale toegangsmogelijkheden, maar een alternatieve, werkbare strategie bieden zij niet. Ranjeva wijst op de noodzaak van een 'internationale cultuur van mensenrechten', die door 'mensenrechtenuitbouw' opgebouwd zou moeten worden, maar dit lijkt vooralsnog een utopische doelstelling.

Truong bepleit de eliminatie van de oorzaken van de vraag naar migratie-seksarbeid en propageert een *gender*-gelijke, menselijke en respectvolle samenleving; wat hier echter op korte termijn aan gedaan kan worden, blijft onhelder. Veel wordt verwacht van diverse internationale organisaties, die duidelijk een rol te spelen zouden hebben, bijvoorbeeld bij de bescherming en bevordering van rechten van inheemse volken (Van Londen en De Ruijter) en ter controle van multinationale ondernemingen (Subedi), maar wat zij op korte termijn kunnen doen, blijft vaag. Baehr wijst op de rol van mensenrechten-NGO's, die een veelomvattende mensenrechtenboodschap zouden moeten verspreiden, maar ondanks zijn nuancerende opmerkingen over onder meer de gebrekkige representativiteit, lijkt hij wel erg te vertrouwen op het idealisme, de zuivere motieven en de positieve gevolgen van NGO's.

Schrijver – met zijn artikel over de relatie tussen mensenrechten en secessie een buitenbeentje in de bundel – lijkt een nuchtere kanttekening te willen plaatsen bij ambitieuze internationale strategieën om het mensenrechtentekort aan te pakken. Hij wijst er terecht op dat zelfs in gevallen van serieuze mensenrechtenschendingen de grote beteke-

nis van beginselen als territoriale integriteit en non-interventie in de internationale betrekkingen niet onderschat moet worden, aangezien die niet slechts de *status-quo* proberen te handhaven, maar ook een anarchische wanorde beogen te voorkomen.

In de bundel bestaat wel degelijk oog voor het probleem dat goedbedoelde maatregelen om het mensenrechtentekort aan te pakken ontoereikend kunnen zijn en vaak zelfs contraproductieve effecten hebben. Zo zijn maatregelen als afschaffing of verbod van de structuren en praktijken die onrechtvaardigheden en ongelijkheden in stand houden – zoals afschaffing van privé-eigendom bij landhervormingen (Mihyo en Arts) of verbieden van prostitutie (Truong) – op zijn best onvoldoende en lijken het tekort eerder te vergroten. Erkend wordt ook dat op zich zelf veelbelovende strategieën ongewenste bijwerkingen kunnen hebben. Zo kan hervorming van het kiesstelsel gericht op allocatieve rechtvaardigheid de dominantie van eliteminderheden over de machteloze meerderheid of van meerderheden over minderheden verminderen (Salih), maar tegelijkertijd ook tot verstikking van publieke competitie leiden of gevoelens van achterstelling juist bestendigen. Kritische bemoeienis van mensenrechten-NGO's met multinationale ondernemingen of een intergouvernementele organisatie als de Wereldbank kan, vooral bij toepassing van een innovatief middel als stafruif, toegang verschaffen tot informatie en besluitvormingsprocessen, maar met als risico dat een te nauwe band ontstaat tussen actoren die onderscheiden rollen dienen te spelen

(Baehr). Alle strategieën overziend zou men met enig recht kunnen beweren dat de bundel onbedoeld aanleiding geeft tot *mensenrechtenuitbouw*. Aanpak van de diepere oorzaken van het mensenrechtentekort is nodig maar ook utopisch, want dit lijkt een wereldpolitieke revolutie te vergen. Aanpak via bestaande politieke systemen is realistischer, maar deze schiet te kort en kan zelfs verkeerd uitpakken.

De bundel onder redactie van Arts en Mihyo laat op diverse analyiseniveaus – mondiaal, internationaal, binnenslands, individueel – vele facetten van de problematische praktijk van mensenrechten op belangwekkende wijze naar voren komen. Helaas is weinig aandacht besteed aan basisvragen en de formulering van politiek realistische doelstellingen en maatregelen; jammer is dat een evaluerend slothoofdstuk ontbreekt. Tot verdere reflectie en debat stimuleren de artikelen, afzonderlijk en te zamen, zeker. Het boek wordt fraai afgerond met een door Eelke Heemskerk samengestelde, uitvoerige bibliografie van Bas de Gaay Fortman, waaruit diens veelzijdigheid als auteur nadrukkelijk blijkt.

## Noot

- 1 Vgl. Charles R. Beitz, 'What human rights mean', in: *Daedalus*, winter 2003, blz. 36-46, alsmede eerder werk van deze auteur.

**DR. IR. MENNO R. KAMMINGA** is universitair docent bij de sectie Internationale Betrekkingen/Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.

# Moskous geplande opmars naar wereldheerschappij

MARTIN VAN DEN HEUVEL

Coen van Trigt: *De Koude Oorlog*.  
Groningen: Gopher Publishers, 2003; 533 blz.;  
18,50 euro; ISBN: 90-5179-059-7

DIT BOEK BEHANDELT DE BUITENLANDSE politiek van de Sovjetunie, een afgesloten periode dus. Rhodesië, Zimbabwe, Nicaragua en Chili, alles komt aan de beurt. Dat wil zeggen, Van Trigt behandelt de Russische opmars in Afrika en Latijns-Amerika. Hij beschrijft wat de doeleinden van Moskou waren: heel Afrika in zijn greep krijgen en daarna Midden- en Zuid-Amerika. Een hoofdstuk heet: 'De Derde Wereldoorlog was al begonnen'; daarin wordt de geplande opmars van Moskou naar de wereldheerschappij beschreven.

Volgens Van Trigt bestond deze Derde Wereldoorlog niet *ondanks* de Westerse ontspanningspolitiek, maar was hij juist een *onvermijdelijk gevolg* van de vreedzame coëxistentie. Ontspanning klinkt mooi, schrijft hij, maar eenzijdig toegeven betekent niet de vrede, maar de oorlog in de hand werken. Kijk maar, zegt hij dan, naar Chamberlains politiek ten opzichte van Hitler (blz. 359). Dit laatste is een van de vele voorbeelden waarin Van Trigt van het ene land en de ene periode naar de andere springt om zijn stellingen te 'bewijzen'.

Van Trigt schrijft: 'Als de Russen het over ontspanning hadden, bedoelden ze dat niemand zich mocht bemoeien met de schending van de mensenrechten in de Sovjetunie en de Russische imperialistische politiek in Afrika.' Kortom, het Westen moest de Sovjetunie harder aanpakken. Maar, constateert hij

dan teleurgesteld, half Europa werd in 1945 door Roosevelt en Churchill aan Stalin uitgeleverd (blz. 361).

Van Trigt is, kortom, de anti-socialist die weet hoe je de Sovjetunie had moeten aanpakken. Maar met het bovenstaande wordt ook duidelijk dat hij vaak flink doorslaat. Roosevelt en vooral Churchill leverden echt niet met plezier Oost-Europa aan Stalin uit. Ze konden niet anders dan de harde werkelijkheid van 1945 aanvaarden.

Van Trigt houdt niet van socialistten. Zo schrijft hij: 'Socialisten hebben de neiging politieke overgangstrategieën van de zonnige kant te bekijken, omdat ze een geringe zelfkennis paren aan een nog kleinere mensenkennis. Dat is het noodlot van mensen die hun plannen op dogma's baseren.' (blz. 275) En vooruit, nog een citaat: 'Bij alle socialistten, of ze nu marxistisch zijn of niet, leeft de heilsverwachting van een utopisch socialisme, zonder sociale en economische conflicten, armoede en leed. Naïveteit en radicaliteit gaan hand in hand met het geloof in een progressieve samenleving met paradijselijke toestanden waarin alle mensen [sic] genivelleerd zullen zijn.' (blz. 378-379)

'Gefrustreerde linksisten', het is een term die Van Trigt graag gebruikt. Maar nogmaals, hij slaat door. Men kan bezwaar hebben tegen de politiek van Willy Brandt. Maar was er echt een alternatief voor het erkennen van de DDR?

Men kan bij bepaalde gelegenheden de ontspanningspolitiek van het Westen tegenover de Sovjetunie onverstandig vinden. Maar men kan ook verdedigen dat de Sovjetunie door de Westerse ontspanningspolitiek zelf vreedzaam ineengestort is. En al weten we dat sommige Russische leiders soms droomden van een hele communistische wereld, ze waren meestal verstandig genoeg om in te zien dat de krachtsverhoudingen in de wereld dat niet toestonden.

Van Trigt bewandelt grote perioden en grote gebieden. Maar zijn uitgangspunten zijn simpel: de dreiging van de communistische boeven versus vele onnozele Westerlingen, die vaak misleid werden door 'gefrustreerde linksisten'. Die laatste zijn heel vaak journalisten en natuurlijk socialistische politici. Voor Van Trigt zijn de ideeën van Marx, Lenin en Stalin een vast schema waarop de sovjetpolitiek gebaseerd bleef. Dat de politieke omstandigheden steeds veranderden en dat je met de ideologie ook in Moskou vele kanten op kon, wil hij niet geloven, laat staan dat er in West-Europa naast domme nog heel wat verstandige socialistten bestonden.

MARTIN VAN DEN HEUVEL is Oost-Europadeskundige.

# Paaien en zaaien zonder oogsten: diplomatie en Noord-Korea

CHRIS DEVILLERS

Pierre Rigoulot: *De schurkenstaat – een geschiedenis van Noord-Korea*.  
Amsterdam: Atlas, 2003; 128 blz.; 12,50 euro;  
ISBN: 90-450-1149-2

HOE KAN HET MISDADIG REGIME VAN Noord-Korea zolang overleven? 'Dankzij de internationale gemeenschap, met inbegrip van de Europese Unie', stelt de Franse filosoof en communisme-expert Pierre Rigoulot (1944). Zijn boodschap: het regime van Noord-Korea is het misdadigste ter wereld en dankt zijn voortbestaan aan de internationale gemeenschap, vooral de Verenigde Staten en Zuid-Korea. Door zijn boek sluimeren verontwaardiging, schaamte en kritiek over de omgang met Noord-Korea. Rigoulot, hoofdredacteur van de *Cahiers de l'Histoire sociale*, ziet vooral gemiste kansen voor oplossing van het Koreaanse probleem. Hij geeft een onthullende kijk op dit gesloten land.

De auteur beschrijft geschiedenis en achtergronden helder, maar niet zonder oordelen te vellen. De twee miljoen doden door chronische hongersnood wijt hij aan de leiders, die star hun stalinistische koers voortzetten. Rigoulot levert aangrijpende impressies van repressie en heropvoedingskampen. Uitvalswegen om de repressie te overleven zijn de levendige – gedoogde – zwarte markt, het rijkelijk voorhanden Chinese geld en de omkoopbare grenswachten in het noorden: ongeveer 200.000 Noord-Koreanen zijn naar China gevlucht. De Chinese leiders willen echter geen migratiestroom stimuleren zoals de Oost-Duitsers in 1989 aanklopten aan de Hongaarse en Oostenrijkse grens. China beschouwt de Noord-Kore-

anen primair als economische migranten en stuurt velen terug. Een hypocriete houding, aldus Rigoulot, die het betreurt dat het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR, Ruud Lubbers) hierover geen schandaal durft te maken. Geluk bij een ongeluk: door de toegenomen (illegale) grensoverschrijdingen neemt de onwetendheid omtrent de buitenwereld af, één van de hoofdpijlers van de repressie.

Rigoulot presenteert Noord-Korea als ideaaltypische schurkenstaat, *rogue state*, het oorspronkelijk Amerikaanse predikaat voor staten die zich aan internationale regels onttrekken, massavernietigingswapens willen verwerven, terrorisme steunen en de eigen bevolking onderdrukken.<sup>1</sup> Door geldgebrek raakte het regime verwickeld in illegale handel, wapenleveranties, drugssmokkel en steun aan terroristen. De Amerikaanse regering weet hiervan, maar onderneemt niet meer dan het optekenen van deze inkomstenbronnen. De indoctrinatie scheidt onderdanen die zich levenslang opofferen voor hun leider. Via hen pleegt Pyongyang sinds 1987 terroristische activiteiten buitenslands, zoals vliegtuigaanslagen, ontvoeringen en provocaties jegens Zuid-Korea. De ontzaglijke Noord-Koreaanse militaire capaciteit omvat – naar eigen zeggen – nucleaire, chemische en biologische massavernietigingswapens en ballistische raketten die de Amerikaanse west-

kust kunnen bereiken. Pyongyang verhandelde rakettechnologie naar Iran, Syrië, Libië, Jemen en Pakistan.

Rigoulots analyse is overzichtelijk, maar niet zo systematisch als die van Raymond Tanter in zijn *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation* (1998); ook ontbreekt een vergelijking met andere 'schurken'. Wel onderschrijft Rigoulot uitdrukkelijk de Amerikaanse dreigingsperceptie en Noord-Korea's plek op Bush' As van het Kwaad. Niets nieuws, maar toch opmerkelijk dit zo overtuigd van een Europeaan te horen. Ondanks zijn suggestieve toon waagt Rigoulot zich niet aan stellingname over de legitimiteit van een aanval op Noord-Korea. Hij schetst de dreiging wel acuter dan ze is, wanneer hij Pyongyangs *vijandelijke taal* ook rechtstreeks tot Europa gericht ziet. Dit gaat in tegen de heersende (?) Europese zienswijze van de Duitse terrorismedeskundige Harald Müller, die de dreiging voor Europa 'indirect' noemt: als Noord-Korea uit geldnood zou besluiten grootschalige vernietigingswapens te verhandelen aan terroristische eenheden met Europese doelen – wat hij onwaarschijnlijk acht.<sup>2</sup> Overigens erkent Rigoulot met Müller de afwezigheid van een Noord-Koreaanse *militaire* dreiging voor Europees grondgebied.

Met succes hanteert Pyongyang stevast eenzelfde onderhandelingspatroon, waarbij niet het bereikte

resultaat telt, maar onderhandelen wordt gebruikt als middel om tijd te winnen en klinkende maar ook aarzelende bemoedigingen binnen te halen om de onderhandelingen te vervolgen. 'Dreiging en afsluiting' wisselt men af met 'opening en onderhandelen' teneinde onderhandelingen te laten voortduren. Dit verstevigt de machtspositie van het regime, dat stand houdt bij de gratie van het gepaai van onderhandelingspartners die goedschiks, doch verzeefs, vertrouwen daarmee een vruchtbare basis te leggen voor later resultaat. Zo mondden eerdere crises uit in het *Agreed Framework* en het KEDO-consortium.<sup>3</sup> Pyongyangs reactie op Zuid-Korea's *Sunshine policy* is van hetzelfde laken een pak. Noord-Korea is gepaaid met 525 miljoen dollar voor toenaadering, maar politieke vooruitgang bleef uit.

De internationale gemeenschap is medeplichtig aan het voortduren van de situatie, want zij trekt geen lessen. In 2001 ontvangt Noord-Korea van alle landen ter wereld zelfs de meeste hulp, voor het overgrote deel notabene van landen die Pyongyang openlijk zijn vijanden noemt. Een verklaring voor deze paradox is de Amerikaanse, Zuid-Koreaanse, Japanse, Chinese, maar vooral ook de Europese strategie. Die is erop gericht Noord-Korea's economische ineenstorting te voorkomen, omdat deze gelijkstaat aan destabilisering van het schiereiland en oorlogsrisico, maar zeker ook aan een financiële afgrond voor Zuid-Korea, dat dan een plotselinge hereniging zou moeten bekostigen. De afweging achter deze strategie is te eenzijdig, omdat die voorbijgaat aan Pyongyangs mensenrechtenschendingen. Het Kwaad overleeft

en Noord-Koreaanse burgers delven het onderspit.

Ook Europa treft dus blaam. Afgezien van Frankrijk en Ierland onderhouden alle EU-lidstaten diplomatieke banden met Noord-Korea. De Europese Commissie ondersteunt Noord-Korea financieel en met levensmiddelen. Rigoulot verwijt de Europese diplomatie eenzijdigheid, blindheid en een gebrek aan voorstellingsvermogen van de explosieve situatie.<sup>4</sup> Door zich tot het humanitaire vlak te beperken, verzuimt de EU haar morele taak de grofste mensenrechtenschendingen door het regime te voorkomen. De EU bedrijft een éénrichtingsdiplomatie voor zover zij van Pyongyang geen tegenprestaties eist.

Naast Japan hebben nu China en de Verenigde Staten belang bij een vreedzame oplossing van de crisis. China wil een multilaterale oplossing, omdat het vreest dat Japan nucleair gaat als Noord-Korea kernmacht blijft. Ook mag niet worden vergeten dat China inmiddels de Verenigde Staten vervangt als Noord-Korea's grootste aardolieleverancier. Amerika zal niet aansturen op militaire escalatie, omdat het te veel bezig is met Irak en de komende Amerikaanse presidentsverkiezingen. Ruslands pogingen de gemoeieren te sussen zijn niet oprecht, zolang het zijn economische verstremgeling met Noord-Korea niet in de waagschaal legt.

Ten slotte formuleert Rigoulot zijn aanbevelingen, die aansluiten bij Westerse visies die hereniging zonder regime-aanpassing in Pyongyang uitsluiten.

- In de eerste plaats moeten de EU-lidstaten bekrachtiging van diplomatieke erkenning van Noord-Korea laten afhangen van werkelijke ver-

anderingen, zoals opening van concentratiekampen.

- De VN-Veiligheidsraad en het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) moeten voorwaarden opstellen waaronder Noord-Korea het non-proliferatieverdrag zal naleven.

- Zuid-Korea wordt geholpen met een anti-raketschild en een internationaal consortium met het oog op de kosten van hereniging.

- Uiteindelijk moeten de in Zuid-Korea gestationeerde Amerikaanse militairen vertrekken om China geen voorwendsel te geven een hereniging onder Zuid-Koreaanse beschermheerschap te weigeren.

Rigoulot hoopt, kortom, dat gezamenlijke druk van democratische landen – anders dan bij Irak – de tirannie zal doen terugtreden.

Dit boek is wellicht geen doorwrochte analyse van een theoreticus van de internationale betrekkingen, maar deze publikatie moet het vooral hebben van aangrijpende beschrijvingen én de morele verontwaardiging van een filosoof.

## Noten

- 1 Raymond Tanter, *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation*, Londen: MacMillan, 1998.
- 2 Harald Müller, 'Terrorism, proliferation: a European threat assessment', in: *Chaillot Papers* Nr. 58, Parijs: Institute for Security Studies, maart 2003.
- 3 *Korean Peninsula Energy Development Organization*.
- 4 Pierre Campguilhem, 'Und keiner gebietet Einhalt', in: *Preussische Allgemeine Zeitung*, 5 juli 2003.

**CHRIS DEVILLERS werkt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken te Den Haag. Deze bespreking presenteert hij op eigen titel.**

# Een waardevol document over Nederland als gasland

RENS KNEGT

Aad Correljé, Coby van der Linde, Theo Westerwoudt: *Natural Gas in the Netherlands. From Cooperation to Competition*. Amsterdam: Oranje-Nassau Groep BV, 2003; 240 blz.; 15 euro (excl. verzendkosten); ISBN: 90-5031-084-2

DE GESCHIEDENIS VAN HET AARDGAS IN Nederland is in vele opzichten een boeiend verhaal. Twee recente gebeurtenissen na het verschijnen van het boek van Correljé, Van der Linde en Westerwoudt illustreren dit. In de eerste plaats het voorstel van de Europese Commissie tot afspraken te komen over de wijze waarop in geval van krapte in de gasvoorziening het Nederlands aardgas in EU-verband kan worden ingezet. In de tweede plaats de brief waarmee minister Brinkhorst van Economische Zaken op 15 oktober 2003 aankondigde dat de voorgenomen complete ontmanteling van Gasunie voorlopig geen doorgang vindt. Beide feiten zouden belangrijk materiaal zijn geweest voor de auteurs. Het eerste raakt immers de soevereiniteit van lidstaten over hun natuurlijke hulpbronnen, het tweede lijkt een breuk met het paradigma dat sinds medio jaren '90 het denken over de energievoorziening beheerst: liberalisering. De kracht van het boek van Correljé c.s. ligt in het feit dat de internationale context en het verschuivende politieke en – daarmee samenhangende – institutionele discours het decor vormen van hun geschiedschrijving.

De geschiedenis van het Nederlandse aardgas is nog jong. Het aardgas bij Slochteren werd eind jaren '50 ontdekt en de beroemde nota-De Pous (de minister van Economische Zaken, die het 'gasgebouw' oprichtte) dateert van 1962. Er is dus heel veel, betrekkelijk

recent, primair bronnenmateriaal. Het boek heeft dan ook een uitgebreide literatuurlijst. De auteurs, allen verbonden aan het *Clingendael International Energy Programme* (CIEP), hebben dat omvangrijke materiaal geordend tegen de achtergrond van institutionele, technologische en economische factoren in een internationale context. Dat, gevoegd bij een fasering van het aardgasverhaal in drie perioden, maakt het boek tot een historisch waardevol document. De auteurs hebben het aangedurfd hun boek te publiceren op een moment dat er grote veranderingen gaande zijn, waarvan de uitkomst nog onduidelijk is. De eerste alinea van deze recensie verwijst daarnaar. Het maakt een tweede, herziene druk over enige jaren onvermijdelijk.

*Internationale context.* Vanaf de eerste pagina's is dit boek doordrongen van de internationale aspecten van het Nederlandse aardgas en van de institutionele vormgeving die voor winning, transport en handel ('het gasgebouw') is gekozen. Zo is de keuze Shell en Esso vanaf het begin in de *driver's seat* te zetten bij productie, transport en handel ingegeven door internationale-politieke overwegingen. Beide *multinationals* waren in die tijd (rond 1960) immers ook met de sjeiks in het Midden-Oosten in onderhandelingen verwickeld over de winning van ruwe olie. Die sjeiks moesten op afstand worden gehouden; daarom mocht in Nederland niet het prece-

dent worden geschapen dat de staat al te zichtbaar de eerste viool speelde. Zo ontstond een ingewikkelde constructie, met de Nederlandse Aardolie Mij (NAM) als producent, een maatschap waar de rekening werd opgemaakt tussen de staat en de oliemaatschappijen, en met de Gasunie voor transport en handel. Een *public private partnership* lang voordat het begrip werd uitgevonden.

Ook andere internationale invloeden passeren systematisch de revue. De politieke overwegingen bij de export van aardgas (het beruchte contract-op-een-koopje voor Italië), de diepgaande gevolgen van de beide oliecrises voor de vraag in welke sectoren het gas werd ingezet en tegen welke prijs, de rol van de Europese Commissie, in het bijzonder in het debat over de liberalisering, het *European Energy Charter* (Europees Energiehandvest, ook wel aangeduid als 'plan-Lubbers') en het bij uitstek internationale klimaatprobleem. Ook het transport van gas uit Noorwegen naar België en Duitsland komt aan de orde, maar niet het feit dat Nederland hierbij mede buitenspel kwam te staan door onze moeilijke procedures op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Jammer is dat er (te) weinig wordt gezegd over de achtergrond van de oprichting van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) in Parijs. Maar de echte omissie is het ontbreken van het jarenlange geschil tussen Nederland en Duitsland over de

zogenaamde *common area* in de monding van de Eems. Nog in de jaren '90 is eindeloos gehakketakt over te veel geleverde kubieke meters aan Duitsland en tegen welke prijs deze zouden worden teruggeleverd. Iets voor de tweede druk.

Het Nederlandse energiecircuit stond lang bekend als in zichzelf gekeerd en nationalistisch. Het directoraat-generaal voor Energie op het ministerie van Economische Zaken (DGE) had de naam betrekkelijk los te opereren van de rest van het departement en het werd verweten bepaald geen warme gevoelens te hebben bij veel onderdelen van het Europees energiebeleid. Dat beeld wordt door Correljé, Van der Linde en Westerwoudt stilzwijgend enigszins genuanceerd. Het DGE is een belangrijke speler geweest in veel internationale debatten. Een groot deel van de behoudende opstelling in Europa ten aanzien van de liberalisering wordt verklaard uit het door de schrijvers uiteengezette succes van het institutioneel arrangement, genaamd 'gasgebouw'. De in het boek opgenomen interviews met de voormalige directeuren-generaal Verberg, Dessens en Van Hulst geven daar aanwijzingen voor. Overigens vind ik de interviews met deze topambtenaren verder erg vlak: te veel bekende *statements*, te weinig nieuwe gezichtspunten op basis van voortschrijdend inzicht of op basis van de bekende wijsheid achteraf.

*De gevolgen van de liberalisering.* Het 'gasgebouw', dat in 1962 werd geïnstalleerd, is een succes geworden. De auteurs beschrijven de wijze waarop de productie op gang kwam, vooral ook de ontwikkeling van de kleine velden, de gevolgde marketingstrategie, de revenuen voor en de negatieve effecten (*Dutch disease*) op de Nederlandse economie. Dit is het sterkste deel van het boek. Het verschaft een goed inzicht in de manier waarop politieke beslissingen en economi-

sche overwegingen het Nederlands aardgasbeleid tot een succes maakten.

Dat 'gasgebouw' was onomstreden in de eerste twee perioden die de auteurs hanteren: vanaf het begin tot de eerste oliecrisis en vervolgens van 1973 tot omstreeks 1990. Vanaf 1990 wordt de druk op de institutionele structuur – oftewel het gasgebouw – geleidelijk opgevoerd onder druk van het nieuwe paradigma: liberalisering op zoveel mogelijk markten en dus ook op de energiemarkt. Dat werd de boodschap van de Europese Commissie en in iets mindere mate van het IEA. De auteurs weten dank zij talrijke bronnen veel van de periode 1990 tot heden. Zelf waren ze echter niet in de vergaderkamers van Brussel, Parijs en Den Haag. In hun boek lijkt het dank zij de helikopterblik een zakelijke discussie met een onvermijdelijke uitkomst. De werkelijkheid was rauwer, zowel in het College van Gedelegeerden van de Gasunie als in de interne disputen op het ministerie. Dat de auteurs dat missen is uiteindelijk niet erg, gelet op het doel van deze geschiedschrijving. De direct betrokkene krijgt af en toe de neiging wat meer kleur aan te brengen.

Toch zit in het laatste deel van het boek de achilleshiel. Dat betreft de analyse van de gevolgen van de liberalisering voor de gasvoorziening. Op dit punt is het boek veel minder strak gestructureerd dan in de voorafgaande pagina's. Het verhaal over de achtergrond van de liberalisering van de energiemarkten – in essentie niets anders dan vrije keuze voor iedere afnemer en concurrentie tussen producenten en tussen leveranciers - begint in hoofdstuk 5, maar de logica wordt onderbroken in hoofdstuk 6 onder de titel 'Hollanders, Count your blessings'. In dat hoofdstuk wordt teruggegrepen naar veel gebeurtenissen en discussies in de eerste twee onderscheiden perioden, zoals het apart zetten van de overheidsinkom-

sten uit aardgas voor specifieke doelen, en worden de zegeningen van het 'gasgebouw' en kleine-veldenbeleid nog eens herhaald. Verbrokkeling dus en vooral een onderbreking van de logische analyse van de gevolgen van de liberalisering. Misschien moeten in de tweede druk de hoofdstukken 5 en 6 van plaats ruilen.

Hoofdstuk 5 wordt verlevendigd met een interessante analyse van de bekende energie-analist professor Peter Odell. Hij waarschuwt indringend voor de gevolgen van liberalisering in deze zeer kapitaalintensieve, leidinggebonden sector. Als er onvoldoende zicht bestaat voor producenten en transporteurs op langetermijnafzetcontracten, dan komen de investeringen in gevaar. Met negatieve gevolgen voor de voorzieningszekerheid voor de afnemers. Afnemers en producenten/transporteurs hebben een gemeenschappelijk belang, te vatten in de woorden: *security of supply and demand*. Deze woorden doen geen recht aan de analyse van Odell; daarvoor biedt een recensie de mogelijkheid niet. Waar het om gaat is dat Odell nu, in 2003, aangeeft waarom er in Europa altijd weerstand is geweest en zal blijven tegen liberalisering van de gasmarkt. Dat dit bij de producenten nog sterker is, als gevolg van mogelijke gevolgen voor de aardgasinkomsten, staat buiten kijf.

In hoofdstuk 7 proberen de auteurs hun eigen analyse te geven over de gevolgen van de liberalisering. Die is bijna even pessimistisch – maar minder scherp – als die van Odell. Ook komt – naast de nieuwe en eerste (!) gaswet – de door de toenmalige minister Jorritsma in 2002 aangekondigde totale afbraak van het 'gasgebouw' aan de orde. Daar zijn de auteurs weer op hun best. In de ogen van de minister was de ontmanteling van de Gasunie noodzakelijk om recht te doen aan het paradigma – of liever: aan haar ideologie – van liberalisering. Dat bij de Gasunie transport en handel

gescheiden moeten worden, is niet omstreden, maar de mogelijke consequenties voor het beleid met betrekking tot de kleine velden lijken door de minister en haar ambtenaren te zijn onderschat. Dat brengen Correljé c.s. haarscherp aan het licht. Er ging in oktober jl. dan ook een zucht van verlichting door energieland toen haar opvolger Brinkhorst aankondigde de ontmanteling van de Gasunie voorlopig aan te houden.

**Conclusie.** Dit boek is van groot belang voor actuele beleidsdiscussies. Vele bestuurders en directies in de energiesector zal bij lezing de

ogen worden geopend over de zorgvuldigheid waarmee de 'controlled' gasmarkt in Nederland is neergezet en welke voordelen deze heeft gebracht. Afbraak of wijziging daarvan met onvoldoende doordachte gevolgen is een gevaarlijke weg. De discussie over liberalisering verdient het daarom zeer genuanceerd te worden gevoerd. De auteurs leveren een goede bijdrage; ze zijn erin geslaagd de historie voortreffelijk in kaart te brengen tegen de achtergrond van de wisselwerking tussen technologie, instituties en economie. Dat is een grote verdienste. De hier gemaakte kritische kanttekeningen

doen aan deze conclusie weinig af. Gelet op de snelle ontwikkelingen en de noodzaak de analyse over gevolgen van de liberalisering scherper te krijgen, kijk ik uit naar een herziene tweede druk.

**RENS KNEGT** is sinds 1989 werkzaam in de energiesector. Eerst als plv. directeur-generaal van Energie bij het ministerie van Economische Zaken, later als organisatie-adviseur en directeur Business to Business bij Eneco Energie.

**Charles C. Pentland (red.): Bridges to Peace. Ten Years of Conflict Management in Bosnia.**

Kingston, Ontario (Can.): Centre for International Relations, Queen's University, 2003 (tel. 613-533-2381); A Special Issue of the Queen's Quarterly; 251 blz.; € 15  
ISSN 0033-6041

Dit themanummer bevat negen essays van Balkanexperts verbonden aan militaire en wetenschappelijke instellingen in Canada, Groot-Brittannië, Australië, Duitsland en de Verenigde Staten. Zij belichten de pogingen tot vredeshandhaving in Bosnië in de periode 1990-2002. Het voorwoord is van de Nederlandse ambassadeur in Canada, Jacques van Hellenberg Hubar. Als contrast en ter vergelijking is er ook een artikel over de operaties van de door Australië geleide succesvolle vredesmissie (INTERFET) in Oost-Timor. In aparte artikelen wordt de zoektocht van de EU naar een eigen rol en de rol van Duitsland, Canada ('Unspent Currency') en de Verenigde Staten in het conflict geanalyseerd. Men treft ook een artikel aan van Louis Delvoie (Queen's University), getiteld 'Through Islamic and Other Prisms: Turkey and the Bos-

nia Conflict', waarin hij de optiek van het westen en die van de moslimwereld tegenover elkaar zet. Het westen zag de desintegratie van Joegoslavië en het daaruit voortvloeiend conflict in Bosnië als een nieuwe en ernstige bedreiging van de vrede en de stabiliteit in Europa. Ze genereerde wijdverspreide angst voor grote aantallen vluchtelingen en voor het overslaan van het conflict naar naburige landen. In grote delen van de moslimwereld werd het conflict daarentegen gezien als een aanval (en niet de eerste) op de moslims van de kant van de niet-moslims, in dit geval de christelijke Serven en Kroaten. De gebeurtenissen in de Balkan brachten vooral Turkije, met zijn seculiere, kemalistische erfenis en zijn lidmaatschap van de NAVO aan de ene kant, en zijn moslimbevolking en zijn histo-

rische banden met de Balkan aan de andere kant, in een ernstig dilemma. Delvoie vraagt zich tot slot af of de houding van Turkije in het conflict-Bosnië, die niet altijd door de Europese Unie werd geapprecieerd, de kans op een lidmaatschap van de Unie ernstig in gevaar heeft gebracht. Een duidelijk antwoord kan zijns inziens niet worden gegeven. Het hangt ervan af of men van mening is dat verdere Turkse integratie in de EU 'the social and political selfidentification' aan beide kanten ernstig aantast, of dat men Turkije beschouwt als een 'security insulator between itself and the Middle East' en dat men alles moet doen om te vermijden dat Turkije opschuift in de richting van 'a short-circuit between the security dynamics of the Middle East and those of the Balkans' (blz. 249). (F.v.d.B.)

## S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde (F.v.d.B.).

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