

Gekibbel over de Waterverdragen

Stephan Vanfraechem:

Goede Nabuurschap? De waterverdragen tussen België en Nederland 1960–2002.

Gent: Academia Press, 2003; (Reeks Historische Economie en Ecologie); viii + 157 blz.; 15,- euro; ISBN: 90-382-0442-6

Onder de titel *Goede Nabuurschap* geeft Stephan Vanfraechem een opvallend levendige en openhartige beschouwing over de Belgisch–Nederlandse bilaterale onderhandelingen tussen 1960 en 2002 betreffende de zogeheten Waterverdragen.

De in dit boek besproken en becommentarieerde onderhandelingsfasen over de uitdieping van de Westerschelde worden in een chronologische weergave aan een nauwkeurige en tevens zo onpartijdig mogelijke analyse onderworpen. Is de vraag ‘Goed Nabuurschap?’, zoals gesteld door de Antwerpse havenscheper Delwaide, een terechte beschuldiging aan het Nederlandse adres? Maken de tegengestelde belangen tussen Antwerpen en Rotterdam ieder vergelijk onmogelijk? Of moeten daarbij ook andere factoren in aanmerking worden genomen ter verklaring van het uiterst moeizame, problematische verloop van de onderhandelingen? Wat te denken over de *impact* van de intercommunautaire Belgische tegenstellingen en conflicten, de onenigheid over de Europese regelgeving inzake waterkwaliteit, de grote verschillen in onderhandelingscultuur en, niet te vergeten, de oeroude reflexen en stereotypen sedert de sluiting van het Scheidingsverdrag uit 1839? Daarin waren zeer vage multi-interpretabele rechten en plichten met betrekking tot de vaargeul via Ne-

derland naar de Antwerpse haven neergelegd.

Vanfraechem plaatst de besproken onderhandelingsfasen op heldere wijze tegen de achtergrond van dit Scheidingsverdrag, waarop toentertijd de grote mogendheden zo’n beslissende invloed hebben uitgeoefend. Willem I zag zijn droom – een sterke mogendheid met een krachtig handels- en vervoerscentrum in het Noorden en een sterke industrie in het Zuiden – in rook opgaan. België kon zijn claims op Zeeuws-Vlaanderen, Luxemburg en Limburg niet verzilveren. De onvrede bij beide partijen was groot. Kossmann schreef in 1993 in de *Internationale Spectator* het volgende: ‘Van het verleden maakt geen heden zich ooit los. Het kan echter wel proberen zijn visie erop aan de veranderde omstandigheden aan te passen.’ Een treffender karakterisering van het onderhandelingsproces over de waterverdragen valt moeilijk te geven.

Vergeleken met de Nieuwe Waterweg als toegangspoort naar Rotterdam heeft de Westerschelde als toegangspoort naar Antwerpen enige structurele gebreken: bochtig, een geringe natuurlijke diepgang, een kwetsbare ecologie ... gelegen op het grondgebied van de grootste concurrent. Kortom, over de verbeteringswerken voor zijn maritieme toegang tot Antwerpen moet België onderhandelen met Nederland of zijn rechten juridisch afdwingen voor het Internationale Hof. Een niet gering obstakel derhalve in de overlevingsstrijd om gelijke tred te houden met de concurrentie in de *range* Hamburg – Rotterdam – Antwerpen – Le Havre. Een technologi-

sche revolutie voltrok zich ook in de zeescheepvaart in de tweede helft van de vorige eeuw: grote toename van het aantal scheepsbewegingen, krachtiger schepen met grotere diepgang, steeds kortere ligtijden, containerisering, enz.

Uitdieping van de Westerschelde, aanpassing en verbetering van de vaargeul, alsmede ecologische maatregelen zijn dan ook onderwerpen die sedert het Scheidingsverdrag, en in het bijzonder sedert de jaren ’60 van de vorige eeuw, hoog op de bilaterale onderhandelingsagenda hebben gestaan. De bepalingen van het Scheidingsverdrag waren vaag, zonder concrete verdragsverplichtingen ten aanzien van kosten, verdeelsleutels en vervaldata. De elkaar tegensprekende interpretaties – de minimalistische van Nederland, de extensieve, maximalistische van België – vormden de plechtankers van waaruit beide landen de onderlinge speelruimte aftastten. Die speelruimte veranderde naar gelang er wijzigingen optraden in economie, milieubeleid, multilaterale verdragen inzake waterkwaliteit en grensoverschrijdend rivierbeheer, alsmede staatsvormingen waarbij de Belgische gewesten belangrijke nieuwe bevoegdheden verkregen.

De periode 1960–2002 vormt het kernstuk van Vanfraechems beschouwingen. In de jaren ’60 kwam de Antwerpse haven door de groei van de wereldeconomie en de doorbraak van het containerschip ‘in te kleine schoentjes te staan’. Naast aanpassing en verbetering van de vaargeul, werd het zaak de linker-oever te ontsluiten bij het dorpje Baalhoek op Nederlands grondge-

bied. In het zogeheten Baalhoek-plan zou het geplande Baalhoekkanaal voor een groot deel via Nederland lopen. Daaraan werd door Nederland de voorwaarde verbonden dat tevens een verdrag over kwaliteit en verdeling van het Maaswater zou worden afgesloten. België was namelijk zijn verplichting uit het Schelde-Rijnverdrag uit 1965 tot levering van zoet water niet nagekomen. Nederland beoogde daarmee na afsluiting van de Deltawerken een groot zoetwaterreservoir aan te leggen.

De hefboom werd door Nederland neergelaten en met die handeling werden de waterverdragen geboren, een twistappel die gedurende 20 jaar de gemoederen danig zouden bezighouden. Uitgewerkte voorstellen kwamen ter tafel, waarover intensief werd onderhandeld. Toen in juni 1975 uitlekte dat topambtenaren van beide landen door hen opgestelde waterverdragen hadden geparafeerd, stak aan Belgische zijde een kleine orkaan op. Waalse politici zagen hun belangen 'schabouwelijk' behartigd. 'La Meuse et l'Escaut sous tutelle hollandaise' en 'on vole l'eau de la Wallonie', zo kopten de kranten. Het geparafeerde verdrag voorzag onder meer in de aanleg van stuwweren op Waalse bodem. Het meest controversiële punt betrof de instelling van een Nederlands-Belgische Maascommissie, met technische en economische bevoegdheden ter waarborging van een kwalitatieve waterhuishouding. Een nieuwe fase was aangebroken: 'Anvers reçoit, la Wallonie paie', met Nederlands inkijkrecht in de economie van Wallonië. Beeldend en uitvoerig schildert Vanfraechem deze interne Belgische splijtzwam.

In felle kleuren kwam aan de oppervlakte dat de Belgische topambtenaren politiek onvoldoende waren gemandateerd. Onderhandelings-technisch had dit 'two level game'

proces tot gevolg dat de speelruimte naar de tegenpartij aanzienlijk werd ingeperkt. Risicomidgend gedrag, verharde opstelling aan beide zijden van de tafel, ze werden sfeerbepalend voor een lange periode daarna. Binnen de Belgische administratie nam het ministerie van BZ het initiatief over van Openbare Werken en stelde in 1980 een gedetailleerde analyse van pijnpunten op. Ook dit rapport (o.l.v. secretaris-generaal Grandy) leed schipbreuk, omdat een nieuwe staatsvorming zou bepalen dat aan gewesten de bevoegdheid over waterkwaliteit zou worden overgedragen. Bovendien kwamen binnen de T.S.C. (Technische Scheldecommissie) nieuwe inzichten naar boven. De aanleg van het Baalhoekkanaal, inclusief de bochtafsnijding bij Bath, werd als te duur, stammend uit de tijd van ongebreideld geloof in economische groei, aangemerkt. Een realistischer en goedkoper plan voor een algehele verdieping van de Westerschelde leek nu meer kans te maken.

De onderhandelingsposities waren nu weliswaar realistischer bijgesteld, de interne Belgische communautaire verhoudingen en de compenserende voorwaarden die Nederland stelde met betrekking tot integraal natuurbeheer, bleven onoverkomelijke obstakels vormen. De commissie-Depasse (1980-1981), opvolger van de commissie-Grandy, kon evenmin de vastgelopen besprekingen vlot trekken. De verschillende fasen van de staatsvorming (1980, 1988, 1992), waarbij nieuwe bevoegdheden aan gewesten werden overgedragen, doorkruisten de onderhandelingen op zowel politiek als technisch niveau. Pas in 1992 zouden de gewesten de bevoegdheid krijgen zelfstandig verdragen af te sluiten.

Tien jaar na de omineuze parafering van de waterverdragen in 1975 keek niet alleen Nederland vertwijfeld

terug, ook Antwerpen werd het beu lijdelijk te blijven aanzien dat Wallonië persisteerde in een politieke blokkade. Antwerpen verweet de federale regering tevens slap optreden tegen Nederland en spoorde deze aan haar rechten met betrekking tot verdieping van de Westerschelde af te dwingen voor het Internationale Hof. Tot overmaat van ramp tekenden de ministers van BZ, Tindemans en Van den Broek, een intentieverklaring waarin *de jure* wordt aanvaard dat een verdrag tussen beide landen over het voorgenomen verdiepingsprogramma van de Westerschelde in werking kan treden wanneer gelijktijdig een verdrag wordt afgesloten waarin de kwalitatieve en kwantitatieve vraagstukken met betrekking tot de Maas worden geregeld.

Wederom ontstond een golf van verontwaardiging met twee neveneffecten. De beide ministers streefden ernaar alternatieve mogelijkheden voor de stuwweren in Wallonië te bezien en vervolgens werd besloten na een interval van 10 jaar weer officieel over de waterverdragen te gaan onderhandelen. In 1987 traden de zwaargewichten Biesheuvel en Davignon aan om de kar te trekken en de ragebol van economie, ecologie en communautaire gevoeligheden te ontwarren. In een eerste ronde van vrijblijvende aftastingen werd besloten binnen een maand een eerste werkbijeenkomst te houden. Deze was kort tevoren door de Waalse minister-president Wathelet afgeblazen met een zogeheten opschortend beroep, aangezien de gewesten niet waren uitgenodigd tot deelname in de Belgische onderhandelingsdelegatie. De gewesten waren immers bevoegd voor waterkwaliteit.

Eind 1989 traden de onderhandelaars wederom aan, Biesheuvel aan Nederlandse zijde; Poppe, oud-secretaris-generaal van het ministerie van

Verkeerswezen, aan Belgische kant. Davignon had er de brui aan gegeven. Biesheuvel nam het initiatief en presenteerde een uitgewerkt voorstel, waarin o.m. waren neergelegd de algemene principes uit het beleidsplan-Westerschelde, met nadruk op de natuurfunctie van de Westerschelde; overlegcommissies voor Maas en Schelde met belangrijke beslissingsbevoegdheid; geen akkoord over het verdiepingsprogramma zonder parallelle afsluiting van verdragen over kwaliteit en afvoer van Maas en Schelde.

In het perspectief van verkrijging van eigen bevoegdheid voor de gewesten om verdragen met derde landen af te sluiten, volgden enkele significante ontwikkelingen. De Nederlandse minister van V&W, May Weggen, bracht in 1991 een bezoek aan de Vlaamse Executieve. Vlaanderen en Nederland zaten voor het eerst zonder Wallonië tegenover elkaar. Uit interne verslagen blijkt dat op een groot aantal punten overeenstemming bereikbaar zou kunnen zijn, o.m. omtrent een integraal beleid over het hele bekken van Maas en Schelde. Daarbij ging de aandacht vooral uit naar het EU-milieubeleid, dat steeds meer het karakter kreeg van een geïntegreerde aanpak met dwingende maatregelen met betrekking tot oppervlaktewater-verontreiniging. Vervolgens werd aansluiting gezocht met het ECE-verdrag van Helsinki (getekend in 1992) inzake bescherming en gebruik van grensoverschrijdende rivieren en internationale meren. Centrale principes die daarbij golden, waren bestrijding van verontreiniging bij de bron, 'de vervuiler betaalt' en duurzaam beheer van waterbekkens.

Wallonië zou naar verwachting de waterkwaliteit blijven koppelen aan de geschiktheid voor aftapping ten behoeve van de industrie, aan de visvangst en recreatie. Nederland

maar ook Vlaanderen zochten naar internationale legitimering van de wens drinkwater uit de Maas te putten. 'Zalm à l'hollandaise contra waalse karpers.' Voor de Maas-afvoer werd tussen Vlaanderen en Nederland een inventieve oplossing gevonden waardoor de afhankelijkheid van stuwmeren in Wallonië werd opgeheven.

In deze wijzigende, internationale context nodigde Nederland alle oeverstaten – de drie Belgische gewesten, Frankrijk, Luxemburg en Duitsland – uit voor verkennende besprekingen op basis van vernoemd Verdrag van Helsinki. Reeds bij de aanvang liet Frankrijk tot veler verrassing weten een internationale Maas en Schelde-commissie te willen instellen, alsmede verbetering van de waterkwaliteit na te streven op basis van concrete actieprogramma's met heldere criteria, vervaldata en financiële afspraken. Kortom, de bepalingen van Helsinki zouden in een concrete verdragstekst – zo werd nu uiteindelijk ook door Wallonië onderschreven – worden omgezet.

Na bijna 20 jaar werd een akkoord bereikt. Nog heel wat politieke ketelmuziek viel te beluisteren bij de opmaat naar de formele besluitvorming in verband met nog uitstaande koppelingen. Aan beide zijden werden vage, maar tevens niet mis te verstane bedoelingen geventileerd. De dossiers van de waterverdragen, de uitdieping van de Westerschelde en het HSL (Hoge Snelheidslijn)-voorkeustracé zouden deel moeten uitmaken van 'informele koppelingen', van een 'organisch verband' en van 'parallele besluitvorming'. 'Laten we eens proberen elk van de dossiers te beoordelen op zijn eigen merites, zonder echt hun samenhang uit het oog te verliezen', was de laatste variant die premier Kok toevoegde aan al dit verhullend taalgebruik. Uiteindelijk werden de waterverdragen op 17 janu-

ari 1995 ondertekend. Wat betreft de HSL-tracékeuze werd besloten de E19-voorkeur definitief vast te leggen in de plannen van het Vlaamse gewest en die voorkeur door het Nederlands parlement te loodsen, uiterlijk in het voorjaar van 1995.

Slot

In een levendige schrijfstijl heeft Stephan Vanfraechem een fraai relaas gegeven, vanuit Vlaams gezichtspunt, over het zeer lang aanslepende verloop van de Nederlands-Belgische onderhandelingen over de waterverdragen. De ruggengraat van zijn onderzoek wordt gevormd door de archieven van de Belgische ministeries van BZ en Openbare Werken, het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Waterwegen en Zeewezen. Deze bronnen werden aangevuld met archiefmateriaal van belangengroepen, waaronder de AGHA, de Antwerpse gemeenschap voor de haven, en een aantal politieke partijen. Bovendien wordt in de bibliografie verwezen naar een groot aantal interviews met politici en leden van de diverse onderhandelingsdelegaties. In de beschrijving van alle onderhandelingsfasen wordt een helder en analytisch inzicht verschaft in de interne tegenstellingen en obstakels die de Belgische onderhandelaars moesten overwinnen alvorens tot een zakelijke definiëring te komen van het nationale eigenbelang. Het daarop volgende traject c.q. de zoektocht naar 'common ground' met de Nederlanders leverde vervolgens een aantal crises op, met daarop volgend uitstel en frustraties.

Professionele onderhandelaars weten dat een solide interne voorbereiding meer dan het halve werk uitmaakt van de meeste, uiteindelijk succesvolle onderhandelingen. Tot die voorbereiding behoort ook het ver-

mogen voorstellen voor te bereiden en daarmee de in de onderhandelingen koersbepalende initiatieven te ontwikkelen. De Nederlandse onderhandelaars traden in Belgische ogen ongetwijfeld hard en zelfzuchtig op, maar – zo maakt Vanfraechem duidelijk – die hardheid werd ten dele veroorzaakt door het permanente ondoorzichtige schaduwboxen binnen de gelederen van de tegenpartij. De Hollandse onderhandelingsstijl mag dan, zo laat hij blijken, voor de Belgen wezensvreemd zijn, de zaakkundige voorbereiding en de daardoor goed gebundelde slagkracht riepen aan de overzijde van de tafel ook oprechte afgunst op. Vanfraechem besteedt ook veel aandacht aan de technische

complexiteit van de voorliggende vraagstukken, die door de ambtenaren en politici in oplossingsgerichte voorstellen moesten worden gegoten.

De discipline van de generalisten – lees politici – moest worden gezwa-luwstaart met de discipline van de specialisten – lees waterstaats-ingenieurs – die op hun beurt de milieudiscipline dienden te integreren. Zoals uit Vanfraechems relaas blijkt, zijn deze vaardigheden eerst in multilateraal kader – de EU en het Helsinki-verdrag – tot gelding gebracht vooraleer ze met succes konden worden aangewend in de bilaterale onderhandelingen tussen België en Nederland. Er is alleszins aanleiding een soortgelijk Nederlands

onderzoek aan te vatten op basis van de alhier beschikbare bronnen. Daartoe zal dit boek van Vanfraechem zeer behulpzaam kunnen zijn.

Rob Schreurs

Noot

- 1 E.H. Kossmann, 'Het ingewikkelde verleden. Afscheid van oude noties over de Belgisch-Nederlandse relatie', in: *Internationale Spectator*, oktober 1993, blz. 548-551, hier op blz. 551.

Mr R.L.M. Schreurs is adviseur van het Instituut Clingendael en vml. Verkeersraad van Nederland bij de PV/EU en de Nederlandse ambassade in België (1992-1998).

Militaire samenwerking in de Europese Grondwet

Evy Berth & Serge Van Camp:

België en de permanente gestructureerde samenwerking.

Brussel: Defensiestudiecentrum, februari 2005; nr. 88 in de reeks dossiers Veiligheid en Strategie; 196 blz.; (N.B. het Defensiestudiecentrum is onderdeel van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie, Sint-Annadreef 90, Brussel; email: cds@mil.be)

Het Belgische defensiebeleid zou wel eens exemplarisch kunnen zijn voor zowel de ambities als het geloofwaardigheidstekort die de Europese militaire capaciteiten tot dusver kenmerken. Enerzijds is daar de 'Verhofstadt-top' van april 2003, waarbij initiatiefnemer België, alsmede Frankrijk, Duitsland en Luxemburg, het primaat van de NAVO leken te ondermijnen met hun voorstel voor de vestiging in Tervuren van een autonoom Europees

hoofdkwartier ter aansturing van *EU-operaties zonder gebruikmaking van NAVO-middelen*. Anderzijds veroorzaakt 'de opslorping van het defensiebudget door personeelskosten een malaise die al geruime tijd één van de belangrijkste bekommernissen van de Belgische krijgsmacht is' (blz. 171).

Maar publikatie nr 88 van het Belgische Defensiestudiecentrum draait niet uit op een klaagzang over een kloof tussen woord en daad in het Belgische defensiebeleid. Deze publikatie behelst veeleer een goede poging om, aan de hand van de Belgische situatie, de betekenis van het door de Europese Grondwet geïntroduceerde concept van 'permanent gestructureerde samenwerking' (artt. I-41, lid 6, juncto III-312) in detail te duiden. 'Permanent gestructureerde samenwerking' (PGS) betekent in elk geval dat de EU-lidstaten hun al veel

langer bestaande, *intergouvernementele militaire samenwerkingsactiviteiten* – op het gebied van materieelverwerving, *pooling*, operaties, taakspecialisatie en de opheffing van militaire tekorten – straks óók en vooral in het kader van de Europese verdragen zullen kunnen inbedden.

Dat laatste is op zich zelf een welkome doorbraak, maar zegt verder weinig over het werkelijke gehalte van PGS. Betreft PGS een weliswaar innoverend, maar toch vooral politiek ingegeven concept, of stelt zij harde en verplichtende militaire eisen aan een kopgroep van EU-lidstaten die als trekker van toekomstige, *EU-geleide militaire operaties* zal fungeren? Op het eerste gezicht suggereert het bij de Slotakte van de Europese Grondwet gehechte *protocol inzake PGS* het tweede. In dit protocol verbinden de aan PGS deelnemende EU-lidstaten

zich immers 1 intensiever te werken aan de ontwikkeling van hun militaire capaciteiten; en 2 in 2007 nationaal én gezamenlijk een dertiental tactische gevechtsformaties, de *battle groups*, in het veld te brengen.

Daartoe draagt het protocol deze lidstaten op samen te werken om aan de volgende, hier samengevatte, *toelatingscriteria* te voldoen:

- opvoering van de operationele paraatheid door middel van deelneming aan (multi)nationale interventiemachten en door *pooling* en taakspecialisatie;
- deelneming in belangrijke multi-nationale en Europese materieelprogramma's en in de activiteiten van het nieuwe Europese Defensie Agentschap; en
- verwezenlijking van gezamenlijk overeengekomen streefcijfers voor investeringsuitgaven als percentage van het totale defensiebudget.

Aan PGS deelnemende lidstaten die niet langer aan deze toelatingscriteria kunnen of willen voldoen, kunnen door de Europese Raad worden geschorst (art. III-312, lid 4). Het is jammer dat de auteurs in dit verband geen aandacht besteden aan de 'bruikbaarheid' (*usability*) van de Europese strijdkrachten – een nieuw criterium dat de NAVO sinds de top van Istanboel (2004) is gaan hanteren en waaraan Theo Van den Doel een interessante publicatie heeft gewijd.¹

Op het tweede gezicht blijken de criteria voor toelating tot PGS minder hard dan zij lijken. Niet alleen zijn deze criteria niet gekwantificeerd, maar zij blijven veelal vaag geformuleerd, waarbij in het bijzonder niet altijd duidelijk is waar militair-functionele eisen ophouden en politieke overwegingen beginnen. Daarmee valt niet goed te bepalen welke lidstaten wél en welke niet voor deelname aan PGS in aanmerking

komen. De indruk ontstaat dan ook, aldus de auteurs, dat alle lidstaten die – om politieke redenen – wensen deel te nemen, in de praktijk ook zullen kunnen deelnemen. Misschien is dat beter ook, omdat te veel EU-lidstaten – België, met een materieelinvesteringquote van maar 5,2%, voorop – zichzelf anders op nogal pijnlijke wijze zouden tegenkomen. In de praktijk zou deelname aan PGS dan ook kunnen verschromen tot louter deelname, in enigerlei vorm, aan de *battle groups*. Alle lidstaten willen nu eenmaal graag gezien worden bij te dragen aan de breed geadverteerde snelle-reactiecapaciteit van de EU.

De auteurs zijn, op basis van hetgeen nu bekend is, erin geslaagd een lucide, intellectueel eerlijke duiding van PGS te produceren. Op kortere termijn zou PGS, zoals op papier opgezet, de huidige lappendeken aan nationaal gedreven militaire samenwerkingsactiviteiten in Europa moeten helpen stroomlijnen en het expeditionair vermogen van de betrokken nationale strijdkrachten moeten helpen verbeteren. Op langere termijn zou PGS de convergentie tussen de defensie-inspanningen van de deelnemende EU-lidstaten moeten bevorderen.

Zullen de EU-lidstaten, nu zij met PGS in principe een interessant instrument in handen krijgen bij het waarmaken van de militaire dimensie van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB), de Rubicon durven oversteken? Zullen zij een overkoepelend beleidskader gaan accepteren dat zich voor het eerst waagt aan een formulering van de militaire behoeften van de EU als zodanig? En zullen die zelfde lidstaten zo'n beleidskader zonnodig ook laten prevaleren boven hun nationale belangen? Dát is immers de dynamiek die in PGS besloten ligt. Mét of zonder inwerkingtreding van de Europese Grondwet zullen

de EU-regeringen moeten tonen in hoeverre zij bereid zijn in deze PGS-dynamiek mee te gaan.

Marc Bontinck

Noot

- 1 Theo van den Doel, *The usability of the European Armed Forces. Measuring Input and Output to Military Effectiveness*, Den Haag: Netherlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', november 2004, in deze aflevering van de Internationale Spectator (blz. 282-283) besproken door Tom Sauer.

Marc Bontinck is ambtenaar bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, tijdelijk gedetacheerd bij het Instituut Clingendael.

Convergentie-criteria voor Europese defensie

Theo van den Doel:

The usability of the European Armed Forces. Measuring Input and Output to Military Effectiveness.

Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', november 2004; 105 blz.; 12,50 euro; ISBN: 90-5031-093-1

Europese defensie zit in de lift. Sinds de Frans-Britse top van Saint-Malo in december 1998 kunnen we van een exponentiële groei spreken wat betreft de Europese militaire integratie. De *Helsinki Headline Goal*, de oprichting van het EU Militair Comité en de EU Militaire Staf, het meer recente Europese Defensie Agentschap en, *last but not least*, het opzetten van de eerste drie militaire interventies door de EU getuigen hiervan.

Het gedegen werkstuk *The usability of the European Armed Forces* van de hand van de Nederlandse onderzoeker Theo van den Doel slaagt erin nieuw licht te werpen op de vrij complexe materie van de noodzakelijke convergentie van de legers van de EU-lidstaten. Het uitgangspunt zijn de bekende cijfers die stellen dat Europa over 1,5 miljoen soldaten beschikt, hetgeen meer is dan de Verenigde Staten, maar niet in staat is 100.000 militairen tegelijkertijd in het buitenland te laten opereren. Van den Doel legt de vinger op de wonde. Onze legers hebben zich sinds de val van de Berlijnse Muur eigenlijk nauwelijks aangepast aan de nieuwe omstandigheden. Anderzijds veronderstelt de veranderende internationale omgeving een totaal ander soort militaire opdrachten en dito doctrines, training en materiaal dan tijdens de Koude Oorlog het geval was. Deze

kloof moet hoe dan ook worden gedicht.

De oproep vanuit militaire en conservatief-politieke hoek meer geld uit te geven aan defensie, om op die manier de noodzakelijke hervormingen door te voeren, is een dode letter gebleven, zeker voor de landen met de slechtste cijfers. De economische situatie in vele West-Europese landen, en niet het minst in Duitsland, is er ook niet naar aan deze behoeften tegemoet te komen. Van den Doels analyse vertrekt ook van dit gegeven en schetst een alternatief, methodologisch goed onderbouwd model. Aan de hand van 13 (convergentie)criteria waarvan de belangrijkheid onderling verschilt en waaraan dus een verschillend gewicht wordt toegekend, kan men de EU-lidstaten vergelijken, in de hoop dat de slechtste leerlingen van de klas aan de hand van deze meer geraffineerde beoordeling de lessen trekken en de noodzakelijke hervormingen starten. Of, zoals Van den Doel stelt: 'to confront "free riders" with their defiant behaviour' (blz. 8), zeker als andere EU-lidstaten de kastanjes uit het vuur moeten halen. De auteur hoopt dat deze rangschikking alsnog de concurrentie tussen de lidstaten aanscherpt. Daarnaast kunnen deze normen ook gebruikt worden om sommige lidstaten uit te sluiten van bepaalde defensie-projecten en/of toekomstige operaties indien zij niet aan de 'minimum-normen' voldoen.

De criteria omvatten zowel *input*- als *output*-factoren. Zo is één van de *input*-criteria het percentage van het defensiebudget dat naar investeringen (in tegenstelling tot bijv. personeelskosten) gaat. Van den Doel vindt dit een geschikte indicator

om te oordelen over de bereidheid van de lidstaten in de toekomst hun verantwoordelijkheid te tonen op het vlak van buitenlandse missies. Hij stelt daarbij een minimum-norm van 20%. Het bezitten van een beroepsleger is – terecht – een andere *input*-factor. Wat de *output* betreft wordt ondermeer verwacht dat 60% van het leger in theorie kan worden ingezet voor buitenlandse opdrachten en dat 15% effectief in het buitenland aanwezig is.

Aangezien het in 2004 opgerichte Europese Defensie Agentschap thans een soortgelijke lijst van criteria opstelt, is deze studie tijdig en relevant.

Het laatste hoofdstuk past de oefening toe op zes lidstaten, te weten België, Denemarken, Oostenrijk, Griekenland, Hongarije en Nederland. En wat merken we? Nederland steekt er met kop en schouders bovenuit, wat de auteur doet concluderen dat Nederland, in tegenstelling tot de vijf andere onderzochte landen, een 'medium-sized country' (blz. 64) is.

Er kunnen natuurlijk enkele kritische bedenkingen worden gemaakt. Ten eerste brengt de auteur het defensie-budget langs de achterdeur weer terug. Vele van zijn factoren hebben immers financiële gevolgen. Van den Doel maakt er op het einde van zijn betoog dan ook geen geheim van dat de lidstaten er beter aan zouden doen ernaar te streven 2% van het BNP aan defensie uit te geven (blz. 59). Maar dat werpt de vraag op of de oefening het sop van de kool wel waard was. De auteur zal waarschijnlijk (terecht) argumenteren dat verhoging van de uitgaven niet automatisch de noodzakelijke hervormingen met zich zouden brengen.

Een meer fundamenteel kritiekpunt is of het niet *wishful thinking* is dat de

EU-lidstaten op korte termijn hun budgetten voor defensie zullen verhogen. Ten tweede, en daarbij aansluitend, komt het alternatief van *pooling* en taakspecialisatie slechts zijdelings ter sprake. Betere samenwerking tussen de diverse nationale legers past in dezelfde rationele logica en zou tot besparingen kunnen leiden. Dat geldt ook voor een fundamentele vermindering van het aantal troepen, een optie die blijkbaar niet overwogen wordt.

Ten derde gaat Van den Doel van de expliciete veronderstelling uit dat onze Europese legers in de toekomst risicovolle militaire missies willen en zullen ondernemen, de zg. *expeditio-*

nary warfare. Ik ben er niet van overtuigd dat deze politieke visie gedeeld wordt door alle EU-lidstaten, zelfs buiten de zogenaamde neutrale lidstaten. Machts- en cultuurverschillen maken dat er op dat vlak verschillen bestaan tussen de Verenigde Staten en Europa, alsook *tussen* de EU-lidstaten onderling.

Een laatste – te verwachten – kritiek is dat vele minimum-normen, zeker de kwantitatieve, voor discussie vatbaar zijn.

Ondanks deze opmerkingen blijven de doelstelling en de invulling van deze studie overeind en kan deze oefening het publieke debat verder

op gang helpen. Het gebrek aan innovatie en aanpassing aan de veranderende internationale omstandigheden van onze militaire instellingen is begrijpelijk voor een organisatiesdeskundige, maar bedroevend vanuit maatschappelijk oogpunt.

Tom Sauer

Tom Sauer is docent aan de Katholieke Universiteit Leuven en de Universiteit Antwerpen, en Postdoctoraal Onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen.

De onweerstaanbare aantrekkingskracht van een Verenigd Europa

Een leven voor Europa. Liber Amicorum Max Kohnstamm. Bieden van hoop in tijden van vrees. Max Kohnstamm 90 jaar.

Uitgave van de Europese Beweging Nederland en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2004 (Druk OBT, Den Haag); 198 blz.; geen ISBN.

Arie Oostlander:

Leven in de dromen van gisteren.

Soesterberg: Aspekt, 2004; 190 blz.; 16,95 euro; ISBN: 90-5911-339-x

Het *liber amicorum* voor Max Kohnstamm en het boek *Leven in de dromen van gisteren* van Europarlementariër Arie Oostlander hebben veel met elkaar gemeen. Beide boeken zijn doordeesemd van de gedachte dat macht door recht beteugeld moet worden. Dat is een mooie gedachte, die vooral door vertegenwoordigers van kleine staten wordt uitgedragen. Kleine staten hebben natuurlijk veel te verliezen in een wereld die uitslui-

tend door macht wordt bepaald.

Kohnstamm behoort tot de talentvolle naoorlogse generatie, die door het Europese integratieproces de kans kreeg tot grote hoogten te stijgen. Zoals Kossmann ooit opmerkte, waren de internationale carrièremogelijkheden voor Nederlandse ambtenaren vóór de Tweede Wereldoorlog bepaald kleiner. Hetzelfde geldt voor de huidige situatie, waarin onze ambtenaren in een zich steeds uitbreidende EU zich beklagen over hun tanende invloed en dito kansen.

Kohnstamm laat zich in hoge mate inspireren door het gedachtegoed van Jean Monnet. Deze, in veel opzichten unieke, Fransman hoopte dat een federaal Europa een einde zou maken aan het bloedige karakter van de Europese geschiedenis. Monnet begreep als geen ander dat de wederopbouw in Europa en de herbewapening van Duitsland uitsluitend konden worden opgelost door Europese samenwerking.

Oostlander is op het gebied van de moraal nog uitgesprokener dan Monnet en Kohnstamm. Hij heeft zich geërgerd aan de cynische afwachtende politiek van de grote Europese landen ten aanzien van de oorlogen op de Balkan. Hij denkt namelijk dat een werkelijk Verenigd Europa zou kunnen leiden tot een morele buitenlandse politiek. Zo ver ging Monnet niet, maar hij hoopte wel dat Europese samenwerking een einde zou kunnen maken aan de getourmenteerde Europese geschiedenis.

Aangezien Kohnstamm in hoge mate schatplichtig is aan het gedachtegoed van Monnet, kunnen wij geen recht doen aan de bijdragen aan zijn *liber amicorum* zonder eerst iets te zeggen over de historische betekenis van deze Fransman.

Jean Monnet, vaak gezien als de *founding father* van de Europese eenwording, is zoals de Engelsen zo mooi zeggen *larger than life*. Geboren

als een dyslectische zoon van een cognacmagnaat was hij geen groot uitblinker op school. De universiteit bezoekt hij niet omdat hij, naar eigen zeggen, geen zin had om een kamertje in Poitiers te huren. Toch neemt zijn carrière een hoge vlucht. Hij bekleedt het ene hoge ambt na het andere. Wat hem zo bijzonder maakt, is dat hij die ambten meestal zelf bedacht. Zo speelt hij tijdens de Eerste Wereldoorlog een grote rol in de organisatie van de Geallieerde voedselvoorziening in Londen. Hij doet dat zo goed, dat hij na de oorlog gevraagd wordt voor een hoge functie in de Volkenbond. Teleurgesteld in de geringe slagvaardigheid verruilt hij deze organisatie voor de Amerikaanse *haute finance*. Zo bouwt hij een weergaloos netwerk op, dat hem de rest van zijn leven ter beschikking zou staan.

Dat netwerk komt hem goed van pas toen hij zich tijdens de Tweede Wereldoorlog ontpopte als de architect van de Geallieerde bewapeningsprogramma's. Volgens Keynes deed hij dat zo voortreffelijk, dat hij de oorlog met een jaar heeft bekort. Na de oorlog bezet hij vele topposities. Hij bedenkt een plan en wordt vervolgens gevraagd het uit te voeren. Dit is des te opmerkelijker omdat hij nooit lid is geweest van een politieke partij. Voor een Fransman, naast een opleiding aan de elitescholen ENA en Ecole Polytechnique, welhaast voorwaarde voor succes. Monnet staat kennelijk boven de partijen. Parijs kan niet om zijn ervaring en netwerk heen.

Na 1945 is hij belast met de uitvoering van het Franse moderniseringsplan en speelt hij tevens een grote rol in de totstandkoming van het plan van de Franse staatsman Robert Schuman dat leidde tot de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal, de voorloper van wat uiteindelijk de EG zal worden en tegenwoordig de Europese Unie heet.

In 1954, nadat de Europese Defensiegemeenschap door het Franse parlement van tafel was geveegd, nam Monnet teleurgesteld ontslag

bij de EGKS en richtte het *Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa* op. Daarvan bleef hij tot 1975, toen deze organisatie werd opgeheven, de leider.

Historici hebben wel iets van Monnets glans weggenomen. Zijn rol in het Schumanplan wordt tegenwoordig wat minder hoog aangeslagen. Uit de archieven blijkt dat Schuman als de grote drijvende kracht moet worden gezien, hoewel Monnets rol niet moet worden veronachtzaamd. Kritisch zijn historici ook over de rol van Monnet bij de totstandkoming van het Verdrag van Rome in 1957, oftewel het begin van de EEG. Als het aan Monnet gelegen had, was die gemeenschappelijke markt er helemaal niet gekomen, omdat hij eenvoudigweg op dat moment niet geloofde in de politieke haalbaarheid. Monnet was voor alles een pragmaticus. Zijn beroemdste *quote* luidt niet voor niets: 'Het maken van cognac vereist een gunstige gezindheid van God, tijd en de seizoenen.' Monnet was bang dat een gemeenschappelijke markt zou stranden op gevestigde belangen en gaf de voorkeur aan een benadering per sector, zoals atoomenergie.

Betekent dit nu dat Monnet van zijn voetstuk is gevallen? Dat gaat te ver. Een praktisch mens valt nooit zo diep. Toen zijn sectorale aanpak niet opgevolgd werd, stelde hij snel zijn ideeën bij. Ook toen de Europese Commissie tot zijn teleurstelling geen Europese regering werd, werkte hij mee aan de totstandkoming van de intergouvernementele Europese Raad van regeringsleiders.

Er bestaat nog een ander citaat van Monnet: 'De wereld is verdeeld in zij die iemand willen worden en zij die iets tot stand willen brengen.' Juist omdat hij zo praktisch was, behoort Monnet tot de tweede categorie.

Kohnstamm leerling van Monnet

Max Kohnstamm beschouwt zichzelf als een leerling van Monnet. Hij gelooft nog steeds in het *ideaal van een Verenigd Europa*. Dat is een respectabel

ideaal, maar Clio is er onbarmhartig mee omgesprongen. Na een halve eeuw is de EU nog steeds geen staat in wording. Op al die terreinen waar de harten van Europese burgers sneller gaan kloppen, speelt de EU nauwelijks een rol. De EU heeft bijna niets te zeggen over belastingen, sociale wetgeving, defensie, buitenlands beleid, politie, onderwijs, cultureel beleid, mensenrechten en beleid ten aanzien van kleine bedrijven. Er bestaat geen politieke federatie in de wereld waarin al deze bovengenoemde elementen ontbreken.

Het is dus opmerkelijk dat een ideaal dat zo weinig richtinggevend is geweest voor de geschiedenis van de Europese samenwerking, toch zoveel invloed heeft gehad op de Nederlandse buitenlands-politieke elite. Uit het *liber amicorum* van Kohnstamm blijkt dat sommige vertegenwoordigers van ons ministerie van Buitenlandse Zaken toch diepgaand beïnvloed zijn door het federale ideaal. Voor hen moet de huidige uitholling van de positie van de Europese Commissie, die eigenlijk had moeten uitgroeien tot een Europese regering, een grote teleurstelling zijn geweest.

Kohnstamms invloed op het denken van sommige woordvoerders van Buitenlandse Zaken hangt stellig ook samen met zijn persoonlijkheid. Max Kohnstamm is een man van formaat. Als rector van het Amsterdamse Studenten Corps maakte hij het lustrum in 1937 tot een felle anti-nationaal-socialistische manifestatie. Tijdens de oorlog bracht hij twee jaar door in Duitse strafkampen. Na de oorlog werkte hij voor Max Hirschfeld, regeringscommissaris voor de coördinatie van de Marshall-hulp. Voor hem legde na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog het adagium 'dit nooit meer' de basis voor de Europese Samenwerking. Men kan voor deze inspiratiebron alleen maar het grootst mogelijke respect hebben.

Het probleem is echter dat het Europese integratieproject niet heeft geleid tot staatsvorming. En

het probleem is ook dat de Europese Gemeenschappen en later de EU niet zonder meer verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de *Europese vrede* na 1945. Op dat gebied is de NAVO veel belangrijker geweest en die organisatie is er in hoge mate voor verantwoordelijk geweest dat de EEG en de latere EU zo weinig hebben betekend op het gebied van de *high politics*.

Kohnstamm mag invloedrijk zijn geweest, maar veel van zijn vrienden, zoals Van der Beugel, Bot, Van der Stoel en, tot voor kort, Van den Broek, waren veel meer Atlantisch georiënteerd. Dit verschil in benadering leidde geregeld tot verhitte discussies. Onlangs bleek dit nog weer eens in de totaal verschillende opvattingen van Van der Stoel en Kohnstamm over de oorlog in Irak.

Als ideaal en werkelijkheid zo sterk divergeren, zou men verwachten dat men de ideologie zou bijstellen. Kohnstamm is echter altijd, veel meer dan de praktische Monnet, dichtbij het oude ideaal gebleven. Dat geldt niet voor sommige bijdragen aan de bundel. Jos Kapteyn, rechter bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de periode 1990-2000, maakt in zijn bijdrage een interessante vergelijking tussen De Toqueville's analyse van het Amerikaanse staatsrecht en de wijze waarop de onderhandelaars van de EGKS een soortgelijke problematiek benaderden. In de Amerikaanse opzet ging het erom een sterke rechterlijke macht te creëren als tegenwicht tegen de deelstaten. Bij het plan-Schuman was het uitgangspunt totaal anders. Bij de EGKS wilde men het Hof de taak toevertrouwen om de lidstaten te beschermen tegen de macht van een van de regeringen onafhankelijk gezagsorgaan, de Hoge Autoriteit, een toen nog onbekende figuur in de statensamenleving.

Dit verschil in benadering geeft goed aan hoezeer Europa in de jaren vijftig een heel andere structuur koos dan een federale opzet. Monnet en

Kohnstamm hadden veel meer geweld en op veel meer gehoopt, maar het is anders gelopen. De Europese Unie heeft nog steeds een *sui generis-structuur*, gekenmerkt door zowel intergouvernementele als supranationale elementen. Alleen al die bijzondere mengvorm maakt het heel moeilijk om haar ooit nog te transformeren tot een werkelijke federatie, nog even afgezien van het feit dat de nationale regeringen daar helemaal geen behoefte aan lijken te hebben.

Ook de bijdrage van Hans van den Broek zingt zich los van het federalistische ideaal. Zijn pleidooi voor een leiderschapsrol van de grote drie sluit in ieder geval niet naadloos aan op federale uitgangspunten. Het is overigens ook de vraag of het werkelijk verlossing zal brengen. Zolang alleen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk eigen kernwapens hebben en een permanente zetel in de Veiligheidsraad, is hun relatie met Duitsland problematisch. En zolang Londen voor Washington kiest, is er geen sprake van een triumviraat in de EU. Hierdoor is de EU niet in staat tot machtsvorming en is elke vorm van kritiek op de Amerikanen allereerst een uiting van onmacht.

Het boek van *Arie Oostlander* heb ik met grote interesse gelezen. Nu ik kennis genomen heb van zijn filosofische uitgangspunten t.a.v. de wereld der internationale politiek, kan ik opeens zijn bijdragen aan het debat veel beter plaatsen. Oostlander is eigenlijk een neo-wilsoniaan. Hij gruwet van de oude politiek van het machts-evenwicht en het daarbij horende postulaat van de morele equivalentie. Volgens hem vertegenwoordigt de EU een andere vorm van buitenlandse politiek, waarin het aloude hegemoniestreven vervangen wordt door deling van soevereiniteit. Machtsevenwicht werd vervangen door het vestigen van een *internationale rechtsorde*.

Ook ziet hij de EU niet primair als een markt maar als een *waardengemeenschap*. De EU is een bond van

democratische rechtsstaten, met – idealiter – de mensenrechten hoog in het vaandel, een bond die oog zou moeten hebben voor de belangen van de Derde Wereld. Met hoe meer nadruk die waarden de identiteit van de Unie gaan bepalen, des te meer kan de burger zich in dat opzicht als Europeaan beschouwen.

Deze uitgangspunten zijn niet zonder problemen. In de *eerste* plaats gebruikt Oostlander de term 'hegemoniestreven' te gemakkelijk. De klassieke politiek van het machts-evenwicht was juist gericht op het voorkómen van wereldhegemonie. In die zin kan het denken in tegenpolen, dat Oostlander zo verafschuwt, wel degelijk positieve morele gevolgen hebben. In de *tweede* plaats dient een historicus nuchter vast te stellen dat de aloude politiek van het machts-evenwicht in de 19de eeuw heel wat minder slachtoffers opleverde dan het tijdperk van de ideologieën in de eerste helft van de 20ste eeuw. Zo beoerd was die oude wereld kennelijk niet.

Oostlander gaat nog verder. Hij meent dat de centrale vraag in de politiek van morele aard is: deugt het of deugt het niet? Moraal is echter een buitengewoon lastig begrip, aangezien het kwade soms het goede voortbrengt en *vice versa*. Om die reden is het verstandig op het morele terrein bescheidenheid te betrachten. Daar komt nog bij dat moraal pas ontstaat binnen een gegeven machtspolitieke ordening. *Erst kommt das Fressen und dann die Moral*. Dat betekent dus dat machtsvragen, waar Oostlander allergisch voor is, een centraal leerstuk blijven van elke politiek. Idealen kan men immers pas verwezenlijken als men macht heeft.

Oostlander meent ook normatieve oordelen te kunnen vellen over procedures. Volgens hem zit er iets in het intergouvernementele dat structureel leidt tot *amorele Realpolitik* en onverschilligheid. Volgens hem heeft dat te maken met een gebrek aan visie, die de nationale belangen te boven

gaat. Veel EU-lidstaten hebben meer vertrouwen in het leiderschap van de Verenigde Staten dan in dat van enkele grote lidstaten. Juist daarom dient er in de EU een communautair orgaan te komen dat de buitenlandse politiek bepaalt en gecontroleerd wordt door het Europees Parlement.

Deze analyse is curieus. Waarom zou meerderheidsstemming t.a.v. een gemeenschappelijke Europese buitenlandse politiek moreel zijn dan de huidige intergouvernementele situatie? Zou de EU eerder ingegrepen hebben in de Balkan indien er sprake zou zijn geweest van meerderheidsstemming? En wat is er democratisch aan indien een land dat tegen een bepaalde actie gestemd heeft, toch geacht wordt soldaten te leveren? En wat als meerderheidsstemming resulteert in een buitenlandse politiek die niet deugt? Natuurlijk kan meerderheidsstemming de slagvaardigheid van de EU vergroten, maar dat betekent nog niet automatisch dat de

gevoerde politiek deugt.

Betekent dit nu dat Oostlanders boek ongelezen dient te blijven? Stellig niet. In de eerste plaats zijn er niet zo verschrikkelijk veel Europarlementariërs die boeken publiceren. Lagendijk schrijft wel eens wat, maar de rest lijkt daar geen behoefte aan te hebben. Er is echter een tweede reden waarom Oostlanders boek studie verdient. Sinds 11 september is de oude Westfaalse orde gebaseerd op het soevereiniteitsbegrip en machtspolitiek in een ander daglicht komen te staan. Veel meer dan vroeger verdiepen realisten zich nu in het wilsoniaanse gedachtegoed. De aloude politiek van het machtsevenwicht heeft 11 september immers niet kunnen voorkomen.

Terrorisbestrijding heeft onderwerpen als democratisering en *nation building* weer hoog op de agenda geplaatst. In die wereld voelt Oostlander zich thuis en kunnen wij van zijn ervaringen in Turkije, op de

Balkan en in de Russische federatie leren. Overigens loopt Oostlander met zijn afwijzing van een Turks lidmaatschap het gevaar het fundamentalisme eerder aan te wakkeren dan in te dammen.

Ook Monnet is nog niet uitgespeeld. Clio mag met zijn idealen hebben gesold, er zijn twee redenen waarom zijn gedachtegoed interessant blijft. In de eerste plaats is het de vraag of een verbreding van de EU zal kunnen functioneren zonder verdere integratie. En in de tweede plaats is het maar zeer de vraag of de EMU zonder verdere integratie zal kunnen blijven functioneren. In beide gevallen zal Monnet zijn schaduw over de discussie blijven werpen.

Arend Jan Boekestijn

Dr. A.J. Boekestijn, historicus, is verbonden aan de vakgroep geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Daarnaast treedt hij in woord en geschrift op als politiek commentator.

Sterkere internationale rechtsbescherming godsdienstvrijheid?

Robert F. Drinan, S.J.:

Can God and Caesar Coexist? Balancing Religious Freedom and International Law.

New Haven/London: Yale University Press, 2004; vi + 266 blz.; 30,- = euro; ISBN: 0-300-10086-8

Nog altijd gaan landen overal ter wereld door met de ongelijke behandeling of zelfs gewelddadige vervolging van mensen die een geloof praktiseren dat de regering niet bevalt. De Verenigde Naties hebben het belang van godsdienstvrijheid veelvuldig benadrukt, maar zij hebben hiervoor geen verdrag of juridisch bindend instrument aangenomen, terwijl zij

dat wel hebben gedaan voor zaken als de persvrijheid, het tegengaan van martelingen, en de rechten van minderheden, vrouwen, kinderen en vluchtelingen. Voor de godsdienstvrijheid bestaat slechts de *Verklaring* inzake de uitbanning van alle vormen van onverdraagzaamheid en van discriminatie op grond van godsdienst of overtuiging uit 1981.

De internationale gemeenschap schiet schromelijk te kort bij de bescherming van godsdienstvrijheid als recht dat zo fundamenteel is voor iemands levensopvatting, meent Robert F. Drinan, jezuïtisch priester en hoogleraar recht aan Georgetown University, tevens voormalig Demo-

cratisch congreslid en godsdienstadviseur van de recente Democratische presidentskandidaat John Kerry. De stelling van Drinans boek is dat er een internationaal verdrag voor de vrijheid van godsdienst dient te komen – zo zou de godsdienstverklaring van 1981 hiertoe omgevormd kunnen worden – dat afgedwongen wordt door een wereldtribunaal. Drinan ontleent zijn inspiratie hiervoor aan de rooms-katholieke traditie. De katholieke kerk was er eeuwenlang van overtuigd dat overheden de plicht hadden niet-christelijke godsdiensten (het jodendom niet in de laatste plaats) en niet-katholieke versies van het christendom te bestrijden. Het Tweede

Vaticaan Concilie heeft in 1965 deze doctrine echter overboord gezet: de Kerk gelooft nu dat overheidsdwang bij godsdienstige overtuigingen fundamenteel verkeerd is. De vrijheid van godsdienst is rechtstreeks afgeleid van de inherente waardigheid van elke persoon als een uniek en met een geweten begiftigd wezen. Voor Drinan fungeert Vaticanum II zo als leermoment voor de internationale gemeenschap.

Drinan beschrijft soepel en met kennis van zaken de status van godsdienstvrijheid in uiteenlopende landen en regio's als de Verenigde Staten, Europa, Israël, China en de moslimwereld. Tegelijkertijd worden zo twee dingen duidelijk: ten eerste dat de rechten van gelovigen of andersdenkenden nergens adequaat worden beschermd; ten tweede dat de grootste problemen liggen in de moslimwereld en China. In de Verenigde Staten is het politieke domein sterk doortrokken van godsdienst en geldt bijvoorbeeld dat allerlei soorten religieuze groepen genereuze belastingvrijstellingen genieten. De Europese rechtspraak getuigt van een historisch bepaalde antipathie ten opzichte van niet-christenen, vooral moslims en allerlei 'sekten'. In Israël krijgen orthodoxe joden een juridische en politieke voorkeursbehandeling (zoals meer overheidssteun). Moslimlanden zijn historisch en theologisch weinig ontvankelijk voor andere godsdiensten geweest. Bovendien stellen zij de sjaria als Gods eigen wet vaak boven het internationale recht, inclusief de internationale regelgeving voor godsdienstvrijheid, als een menselijk en dus feilbaar produkt. China, dat godsdienst als een bedreiging ziet en de godsdienstvrijheid openlijk afwijst, is het land met de slechtste staat van dienst op dit terrein.

Gezien deze situatie klinkt Drinans pleidooi om de internationaal-rechtelijke stilte over godsdienstvrijheid te doorbreken, begrijpelijk en sympa-

thiek. Toch kleven er serieuze problemen aan dit standpunt. Zelf erkent Drinan dat internationale steun moeilijk te verkrijgen zal zijn. Moslimstaten, waarvan het aantal de afgelopen halve eeuw is gestegen van zes tot minstens vijfendertig, zullen zich verzetten tegen elke internationale overeenkomst die niet-moslims het recht geeft binnen hun grenzen proselieten te maken. Westerse politici zullen afkerig zijn van grotere vrijheden voor religieuze groepen die homoseksualiteit veroordelen of vrouwen uit leidende posities weren. Maar Drinans hoop dat visionaire personen binnen religieuze groeperingen, regeringen en niet-gouvernementele organisaties een klimaat scheppen waarin dergelijke moeilijkheden overwonnen kunnen worden, gaat te gemakkelijk voorbij aan de vraag waarom eigenlijk de VN tot nog toe niet hebben gestreefd naar een verdrag voor de godsdienstvrijheid en een wereldomvattende afdwinging daarvan.

Drinan gaat niet diep in op de vraag of er behalve slechte (antisemitisme, misplaatste angst voor of afkeer van religie) ook goede redenen kunnen bestaan voor de mondiale 'onzekerheid' die hij waarneemt over de mate waarin regeringen en de VN godsdienstvrijheid dienen te waarborgen (blz. 3). Zo is godsdienstvrijheid een uitermate ingewikkeld mensenrecht, dat gekenmerkt wordt door een voortdurende, interne spanning tussen identiteit en vrijheid, en daardoor moeilijk consistent te beschermen lijkt. Bovendien is de internationale gemeenschap tot op zekere hoogte wellicht terecht beducht voor een vergrote juridische speelruimte voor het menselijk geweten vanwege de gevaren van willekeur, opportunisme en fundamentalisme, en de mogelijke spanningen met andere mensenrechten. Het is de vraag of zij, zoals Drinan oppert, begrip moet tonen voor de overtuigingen van Taliban-moslims die evangelieverkondigers vervolgd

en de Afghanen onder hen terechtstelden (blz. 79) en eigenlijk ook voor die van de terroristen die de aanslagen van 11 september 2001 pleegden (blz. 83-84). De auteur suggereert meer dan eens dat een verdrag en wereldtribunaal de middelen zijn om landen van hun 'onzekerheid' af te helpen. Hierdoor is zijn betoog niet vrij van circulair redeneren en wordt bovendien de indruk versterkt dat veel moeilijkheden doorgeschoven worden naar het door hem gewenste wereldtribunaal.

Drinans boek is toegankelijk en vlot geschreven, al is het hinderlijk dat de auteur herhaaldelijk afdwaalt van de hoofdlijn van zijn betoog en voortdurend vragen opwerpt waarop hij dan vaak niet of nauwelijks ingaat. Sterk is de erudiete behandeling van de godsdienstvrijheid in haar sociale context, waarbij aandacht wordt besteed aan schendingen in diverse landen, maar ook wordt ingegaan op de historische ontwikkeling van de positie van dit mensenrecht binnen de VN, alsmede op netelige kwesties als de vaak ongelijke behandeling van andersdenkenden en de gespannen verhouding tussen godsdienstvrijheid en de rechten van vrouwen en homoseksuelen.

Zwakker is dat Drinans betoog, hoewel genuanceerd en goeddeels vrij van overspannen verwachtingen, niet leidt tot een systematisch beredeunde stellingname en aldus op een grote mate van wensdenken berust. Gelukkig lijkt Drinan zelf uiteindelijk ook te beseffen dat zijn boek lang niet alle vragen heeft beantwoord (vgl. blz. 233) en dat het eerder dient als een agenda voor een verder toekomstig debat over de juridische bescherming van godsdienstvrijheid.

Menno R. Kamminga

Dr ir Menno R. Kamminga is universitair docent bij de afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen.