

Mensenrechten: uitbreiding van toepassingsgebied

Margot E. Salomon, Arne Tostensen & Wouter Vandenhole (red.):

Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers.

Antwerpen: Intersentia, 2007; xxi + 430 blz.; 79,= euro; ISBN: 978-90-5095-718-8

De uitbreiding van het toepassingsgebied van de mensenrechten naar andere, niet-statelijke actoren, en de groeiende aandacht voor de economische, sociale en culturele rechten bieden nieuwe inzichten. Het hier besproken boek biedt ten eerste het voordeel van de nadruk op economische, sociale en culturele rechten en het recht op ontwikkeling, terwijl de bestaande literatuur over niet-statelijke actoren vaak over de burgerlijke en politieke rechten handelt. De scheiding tussen juridische, politieke en morele argumenten wordt echter niet altijd duidelijk gehandhaafd. Sommige bijdragen zijn ook, zoals bij alle bundels, sterker dan andere. Een bijkomend en niet onbelangrijk voordeel is dat het boek zich articuleert rond duidelijke en overkoepelende uitgangspunten in de inleiding, die terugkomen in de diverse bijdragen. Dit kan echter voor sommigen als een minpunt worden gezien, omdat het kan leiden tot een (te) eenzijdige visie op het onderwerp.

In het inleidend deel komt het (juridisch) kernprobleem van het hele debat aan bod. Mensenrechten hebben enerzijds traditioneel betrekking op de verhouding tussen *burgers* en het *openbaar gezag*. Anderzijds zijn in het internationaal recht de *staten* nog steeds de enige volledige rechtssubjecten, die juridisch verantwoordelijk zijn voor het respect van de mensenrechten binnen hun grenzen. Als we uitgaan van de vaststelling dat sommige

staten niet kunnen of willen optreden tegen mensenrechtenschendingen, pogen de meeste bijdragen nieuwe oplossingen te formuleren door deze verplichtingen uit te breiden en te wijzen op de secundaire verantwoordelijkheid van andere internationale actoren, zoals internationale organisaties. Hoewel niet altijd duidelijk geformuleerd, blijven deze voorstellen echter, zoals de redacteurs in hun inleiding terecht stellen, 'law in the making'. Een hervorming van het bestaand systeem van rechtssubjecten is niet vanzelfsprekend, en zou onder andere grote gevolgen hebben voor de theorie van de bronnen in het internationaal recht.

Het boek is opgebouwd volgens een logische structuur. Het *eerste* en nogal inleidend deel behandelt voornamelijk het recht op ontwikkeling. Het eerste hoofdstuk is een interessante analyse van Nowak van de wijze waarop het recht op ontwikkeling en de concepten 'human development' en 'human security' zijn binnengesijpeld in het VN-systeem en hebben geleid tot een sterk accent op de relatie tussen veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten. De interdependentie van het recht op ontwikkeling met andere concepten of rechtsgebieden wordt in volgende bijdragen verder geanalyseerd.

Achtereenvolgens komen de verhouding armoede/terrorisme, het verband tussen vrije handel, mensenrechten en intellectuele-eigendomsrechten en dat tussen armoedebestrijding en hervormingen in de juridische sector aan bod. De vraag of de mensenrechtenaanpak van het recht op ontwikkeling wel enige toegevoegde waarde heeft, wordt geanalyseerd en bevestigend beantwoord in zowel de betrekkelijk theoretische bijdrage van Sano als in de *case study* van Lukas over erva-

ringen in Macedonië. In die laatste analyse wordt evenwel benadrukt dat een dergelijke aanpak slechts effectief is, indien opgenomen in een officieel nationaal en lokaal plan, wat meteen ook een stilzwijgende bevestiging lijkt te zijn van de primaire rol die staten te vervullen hebben.

Het *tweede* deel handelt over de zg. 'nieuwe dragers' van verplichtingen inzake mensenrechten; dit is duidelijk het zwaartepunt van het boek. Vandenhole gaat dieper in op het juridisch kader en de knelpunten van uitbreiding van het toepassingsgebied van de mensenrechten, en biedt aldus een sterk overzicht van dit vraagstuk, toegepast op de Europese Unie. Hij concludeert onder meer dat de EU erop moet toezien dat mensenrechten gerespecteerd worden in de acties die zij onderneemt en die een potentiële invloed kunnen hebben op individuen. Een positieve kijk op de rol van de EU inzake mensenrechten in derde staten vindt men in de analyse van Garcia Perez van het Cotonou-akkoord met de ACP-landen als instrument in de bescherming van mensenrechten. Hij concludeert dat, terwijl de EU nog steeds (te) sterk de nadruk legt op de verplichtingen inzake mensenrechten van haar partnerlanden, het consultatiemechanisme bij schendingen van de mensenrechten in het Cotonou-akkoord een nuttig, maar reactief, instrument is.

In dezelfde lijn als het artikel van Vandenhole over de EU wijst Salomon op het ontbreken van een aansprakelijkheidsmechanisme voor de negatieve invloed van het beleid van internationale financiële instellingen op mensenrechten. Eenzelfde kritiek op de financiële instellingen volgt in de bijdrage van Tostensen, die het gebrek aan inachtneming van de mensenrechten in de *Poverty*

Reduction Strategy Papers bekritiseert. Buhmann en Sorell komen tot een gelijksoortige conclusie met betrekking tot ondernemingen en mensenrechten. Deze hebben, aldus de auteurs, een dubbele rol: naast een negatieve verantwoordelijkheid om geen voordeel te halen uit de armoede van een bepaalde bevolking(sgroep), moet hun positieve verantwoordelijkheid ervoor zorgen dat de positieve *impact* op de mensenrechten versterkt moet worden. Sorell is evenwel een van de auteurs in deze bundel die de nadruk leggen op het moreel, eerder dan juridisch karakter van de mensenrechtenverplichtingen van ondernemingen.

Het derde en laatste deel van het boek bevat enkele *case studies*. Opnieuw wijzen de auteurs op de secundaire verantwoordelijkheid van derde staten, organisaties en de internationale gemeenschap. Interessant is niettemin dat bepaalde rechten

gedetailleerd besproken worden, zoals het recht op onderwijs, het recht op gezondheid en de rechten van inheemse volken.

Het boek wordt afgesloten met een uiterst nuttige concluderende analyse van de reeks bijdragen. Deze conclusie biedt een transversaal overzicht van de artikelen die, hoewel alle verband houden met ontwikkeling en mensenrechten, toch sterk uiteenlopen in hun benadering. De algemene conclusie luidt terecht dat de primaire verantwoordelijkheid voor mensenrechten nog steeds bij de staten ligt. De voorstellen die in het boek aan de orde komen, hebben hoofdzakelijk tot doel die actoren die een potentiële invloed hebben op de mensenrechten in een bepaalde staat, politiek en moreel verantwoordelijk, dan wel juridisch aansprakelijk te stellen voor schendingen van de mensenrechten in die staat. Dat andere actoren dan staten

direct onder het internationaal recht aansprakelijk gesteld moeten worden voor mensenrechtenschendingen, vereist echter een grondige herziening van de fundamenten van het internationaal recht, waar vele auteurs nogal summier over spreken. Hoewel de wijzigingen die voorgesteld worden, deze verantwoordelijkheid eerder trachten uit te breiden dan te vervangen, blijft de vraag of de nadruk niet beter geplaatst kan worden op een effectieve tenuitvoerlegging van de *bestaande* verplichtingen die rusten op de staten waar schendingen plaatsvinden, liever dan nieuwe verplichtingen aan de bestaande toe te voegen.

Eric De Brabandere

Dr Eric De Brabandere is docent Internationaal Recht aan de Universiteit Leiden.

Nederland dreigt achterop te raken

Ineke Boerefijn & Jenny Goldschmidt (red.):

Human Rights in the Polder. Human Rights and Security in the Public and Private Sphere.

Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia, december 2007; xiv + 186 blz.; ISBN: 978-90-5095-745-8 (Paperback)

Op 29 september 1981 werd het Studietoelichting Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) opgericht, met als doelstelling 'studies te verrichten of te doen verrichten over, informatie te verzamelen en door te geven omtrent, en in het algemeen belangstelling te wekken voor de bevordering en bescherming van de rechten van de mens, nationaal zowel als internationaal. Zij [sic; eindred.] zal zich in dit verband bijzonder oriënteren op het verband tussen de

mensenrechtenproblematiek enerzijds en de ontwikkelings samenwerking anderzijds.' Het boek *Human Rights in the Polder* is uitgegeven ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van het SIM, naar aanleiding van de gelijknamige, op 29 september 2006 gehouden conferentie.

De bundel bevat een verzameling opstellen, geschreven door 15 auteurs – die, met uitzondering van twee co-auteurs, tevens sprekers op de conferentie waren – over onderwerpen die met het thema mensenrechten en veiligheid in Nederland samenhangen. Jammer is dat geen tekst is opgenomen van de *keynote speaker* op de conferentie, Shirin Ebadi (Iran), die in 2003 de Nobelprijs voor de Vrede ontving voor haar inzet op het gebied van democratie en mensenrechten.

Aanleiding voor het thema van de bundel, mensenrechten en veiligheid in Nederland, was het beeld dat in de media werd geschetst van toenemende gevoelens van onveiligheid in de Nederlandse samenleving en de politieke discussies daarover. Worden mensenrechten in Nederland tegenwoordig minder goed gewaarborgd? In de opstellen worden, vanuit een internationaal mensenrechtenperspectief, kwesties besproken die al dan niet specifiek zijn voor de Nederlandse samenleving, zoals de van oudsher goede reputatie van Nederland op het gebied van mensenrechten, de multiculturele samenleving en antiterrorismewetgeving. Of het beeld klopt, en of mensenrechten in Nederland inderdaad beter gewaarborgd kunnen worden, wordt niet in

een afsluitend hoofdstuk besproken.

Het boek is in drie delen onderverdeeld, waarvan er twee met de ondertitel van het boek samenhangen. Aan het eerste deel gaan echter nog vier algemene hoofdstukken vooraf. In het eerste deel, over mensenrechten en veiligheid in de private sfeer, wordt ingegaan op de onafhankelijkheid en het zelfbeschikkingsrecht van individuen, in het bijzonder op het gebied van het gezondheidsrecht (Aart Hendriks) en op het recht op gelijke behandeling in de private sfeer (Alex Geert Castermans). In het tweede deel, over mensenrechten en veiligheid in de publieke sfeer, worden religieus pluralisme (Titia Loenen) en de strijd tegen het terrorisme (Jit Peters en Lotte van der Laan) besproken. Het derde deel, aangaande de implementatie van mensenrechten, gaat in op mensenrechten in het buitenlands beleid (Peter Baehr) en het gebrek aan een nationaal mensenrechteninstituut in Nederland (Roel Fernhout) en het sluit af met acht speerpunten voor de komende 25 jaar tot aan de 50^{ste} verjaardag van het SIM in 2031 (Cees Flinterman).

In het voorwoord wordt al aandacht besteed aan het feit dat Nederland op mensenrechtengebied achterop dreigt te raken. Ruim zestig landen zijn Nederland voorgegaan en hebben inmiddels een nationaal instituut voor de rechten van de mens opgericht. Marten Oosting doet een oproep aan de Nederlandse overheid gehoor te geven aan de vraag een nationaal mensenrechteninstituut op te richten, een initiatief van een consortium van het SIM, de Nationale Ombudsman, de Commissie Gelijke Behandeling en het College Bescherming Persoonsgegevens. Roel Fernhout licht dit in 2004 genomen initiatief toe vanuit zijn voormalige rol als Nationale Ombudsman. Ook toenmalig directeur van het SIM, Cees

Flinterman, gaat in op de behoefte aan een nationaal mensenrechteninstituut, zoals ook landen als Noorwegen, Polen en Denemarken dat kennen. Als aanvulling op de reeds bestaande instituten in Nederland zou een dergelijk instituut functies kunnen vervullen zoals deze zijn aangegeven in de *Paris Principles relating to the status of national institutions* (A/RES/48/134).

Dat Nederland achterop raakt, komt ook op andere plekken in het boek naar voren. Wat opvalt is dat verscheidene auteurs de blik richten op veranderingen in samenleving, wetgeving en beleid na 11 september 2001. Jit Peters en Lotte van der Laan gaan hierop in door te benadrukken dat men altijd dient te beseffen dat regeringen zullen trachten hun macht uit te breiden onder het mom van een dreiging van buitenaf, waartegen de burgers beschermd zouden dienen te worden. Voorbeeld hiervan in Nederland is de plicht zich te kunnen identificeren, die werd ingevoerd kort na 11 september 2001. Deze plicht werd door de Nederlandse regering al langer overwogen, maar na die dag plots doorgevoerd, met de bedoeling terrorisme tegen te gaan. Peters en Van der Laan vragen zich af of de angst die regeringen sinds 9/11 zaaien, niet veel groter is dan bereikt kon worden door de terroristen zelf.

Ybo Buruma gaat in op de relatie tussen veiligheid en mensenrechten in de private sfeer. Hij benadrukt dat procedurele waarborgen dienen te worden gerespecteerd. Om veilig te zijn, zullen de burgers hun privacy gedeeltelijk moeten opgeven, vooral sinds de verhoogde staat van alertheid na 9/11. De regering dient haar burgers te beschermen, maar behoort ook te beseffen dat de vitaliteit van het land afhangt van het vertrouwen in de mensen, niet van uitsluiting van ieder risico. Peter Baehr geeft aan dat

het voor een klein land als Nederland, dat mensenrechten hoog op de agenda heeft staan, desondanks moeilijk is deze mensenrechten te laten prevaleren boven economische belangen in het buitenlands beleid, zoals in de relatie met China.

Zoals vaak ook op een conferentie het geval is, zijn de afzonderlijke lezingen informatief, maar niet echt samenhangend, doch hooguit samen te brengen in een werkgroep. Dat dit in deze bundel naar aanleiding van de conferentie ook het geval is, blijkt wel uit het feit dat de ondertitel van het boek maar op vier van de elf hoofdstukken slaat. Desondanks is het een mooi aandenken aan een heuglijke dag in de bestaansgeschiedenis van het SIM.

Vera Vriezen

Mr. Vera Vriezen MPhil is promovenda internationaal recht aan de Universiteit van Tilburg.

De wereldvoedselcrisis, mensenrechten en ontwikkeling

**Wenche Barth Eide & Uwe Kracht (red.):
Food and Human Rights in Development –
Volume II: Evolving Issues and Emerging
Applications.**

*Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2007; xlv +
565 blz; 49,- euro; ISBN: 978-90-5095-459-4*

De steeds nijpender wordende voedselcrisis – voor een groot deel beïnvloed en veroorzaakt door de olie-/energiecrisis – heeft vooral in ontwikkelingslanden grote consequenties. Een goede beschrijving en analyse van een recht op voedsel en gerelateerde mensenrechtenkwesities in ontwikkeling die betrekking hebben op voedsel, zijn ook zeker geen overbodige luxe, zoals wel uit de huidige aandacht voor de voedselcrisis en bijbehorende onrusten blijkt. In de westerse wereld zijn de gevolgen alleen relatief licht merkbaar voor de gemiddelde consument. In landen als bijvoorbeeld Zuid-Afrika is het effect van de stijging van grondstoffenprijzen zoals olie echter veel directer voelbaar via de doorwerking in eerste levensbehoeften als voedsel.

Het verband dat het boek legt tussen ontwikkeling en een recht op voedsel binnen het mensenrechtenstelsel, is dan ook zeer actueel. De uitdaging ligt veelal in het verdelingsvraagstuk en de nakoming van staten en andere partijen van hun verplichtingen. Waar het eerste boek (Volume I) het concept van een mensenrecht op behoorlijk voedsel introduceert, ligt in het hier besproken boek (Volume II) de nadruk op de implementatie ervan.

Een mensenrechtenbenadering van het recht op voedsel

De (mensen-)rechtenbenadering van voedsel staat centraal. Gezien het interdisciplinaire karakter van het boek

kan het interessant leesmateriaal zijn voor een brede groep van academici en beleidsmakers met belangstelling voor het recht op voedsel. Om het inschatten van het belang voor het eigen vakgebied mede mogelijk te maken, volgt nu een indruk van de inhoud.

Deel I: Het zich ontwikkelende debat. Er wordt gesteld dat mensenrechten een richtinggevend beginsel zouden moeten zijn voor het nationale en internationale beleid van landen. Het toepassen van mensenrechtenstandaarden op sociaal-economisch terrein en het accepteren van juridische maatregelen in geval van schendingen vormen de uitdaging voor zowel economen als mensenrechtenspecialisten, met ondersteuning van maatschappelijke organisaties. (Berthelot, hoofdstuk 1).

In het nieuwe paradigma van 'empowered development' spelen rechten en verantwoordelijkheden een sleutelrol. Hierbij ligt de bron van *empowerment* niet noodzakelijkerwijs bij de staat, maar betreft zij de kern van menselijke transformatie. Dit komt onder andere tot uiting in maatschappelijk verantwoord ondernemen. (Sfeir-Younis, hoofdstuk 2).

Sociaal-antropologen dienen hun rol te verruimen in het debat over mensenrechten en ontwikkeling, op een manier die het universalisme-relativisme-dilemma te boven gaat en politieke en specifiek culturele praktijken blootlegt die ten grondslag liggen aan schendingen van het recht op voedsel. Op deze wijze kunnen misstanden worden gecorrigeerd, om te concluderen dat achter de verschillende culturele zienswijzen we allemaal met dezelfde *menselijke* ogen kijken (Marchione, hoofdstuk 3).

De centrale positie van sociale en politieke wetenschappen wordt, als

het gaat om empirisch toezicht op mensenrechten – zoals het recht op voedsel – verklaard door de methodologische en statistische instrumenten en doordat ze zich richten op beleid en politieke beslissingen. (Andreassen, hoofdstuk 4).

Binnen de gedeelde zorg over een recht op voedsel voor iedereen dient een onderscheid te worden gemaakt *tussen* groepen mensen met hun specifieke problemen en ook *in* het tempo van doorvoering van allerlei rechten. Hierbij wordt de wenselijkheid onderstreept van een juridisch raamwerk dat het recht volledig afdwingbaar en juridisch bindend maakt. (Sengupta, hoofdstuk 5).

De tripartiete typologie van mensenrechten – 'to respect, protect and fulfil' – wordt erg nuttig bevonden voor het uit de weg ruimen van de scherpe tegenstelling tussen burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele rechten; het onderstreept dat de verplichtingen om te respecteren en te beschermen van dezelfde waarde zijn als de verplichtingen om te verwezenlijken. (Eide, hoofdstuk 6).

Deel II: Implementatie in Oeganda, Brazilië, India, Sierra Leone, en Mali. Oeganda heeft met de *Uganda Food and Nutrition Policy* (UFNP) een veelbelovende start gemaakt met het formuleren van het concept voedsel als mensenrecht in de strijd tegen honger en ondervoeding. De noodzaak van grondige multi-sectorale investeringsplannen wordt onderstreept. (Omara, hoofdstuk 7).

De lange strijd in de Braziliaanse maatschappij tegen honger en armoede heeft zich ontwikkeld van een strijd voor overleving via een strijd voor implementatie van een voedselveiligheidsstrategie naar

verwezenlijking van het mensenrecht op voedsel. Binnen de context van het stimuleren van een duurzaam *human development model* – in het bijzonder binnen het mensenrechtenmodel – kan het beëindigen van honger en van ondervoeding een bedreiging vormen van privileges en machtsstructuren op nationaal en internationaal niveau. (Valente, hoofdstuk 8)

Het Indiase hooggerechtshof kan internationale verdragen direct door laten werken en heeft bovendien een rol toegekend aan personen die handelen in het belang van armen, analfabeten of onderdrukten; een complicatie voor nationale overheden en rechterlijke instanties wordt gevormd door mogelijke tegenstellingen van regels van de Wereldhandelsorganisatie en internationale mensenrechtenverplichtingen. (Gonsalves, hoofdstuk 9).

Hoewel verwarring van het recht op voedsel met een recht om gevoed te worden en de politisering van voedselveiligheid het tempo van het proces naar voedselveiligheid hebben vertraagd, is er in Sierra Leone sprake van vooruitgang in het leggen van de fundering van een recht op voedsel en een toenemend vertrouwen, waarbij verdere bewustmaking van alle belanghebbenden omtrent verantwoordelijkheden en verwachtingen aandacht vraagt. (Jalloh, hoofdstuk 10).

Concretere maatregelen in Mali om geleidelijk aan het recht op voedsel veilig te stellen, dienen zich te richten op het faciliteren van eigen inspanningen van mensen, het daarvoor in werking stellen van een juridisch raamwerk, op systemen die productie, verwerking en verspreiding ondersteunen, alsmede op landrechten van vrouwen en kredietsystemen. (Sidibe, hoofdstuk 11).

Deel III: Geselecteerde onderwerpen. Integraal duurzaam waterbeheer gecombineerd met een mensenrechtenbenadering kan armoede verlichten – als in het voorbeeld van door vrouwen

gerunde tuinen in Zimbabwe – waarbij de *juridische limiet* die het mensenrecht op water aan markteconomische modellen stelt en *bescherming* van de rechten van armen en ondervoeden – die bijvoorbeeld in Zuid-Afrika afhankelijker zijn van natuurlijke hulpbronnen in hun gebied dan rijken – worden onderstreept. (Hellum, hoofdstuk 12).

De trage vooruitgang in het implementeren van de *Millennium Development Goals* verhoogt de druk op de donorgemeenschap om vóór 2015 succes te tonen. Dit biedt een kans beleidskeuzen meer te richten op de zeer kwetsbare groepen, in tegenstelling tot beleidsadvies dat zich blijft baseren op de veronderstelling dat een algemene afname van armoede automatisch leidt tot afname in het aantal ondervoeden. Een mensenrechtenbenadering geeft belanghebbenden bovendien de mogelijkheid overheden aansprakelijk te stellen; waarschijnlijk de beste manier om 'politieke wil' te 'voeden'. (Windfuhr, hoofdstuk 13).

Nadruk op aandachtsgebieden zoals vrouwenrechten en analyse van het effectief doorvoeren van mensenrechten in alle VN-activiteiten laten zien dat onder andere het bereiken van de beoogde bijdrage van de Standing Committee on Nutrition (SCN) een uitdaging blijft. (Kracht, Barth Eide & Jonsson, hoofdstuk 14).

Naar aanleiding van vier landenstudies, waaronder Brazilië, wordt een voedselbeleidraamwerk voorgesteld dat een eerste stap in de richting van toekenning van verplichtingen kan zijn. Complicerende factor is het ontbreken van een door de diverse sectoren gedeelde visie en terminologie om ondervoeding te definiëren, alsmede het gebrek aan gemeenschappelijk begrip omtrent aspecten van 'vulnerability', waarbij weinig aandacht is voor biologische kwetsbaarheid en bijbehorende acties in achtereenvolgende fasen van de levensloop. (Shrimpton, hoofdstuk 15).

Deel IV: Een blik op de toekomst. Het gebruik van analytische instrumenten, bijvoorbeeld beleids- en programma-analyses, kan informatie verschaffen over de opname van mensenrechtenbeginselen. Belangrijke eigenschappen voor *rights-based monitoring* (RBM) van het mensenrecht op voedsel worden behandeld, waaronder het integreren van het non-discriminatiebeginsel. (Oshaug, hoofdstuk 16).

Het proces dat geleid heeft tot de richtlijnen voor het recht op voedsel wordt beschreven vanuit het oogpunt van de *FAO Right to Food Unit*, met daarbij informatie over implementatiemethoden van de vier voornaamste strategieën van deze Unit: 'institutionalisation; further normative work; communication, education and awareness-raising; and support to Member States in applying the Guidelines in implementing the right to adequate food.' (Rae, Thomas & Vidar, hoofdstuk 17)

Het belang van heropleving van het VN-Handvest, en de sterke stimulans van mensenrechten daarin, binnen de voortgaande VN-hervormingen, wordt onderstreept, alsmede de noodzaak van een werkelijke 'common understanding' over een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking binnen alle VN-organen. (Jonsson, hoofdstuk 18).

Bij het inbrengen van mensenrechten in het op voeding betrekking hebbende onderwijs door academische instellingen dient het doel te zijn een basis te creëren voor economische en sociale rechten en rechtvaardigheid als voornaamste blikveld en richting voor voedinganalyse en actie, zodat dit geen marginaal element blijft dat gemakkelijk opzij gezet kan worden als financiën krap zijn of andere meer conventionele onderwerpen prioriteit krijgen in het onderwijs. (Barth Eide, hoofdstuk 19).

Het belang van de combinatie van mensenrechten en voedingsaspecten in de training van zowel voedings- als

mensenrechtenskundigen wordt geïllustreerd aan de hand van Zuid-Afrika, waar het bereiken van mensenrechten met betrekking tot voeding tevens deel is van de voortgaande inspanningen om de ongelijkheden uit het verleden recht te zetten. (Maunder & Khoza, hoofdstuk 20).

Samenhang in onderwijs en onderzoek

Een boek dat de artikelen van enkele tientallen auteurs samenbrengt, geeft altijd de extra uitdaging ervoor te

zorgen dat het één geheel wordt, met een kop, romp en staart. De rode draad die het boek inderdaad heeft weten te spannen, is de mensenrechtenbenadering van voeding. Daarbinnen vormen onder andere de positie van kwetsbare groepen, de Millennium Ontwikkelingsdoelen en 'empowerment' terugkerende thema's. We kunnen concluderen dat mensenrechten niet meer uit te vlakken zijn als het gaat om ontwikkeling, en dat de aanvaarding en toepassing van bij een recht op voedsel behorende beginselen en verplichtingen geleidelijk aan aannemelijker zijn geworden. De aanbevelingen voor verdere samenhang en wisselwerking in onderwijs en academisch onderzoek worden door het boek zelf al toegepast door interdisciplinaire informatie over het recht op voedsel te verstrekken en toegankelijk te maken.

Antoinette Hilderling

Mr dr Antoinette Hilderling is universitair docent Internationaal Publiekrecht aan de Universiteit Utrecht.

Een genadige interpretatie van het Zuid-Afrikaanse amnestieproces

Wilhelm Verwoerd:

Equity, Mercy, Forgiveness: Interpreting Amnesty within the South African Truth and Reconciliation Commission.

Leuven: Peeters, 2007; XIV + 209 blz.; 45,- euro; ISBN: 978-90-1906-9

Op 6 september 1966 werd de uit Nederland afkomstige H.F. Verwoerd, algemeen aangemerkt als *de* architect van het Apartheidssysteem in Zuid-Afrika, in het parlamentsgebouw in Pretoria op klaarlichte dag vermoord. Het is zonder meer markant dat juist zijn kleinzoon, Wilhelm Verwoerd, ruim 40 jaar en twee generaties later promoveert op een studie over amnestieverlening in het kader van het Waarheids- en Verzoeningsproces. Verwoerd junior beschrijft in het voorwoord hoe hij zijn grootvader had leren kennen als een geliefde en politieke held en een gerespecteerd voorvechter van het systeem van 'Gescheiden Ontwikkeling', en hoe het hem vele jaren heeft gekost om de onmenselijke aard van het Apartheidssysteem onder ogen te zien (voorwoord, blz. XI). Dit is een

indrukwekkende persoonlijke ontwikkeling. Deze ontwikkeling leidde er mede toe dat Verwoerd als onderzoeker ging werken bij de Waarheids- en Verzoeningscommissie. De ervaringen en indrukken die hij daar opdeed, vormen de basis voor dit filosofische proefschrift over de interpretatie van amnestie in de Zuid-Afrikaanse context.

Het belangrijkste doel van de studie is de kritiek te pareren dat rechtvaardigheid en individuele genoegdoening zijn opgeofferd in het amnestieproces; dat dit proces te weinig aandacht heeft geschonken aan de behoeften van slachtoffers aan vergelding en te mild is geweest jegens de daders door hen niet te straffen voor hun daden. Verwoerd noemt deze kritiek begrijpelijk, maar toch ook deels misplaatst (blz. X). Hij verdedigt amnestie als onderdeel van het bredere waarheids- en verzoeningsproces en betoogt dat het amnestieproces zou moeten worden geïnterpreteerd in het licht van begrippen als *equity, mercy* en *forgiveness*.

Allereerst situeert Verwoerd het amnestieproces in de maatschappelijke realiteit van post-Apartheid

Zuid-Afrika. Zo wijst hij erop dat het amnestieproces in een periode van transitie plaatsvond (blz. 10) en dat het voeren van strafprocessen niet *per se* een reële optie was in het fragiele post-Apartheidstijdperk van 1994; een stelling die hij later wat nuanceert (blz. 95). Daarnaast waren er ook andere factoren die de mogelijkheden van berechting serieus beperkten, zoals het bijzonder grote aantal daders; de aard van de misdrijven, namelijk politieke misdrijven, onder andere gepleegd door veiligheidsdiensten die zeer bedreven waren in het vernietigen van bewijs; en tot slot werpt Verwoerd de moeilijke vraag op of het wel gerechtvaardigd is een groot deel van de zeer beperkte financiële middelen uit te geven aan de berechting van misdrijven uit het verleden en niet aan het bestrijden van misdrijven van dat moment, of aan gezondheidszorg en onderwijs.

Voorts benadrukt Verwoerd dat er geen sprake was van een zg. 'blanket amnesty', maar dat de amnestie enkel verleend werd voor politieke misdrijven en alleen als aan specifieke voorwaarden was voldaan, waaronder het

onthullen van alle informatie over het desbetreffende misdrijf. Slechts in 1.167 van de 7.116 verzoeken om amnestie was aan al de gestelde voorwaarden voldaan en werd volledige amnestie verleend. De hoorzittingen waren openbaar, hetgeen de Zuid-Afrikaanse procedure zo speciaal maakte. Er is volgens Verwoerd dus nog wel enig recht gedaan in het kader van deze procedure: de daders zijn publiekelijk aansprakelijk gehouden voor hun daden, ook al volgde er geen straf. Daarnaast konden zo'n 1.800 slachtoffers hun verhaal doen in het kader van de procedures en ontvingen zij op die manier enige erkenning voor het hun aangedane leed.

Aan de hand van enkele concrete voorbeelden probeert Verwoerd vervolgens het amnestieproces moreel te duiden in het licht van de genoemde waarden *equity*, *mercy* en *forgiveness* (blz. 36). Het begrip *equity* heeft in *common law*-jurisdicties een zeer bijzondere betekenis. In het kader van dit boek wordt het gebruikt in de zin van 'eerlijke gelijkheid': gelijke gevallen moeten gelijk worden behandeld, en ongelijke gevallen ongelijk. De groep daders van Apartheid Zuid-Afrika is niet homogeen. Verwoerd haalt het stereotype idee dat dé dader in Zuid-Afrika een witte Boer is, onderuit, met het sprekende voorbeeld van de moord op Amy Biehl, een Amerikaanse uitwisselingsstudente, die in 1993 voor een 'settler' aangezien werd en op brute wijze door vier zwarte Zuid-Afrikanen werd vermoord. Met dit voorbeeld benadrukt Verwoerd dat zowel de vrijheidsstrijders als de verdedigers van het Apartheidssysteem misdaden hebben begaan, zij het in uiteenlopende mate en vanuit een verschillende achtergrond.

Gelet op het morele verschil tussen een vrijheidsstrijder en iemand die het Apartheidssysteem verdedigt, zou een vrijheidsstrijder misschien meer in

aanmerking moeten komen voor amnestie dan iemand als Eugene de Kock. De amnestiecommissie kon dit morele verschil echter niet expliciet in zijn algemeenheid in aanmerking nemen, gelet op de fragiele maatschappelijke realiteit, iets dat Verwoerd begrijpt en accepteert (blz. 24 en 44). In concrete gevallen werden deze factoren wel meegewogen (blz. 70). De rechtvaardiging om het amnestieproces ook open te stellen voor mensen als De Kock, vindt Verwoerd in de redenering dat deze mensen behoren tot een generatie in dienst van het Apartheidsregime en dat zij erkenning zoeken voor het feit dat ze dachten correct te handelen, en dat zij niet alleen stonden in het plagen van Apartheids misdaden, maar eerder een schakel waren in een groter geheel.

Op basis van het begrip *equity* moet een onderscheid gemaakt worden tussen mensen met een politiek motief en mensen die slechts uit wreedheid of persoonlijk gewin handelen, hoe moeilijk dit onderscheid ook te maken is. Op basis van deze interpretatie van *equity* redeneert Verwoerd dat het eerlijk is de deur naar amnestie ook voor de 'Boers' open te laten staan, zij het op een kier (blz. 45). Verwoerd benadrukt hierbij dat De Kock een indoctrineerde politieman was, die het vuile werk uitvoerde van een systeem dat bedacht was en in stand gehouden werd door politici. Het zijn deze mensen aan de top die de grootste verantwoordelijkheid dragen, alsmede het overgrote deel van het witte Zuid-Afrikaanse electoraat dat dit beleid volop steunde (blz. 73-76).

Deze argumentatie ten faveure van de mogelijkheid van amnestie voor Apartheidsverdedigers gaat wel op voor de lagere echelons, maar is niet direct toe te passen op leiders van het regime. Op de moeizame verhouding tussen de Waarheids- en Verzoeningscommissie en voormalige leiders als

De Klerk en Botha, alsmede de vraag of zij *überhaupt* wel voor amnestie in aanmerking zouden kunnen komen, als ze een aanvraag hadden ingediend, gaat Verwoerd helaas nagenoeg niet in (zie, heel kort, blz. 82-83). De nadruk van zijn verhaal ligt sterk op een filosofische verdediging van het amnestieproces en niet in een kritische beschouwing van de tekortkomingen ervan, zoals hij ook duidelijk heeft aangegeven in het begin van zijn boek.

In het deel over *mercy* geeft Verwoerd een aantal indrukwekkende voorbeelden van mensen die, door niets gedwongen, tegen de stroom in en onder moeilijke en verdrietige omstandigheden een barmhartige en genadige houding konden aannemen tegenover mensen van de 'tegenpartij'. De vraag is in hoeverre deze individuele gevallen betekenis hebben voor het algemenere proces van nationale verzoening. Om deze vraag te beantwoorden, geeft Verwoerd drie interpretaties van het concept 'verzoening', namelijk verzoening als vriendschap; verzoening als samenwerking; en verzoening als vreedzaam naast elkaar bestaan. Het is irrealistisch te verwachten dat de individuele voorbeelden van verzoening als vriendschap naar een algemeen niveau kunnen worden getild, maar zij kunnen wel een essentiële voorbeeldfunctie vervullen (blz. 115). Vreedzaam samenleven is onvoldoende voor een stabiele maatschappij; daarvoor is wederzijds vertrouwen nodig. *Mercy*, genade, zoals dat tot uiting komt in het amnestieproces en meer algemeen aangemoedigd wordt door de Waarheids- en Verzoeningscommissie, kan een verbindende werking hebben en op die wijze een grondslag leggen voor een rechtvaardigere en stabielere Zuid-Afrikaanse samenleving (blz. 122).

Het laatste deel van het boek, over *vergeving*, bouwt sterk voort op het deel over genade. In dit deel stelt Verwoerd moeilijke ethische vragen,

zoals de vraag of de vader van een vermoord slachtoffer wel het recht heeft de daders van de moord op zijn zoon te vergeven, of dat alleen een *primaire slachtoffer* het recht tot vergeven heeft. Verwoerd maakt een onderscheid tussen categorieën slachtoffers – het primaire slachtoffer, de familieleden en de maatschappij als zodanig – en hij maakt een onderscheid tussen de daad, die niet vergeven wordt, en de dader, die onder omstandigheden wél vergeven kan worden. Op die manier komt hij, aan de hand van bijzonder indrukwekkende voorbeelden, tot de conclusie dat een instelling als de Waarheids- en Verzoeningscommissie misschien niet het recht heeft om te vergeven namens het primaire slachtoffer, maar dat zij wél namens de maatschappij vergeving mag en misschien zelfs aanmoedigen.

Toch geeft Verwoerd in het laatste concluderende hoofdstuk toe dat een interpretatie van amnestie in de zin van *genade* meer voor de hand ligt dan amnestie in de zin van *vergeving*, omdat vergeving een daad is die zo persoonlijk is, dat deze moeilijker door een institutie als een Waarheids- en Verzoeningscommissie kan worden uitgevoerd. Bovendien gaat het vergeven van een dader vanuit emotioneel en filosofisch perspectief veel verder dan het verlenen van *genade* (blz. 177-179).

Het centrale element van het amnestieproces is dat aan de dader een gezicht gegeven wordt (blz. 180-184). Hiermee wordt voorkomen dat alle daders als onmens in de hoek worden gezet. Dit is belangrijk, aangezien het dehumaniseren van bepaalde groepen mensen vaak de eerste stap is op weg naar geweld tegen die groepen (blz. 199). De mensen wier naasten op gruwelijke wijze zijn vermoord en toch het vermogen in zich hebben de daders in de ogen te kijken en zelfs hun menselijkheid nog te aanschouwen, zijn zonder meer morele helden. Deze mensen zijn een lichtend voorbeeld voor de jonge Zuid-Afrikaanse natie, en op meer institutioneel niveau heeft de Waarheids- en Verzoeningscommissie eenzelfde rol vervuld, aldus Verwoerd (blz. 198).

Het zijn gedenkwaardige voorbeelden waaraan Verwoerd zijn argumentatie ophangt. Het lijkt haast niet te bevatten dat een moeder de moordenaars van haar dochter 'adopteert' (blz. 108), of dat een vader de omvergeving smekende moordenaar van zijn zoon troost (blz. 137). Deze voorbeelden zetten aan tot reflectie en maken het boek een treffende studie. De auteur geeft op verschillende plaatsen toe dat amnestie geen ideale oplossing biedt, maar tegelijkertijd laat hij ook de waarde van dit proces

zien. Het is dan ook niet het doel van deze studie een eenzijdig kritische beschouwing van het amnestieproces te bieden. De auteur noemt het evalueren van het amnestieproces een 'balancing act', en het voornaamste doel van de auteur met deze evenwichtskunst is de waardevolle aspecten van het amnestieproces te benadrukken en te memoreren.

Het is na het lezen van dit indrukwekkende en tot reflectie aanzettende boek triest te moeten constateren dat de huidige leiders van Zuid-Afrika niet in de voetstappen zijn getreden van de lichtende voorbeelden van de genoemde moeder en vader, en van grootheden zoals Nelson Mandela en Desmond Tutu. Het is nog triester het beeld te zien van een hedendaags Zuid-Afrika waarin de door Verwoerd geciteerde oproep van Mandela (blz. 187) om dergelijk onmenselijk en racistisch geweld nooit meer te laten voorkomen in Zuid-Afrika, ieder gehoor lijkt te hebben verloren.

Larissa van den Herik

Larissa van den Herik is universitair hoofddocent Internationaal Publiekrecht aan het Grotius Centre for International Legal Studies van de Universiteit Leiden.

Migratie en ontwikkeling in Afrika

A. Adepaju, T. van Naerssen & E.B. Zoomers (red.):
International Migration and National Development in Sub-Saharan Africa.
Leiden: Brill, 2008; (Afrika Studiecentrum series) xiii + 307 blz.; 39, = euro; ISBN: 978-90-04-16354-6

De *Internationale Spectator* wijdde in juli/augustus 2006 een themanummer aan het internationale migratiedebat, een duidelijk signaal dat migratie een belangrijk onderwerp is geworden in de internationale betrekkingen van Nederland en België. Het onderwerp is complex en ook zeer beladen. Daar waar het nut van vrijmaking van markten voor goederen en diensten steeds evidentier is, vor-

men de opening van arbeidsmarkten en toegang voor migranten die van buiten Europa komen, duidelijk een heet hangijzer.

De artikelen die in dit blad in 2006 verschenen, onderzochten vooral de tendensen en gevolgen van het Europese en Nederlandse arbeidsmigratiebeleid, op politiek en sociaal vlak. Intussen is er een boek verschenen dat dezelfde problemen beziet vanuit het

andere perspectief, namelijk vanuit Afrikaanse landen die migranten uitzenden. Dit boek, uitgegeven namens het Afrika Studiecentrum in Leiden, onderzoekt de relatie tussen migratie en de ontwikkelingsvraagstukken in de uitzendende landen.

De migratieproblematiek in zes Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara is daarin aan de orde. De toestand in Burkina Faso, Mozambique en Botswana wordt vooral behandeld in het kader van migratie binnen Afrika, maar ook Senegal, Nigeria en Kenia komen aan bod, dit in verband met migratie uit Afrika naar (voornamelijk) de Europese Unie. De Afrikaanse landenstudies worden aangevuld met migratie-ervaringen van de Filipijnen, China en Mexico.

Dit boek is het resultaat van een onderzoeksproject aan de Nijmeegse Radboud Universiteit, gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, en van de daaruit voortkomende conferentie. De auteurs, voornamelijk sociaal-geografen, hebben veel

oog voor de trek van platteland naar stad en de zoektocht naar arbeid in stedelijke agglomeraties, de aantrekkingskracht van de mijnbouw, en ze hebben ook de geldoverdrachten, de mensenhandel, en de rol van de diaspora onderzocht.

De grote uitdaging van dit onderzoek – en van het boek dat er het gevolg van is – was de migratieproblematiek te bestuderen in het licht van nationale ontwikkeling in de betrokken Afrikaanse landen. Kennis verzamelen, geld sparen en opsturen, ervaring opdoen, interessante contacten met de diaspora: zulke evidente voordelen worden afgewogen tegen de ongunstige aspecten en gevaren, variërend van vlucht uit de armoede via 'brain drain' tot mensenhandel. Kortom, een bundel met interessante en voortreffelijke analyses.

Toch zijn de auteurs er niet goed in geslaagd vanuit hun vakgebied een brug te slaan naar complementaire disciplines, zoals recht en economie. Kansen, mogelijkheden en problemen

van *Mode 4*, het hoofdstuk van de Wereldhandelsakkoorden over tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening, worden bijvoorbeeld niet echt uitgediept; en in geen van de bestudeerde landen schijnt een noemenswaardige strategie ter zake van deze materie ontwikkeld te worden. Het lijkt er trouwens op dat de auteurs zich eigenlijk geen zorgen maken over de scheeftrekking in de internationale akkoorden tussen enerzijds opening van markten voor goederen en anderzijds het afwijzen van vrij verkeer van personen. De gevoelens van onmacht en woede die in vele Afrikaanse kringen leven over dit soort structureel onrecht, komen gewoonweg niet aan bod. Van een Afrika Studiecentrum had ik een meer gedurfde analyse en opstelling verwacht.

Karel van Hoestenbergh

Karel van Hoestenbergh is docent aan de Kofi Annan Business School te Utrecht

Vermeende gijzelaars in Nederlands-Indonesisch conflict

Mary C. van Delden:

De republikeinse kampen in Nederlands-Indië oktober 1945 – mei 1947.

Orde in de chaos?

In eigen beheer uitgegeven editie van proefschrift Radboud Universiteit 2007; 596 blz.; ISBN 978-90811845-1-9; te bestellen (inclusief porto) voor 41,50 euro via 0346 241543 of vandeldenmary@gmail.com)

Het is een telkens weer vergeten cliché: het eerste slachtoffer in oorlogen en andere gewapende conflicten is de waarheid. Dat geldt zeker als er sprake is van (vermeende) schendingen van mensenrechten. En *Dichtung und Wahrheit* spelen nog sneller

haasje-over, als de oorlogspartijen kolonisator en gekoloniseerde zijn en als het conflict voor een groot deel de vorm van een ongeregelde oorlog ofwel guerrilla heeft. Dat gold zeker in de tijd dat, kort na de Tweede Wereldoorlog in Zuid-Oost-Azië Indonesië rond het einde van de Japanse bezetting van Nederlands-Indië niet geduldig afwachtten tot de Londense belofte van koningin Wilhelmina van overleg over autonomie werkelijkheid zou worden, maar brutaal zelf de onafhankelijkheid een feit verklaarden. De dekolonisatieoorlog in Indonesië tussen 1945 en 1949 vormt nog steeds een vruchtbaar thema voor publieke en politieke commotie met betrekking tot vermeende oorlogsmisdaden, ex-

cessen dan wel genocidale acties. Dit bleek bijvoorbeeld nog zeer onlangs, toen nabestaanden van slachtoffers van de massa-executie in 1947 door Nederlandse militairen in het dorpje Rawagade in Zuid-Sulawesi bij de Nederlandse Staat een claim tot genoegdoening indienden.

Ook blijft er wetenschappelijke aandacht voor wederzijdse verantwoordelijkheden voor de feitelijke gebeurtenissen in het Nederlands-Indonesisch conflict. Die (anti-)koloniale oorlog was in wezen een bevrijdings- of onafhankelijkheidsoorlog. Het beeld ervan is toen en later zo vertoebeld doordat de confrontatie volgde op en deels verband hield met een andere bevrijding, namelijk van de

Japanse bezetters van de archipel. De aan de Universiteit van Amsterdam gevormde antropologe en sociologe Mary van Delden behandelt in haar in oktober 2007 in Nijmegen verdedigde dissertatie een onderwerp dat in de ook internationaal uitgespeelde propaganda-oorlog tussen Nederland en de jonge Republiek een belangrijke maar later vrijwel alleen in kringen van belanghebbenden bekend gebleven rol speelde. Het gaat dan om wat aan het begin van de Indonesische opstand of *bersiap*-tijd in min of meer neutrale zin de republikeinse kampen werden genoemd, in negatieve zin aangeduid als *bersiap*- of extremistenkampen. In deze interneringskampen op Java en Madoera verbleven tussen oktober 1945 en mei 1947 tienduizenden Nederlanders. Aan Nederlandse zijde werd gesproken van gijzelaarskampen, aan Indonesische kant van beschermingskampen. Mary van Delden heeft een moedige poging gedaan deze controverser te ontrafelen en deze nog witte plek in de geschiedschrijving op te vullen.

In de laatste drie maanden van 1945 werden in het vacuüm tussen Japans regime en komst van Britse en Brits-Indische bevrijders 46.000 personen van Nederlandse nationaliteit (90% Indo-Europeanen) uit de Republikeinse binnenlanden van Java in allerlei kampen ondergebracht, waarvan slechts een miniem deel ook als de Japans interneringskamp had gediend. Tussen januari 1946 en eind mei 1947 heeft in goed overleg met Britten en Nederlanders een speciaal daartoe opgericht Indonesisch legeronderdeel allen die dat wilden, geëvacueerd naar geallieerde c.q. Nederlandse bruggenhoofden. Mw van Delden maakt aan de hand van een aantal concrete relevante bronnen en op basis van een verpletterende hoeveelheid feitenmateriaal en karrenvrachten aan indirect bewijs op indringende maar ook genuanceerde wijze aannemelijk dat de interneringen een gevolg waren van initiatieven van de Indonesische

regering, in het bijzonder van de toen en later zo vermaledijde president Soekarno. De veelal onder dwang plaatsvindende interneringen hadden tot doel uitwassen van de onafhankelijkheidsopstand te voorkomen; ze vormden geen onderdeel van de gewelddadige revolutie, maar ze waren hoogstens de consequentie van bewust beleid om (verdere) moorden in een verwarrende tijd te vermijden. De jonge Republiek had er alle belang bij de internationale opinie gunstig te stemmen door de diplomatieke weg te kiezen. Erkenning van de nieuwe staat zou zelfs in gevaar komen door na te laten de onder de Japanse bezetting gemarginaliseerde Indo-Europese bevolking en andere bedreigde etnische groepen op geordende wijze in bescherming te nemen tegen losgeslagen nationalistische heethoofden en tegen potentiële volkswoede. Dat ook na de laatste vreedzame evacuatie van mei 1947 van Nederlandse zijde gesproken bleef worden van gijzelaars, is een vorm van propaganda en geschiedvervalsing gebleken. Op geen enkele beslissend moment zijn de geïnterneerden in een poging tot chantage als pand misbruikt in de moeizame onderhandelingen en verhoudingen tussen Nederland en Indonesië. De regering van de Republiek en haar leger schiepen orde in de chaos.

De gepromoveerde kwam tot haar thema door haar eigen familieachtergrond, geboren als zij is anderhalve maand vóór Pearl Harbor in Bandoeng, maar ook geïnspireerd door haar ervaring als sociaal rapporteur bij de Stichting Pelita voor Indisch maatschappelijk werk in het kader van de Wet Uitkering Burger Oorlogsslachtoffers (WUBO), die zich ook uitstrekt over oorlogsgetroffenen in de periode 1945-1949. Enkele eerste reacties in Indische kring op haar onmythologiserend boek waren aanvankelijk nogal kritisch. Zo zou de auteur ten onrechte de ernst van het door de geïnterneerde slachtoffers on-

dervonden leed bagatelliseren. Daar blijkt echter geen sprake van, terwijl aanspraken wegens meegemaakte calamiteiten in de zin van de wet geen gevaar hoeven te lopen. Men kan daarnaast stellen dat ook een internering om bestwil c.q. om erger te voorkomen nog altijd een beperking van elementaire vrijheidsrechten is. Met die kanttekening echter dat velen wel degelijk de bescherming van het kamp (*de facto* het recht op leven) vrijwillig verkozen, terwijl niet-internering tot substantieel grotere aantallen slachtoffers van de *bersiap* zou hebben geleid.

Het boek c.q. proefschrift heeft letterlijk en figuurlijk het gewicht van wat in Duitsland een *Habilitationschrift* heet. Tegelijkertijd heeft de auteur geprobeerd, wellicht met het oog op haar speciale extra doelgroep, de publicatie ook zo toegankelijk mogelijk te maken, met inleiding en verantwoording, inleidingen voor en samenvattingen na alle tien hoofdstukken, een dikke zeventig pagina's verwijzingen naar mondelinge, archief- en overige bronnen, beschrijvende en argumentatieve noten, een Indonesische en een Japanse woordenlijst, talrijke foto's, ordenende schema's en bijlagen met lijsten en tijdbalken. Daarnaast worden we nog verwend met een register, dat de lezer helaas nogal eens in de steek laat. De auteur is aan haar project van meer dan vijftien onderzoeksjaren en aan de fraaie druk van haar geesteskind kennelijk niet failliet gegaan, maar zij, haar publiek en haar boek verdienen toch een echte 'commerciële' bekorte handelseditie.

Gerard J. Telkamp

Gerard J. Telkamp is historicus. Hij was in 2008 enige tijd bij de Pensioen- en Uitkeringsraad te Leiden werkzaam ten behoeve van sociale rapportages in het kader van de Indische doelgroep van de Wet Uitkering Burger Oorlogsslachtoffers (WUBO).

Groot-Britannië in de Verenigde Naties

David Hannay:

New World Disorder. The UN after the Cold War: An Insider's View.

Londen/New York: I.B.Tauris, 2008; 322 blz.;

ISBN: 978-1-84511-719-1 (hardback)

David Hannay was gedurende 36 jaar in de Britse diplomatieke dienst. Van 1990 tot 1995 was hij Groot-Britannië's permanente vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties in New York. Na zijn pensionering was hij de Britse Speciale Vertegenwoordiger in Cyprus en lid van het 'High Level Panel' van de VN-secretaris-generaal aangaande Bedreigingen, Uitdagingen en Verandering. Hij presenteert zijn boek, *New World Disorder*, niet als memoires in de klassieke zin, maar als een poging de lezer de werking van de VN beter te doen begrijpen: 'It is certainly not a full history of the UN, not even a history of it during the period in question, but it is an attempt to describe how important decisions come to be taken, enlivened with a certain amount of personal anecdote to relieve the often tedious and confusing jumble of acronyms and institutional turf-fighting with which so many accounts of the business of international organisation is burdened.' (blz. 5)

Het boek heeft een nogal klassieke, chronologische opbouw. Niet minder dan zes van de veertien hoofdstukken (IV t/m IX) hebben telkens één jaar als thema: 1990 t/m 1995. Daaraan vooraf gaan een persoonlijke inleiding, een verhaal over de VN en het einde van de Koude Oorlog, en het werk en de structuur van de VN. Het boek wordt afgesloten met drie hoofdstukken over hervorming van de VN en het 'High Level Panel', de topconferentie van 1995 en een terugblik en vooruitblik.

Het boek is nogal afstandelijk ge-

schreven, met betrekkelijk weinig aandacht voor de eigen rol die de auteur bij de diverse beschreven gebeurtenissen heeft gespeeld. Zo meldt hij dat de Verenigde Staten er in 1993 in de VN-Veiligheidsraad niet in slaagden het wapenembargo tegen Bosnië-Herzegovina op te heffen, maar hij gaat niet in op de rol van het Verenigd Koninkrijk, behalve dat het als één van vier permanente leden van de Veiligheidsraad tegenstemde (blz. 127). In dat zelfde jaar speelde het Verenigd Koninkrijk in Somalië de rol van 'appalled but powerless spectator', zonder dat duidelijk wordt wat de reden voor deze afhoudende positie was (blz. 136). De permanente leden waren geen van alle voorstanders van uitbreiding van het aantal leden van de Veiligheidsraad (blz. 147), maar de mogelijkheid van een afzonderlijke zetel voor de Europese Unie (zoals o.a. bepleit door de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek) komt niet ter sprake. Typerend is één van de afsluitende zinnen van hoofdstuk VII over 1993: 'It was clear therefore that 1994 was going to be another difficult year and the auguries were not particularly good.' (blz. 153)

Eén van de schaarse momenten dat Hannay nader ingaat op zijn eigen rol is het hoofdstuk over 1994, waar hij vertelt over een bijeenkomst in zijn appartement met de gedelegeerden van de Verenigde Staten en Frankrijk op een zondagavond, om de aandacht van de pers te ontlopen (blz. 158), maar dergelijke mededelingen zijn meer uitzondering dan regel. Nogal irritant zijn zijn schilderingen van de leden van het 'High Level Panel', die blijkbaar allen zonder uitzondering geweldige persoonlijkheden waren (blz. 212-213). Dit soort bewonderende beschrijvingen draagt nauwelijks bij tot vergroting van het inzicht in het besluitvormingsproces. Blijkbaar

waren er ook 'tensions and disagreements' binnen het Panel (blz. 214), maar daarover komt de lezer niet veel te weten. 'Change is [...] not something that comes easily at the UN.' (blz. 272) Zo is dat, maar over de redenen van dit gebrek aan flexibiliteit laat de auteur zich niet verder uit.

Hannay klaagt over het gebrek aan steun die hij als voorzitter van de Veiligheidsraad ontving van de ambtenaren van het VN-secretariaat, als hij zich in moeilijkheden bevond (blz. 33), maar hij vraagt zich niet af wat de reden was van dit tekortschieten en of het wel anders zou kunnen.

In zijn slothoofdstuk probeert de auteur een aantal algemene conclusies te formuleren, maar hij blijft steken in uitspraken, zoals dat de toekomst van de VN zal afhangen van de politiek van China en de Verenigde Staten en van de landengroeperingen, de Afrikaanse en de Europese Unie (blz. 310). Dat is nauwelijks nieuws. Evenmin is nieuws dat de Verenigde Staten en de Verenigde Naties elkaar nodig hebben (blz. 311). Wél interessant is zijn opmerking dat het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU van groot belang is voor de VN, maar hij gaat er niet op in dat het juist Groot-Britannië en Frankrijk zijn die stelselmatig hun beleid in de Veiligheidsraad buiten het GBVB houden. Hij waagt zich niet aan de uitspraak dat zijn eigen land hier het initiatief zou hebben kunnen nemen, maar beperkt zich tot de opmerking dat '[t]he Security Council remained firmly off-limits, guarded by an Anglo-French Cerebus dedicated to ensuring that the privileges of Europe's two permanent members were not encroached upon by the development of the Common Foreign and Security Policy' (blz. 298) en 'the successful pursuit of its Common Foreign and Security Policy

is as important for the UN as is the development of the A[frikan] U[nion]' (blz. 313).

Kortom: dit boek bevat een goede beschrijving van wat zich afspeelde bij de VN in de jaren dat Hannay er ambassadeur was, maar schiet te kort op het punt van analyse. Naast het 'wat' zou de lezer veel meer te weten willen komen over het 'hoe' en vooral het 'waarom'. Daar gaat

dit boek veel te weinig op in. Dat is jammer, want de auteur bevond zich in een uitstekende positie om een verantwoorde analyse te geven van het VN-gebeuren. Het boek bevat inderdaad niet de opsomming van diners en *cocktail parties* waaruit klassieke memoires van diplomaten vaak bestaan en waarvan de auteur in het begin zegt afstand te zullen nemen. Maar omdat het veel meer

beschrijvend dan analyserend is, stelt het boek toch enigszins teleur.

Peter Baehr

Prof. dr P.R. Baehr is emeritus hoogleraar mensenrechten aan de Universiteit Utrecht en Universiteit Leiden.

De ontwikkeling van een Europese strategische cultuur

**Sven Biscop & Jan Joel Andersson (red.):
The EU and the European Security Strategy:
Forging a global Europe.**

Londen/New York: Routledge, 2008 (*Routledge Advances in European Politics*, No. 49);
193 + xix blz.; \$ 39,95, ISBN: 978-0-415-47977-6
(paperback)

Deze maand is het vijf jaar geleden dat de Europese Veiligheidsstrategie (EVS) werd aangenomen door de Europese Raad. De aanvaarding vond plaats op een moment waarop het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) in zwaar weer was geraakt als gevolg van de sterke Europese verdeeldheid over de invasie in Irak. In de woorden van de Amerikaanse minister van defensie Donald Rumsfeld zou zelfs gesproken kunnen worden van twee Europa's: oud en nieuw. Paradoxaal genoeg vormde deze crisis een belangrijke impuls voor de totstandkoming van dit document. Enerzijds hadden voorstanders van de invasie de behoefte te laten zien dat Europa wel degelijk zijn politiek-strategische verantwoordelijkheid kon nemen. Dit leidde ertoe dat de veiligheidsanalyse in het EVS nauwelijks afwijkt van de Amerikaanse *National Security Strategy* (NSS). Anderzijds was 'oud' Europa

erop gebrand aan te tonen dat een militaire benadering te beperkt is en dat alleen een geïntegreerde of holistische aanpak volstaat. Deze dubbele drijfveer heeft ertoe geleid dat de EVS een tijdsgebonden karakter heeft, terwijl het evenmin uitblinkt in transparantie: in feite kan het eerder worden beschouwd als een *visie* op veiligheid dan als een veiligheidsstrategie waarin op heldere wijze politieke en militaire middelen aan elkaar worden gekoppeld.

In het boek *The EU and the European Security Strategy* onderzoeken negen auteurs, die allen op enigerlei wijze betrokken waren bij de totstandkoming van de EVS, in hoeverre deze metterdaad functioneert als een veiligheidsstrategie, in hoeverre zich een strategische cultuur ontwikkelt in Europa en in hoeverre de EVS heeft bijgedragen aan een actiever en effectiever GBVB. Teneinde deze ambitieuze doelstellingen te verwezenlijken, plaatst in het eerste hoofdstuk Sven Biscop de EVS in haar historisch en conceptueel kader. In een heldere uiteenzetting stelt hij dat de kracht van de EVS ligt in het feit dat deze voortkomt uit een uitgebreid *acquis* op het gebied van het buitenlandse en veiligheidsbeleid: in feite kan de strategie worden gezien als het vastleggen van bestaand

beleid. Hoewel Europa hopeloos verdeeld scheen over Irak, bleek onder de oppervlakte in belangrijke mate consensus te bestaan over de richting van een Europees buitenlands beleid, namelijk dat het gebruik van geweld alleen als een uiterst middel kan worden beschouwd, dat bovendien gesanctioneerd dient te worden door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

De Europese Unie behoort hiermee volgens Biscop tot de *avant-garde*, omdat beseft wordt dat veiligheid een alomvattend onderwerp is, dat een bredere benadering vergt dan alleen een militaire invalshoek. De EU volgt hiermee de huidige ontwikkelingen in het veiligheidsdenken. De lering die getrokken kan worden uit de aanslagen van 11 september, is dat een strategie die alleen gericht is op de politiek-militaire dimensie – zoals de Amerikaanse strategie – geen duurzame resultaten kan behalen. De historische continuïteit en de kracht van de uitgangspunten leiden er volgens Biscop toe dat de EVS een bijdrage kan leveren aan de groei van een strategische cultuur in Europa. Ook Jean-Yves Haine is, in het tweede hoofdstuk, positief gestemd over de betekenis van de EVS: het document maakt duidelijk dat Europese veiligheid politieke en militaire inzet vergt

op mondiaal niveau, dus buiten de grenzen van de EU.

Helaas blijkt uit de hoofdstukken die volgen dat er nog veel schort aan de EVS. Alle auteurs twijfelen niet aan voornoemde goede bedoelingen en aan de noodzaak tot een gezamenlijk, coherent en daadkrachtig beleid te komen, *maar* de vaagheid van het document en het ontbreken van politieke wil, maken dat nog veel in deze bedoelingen blijft steken. Richard Gowan laat dit bijvoorbeeld overtuigend zien aan de hand van één van de belangrijkste doelstellingen van de EVS, namelijk het bereiken van een effectief mondiaal multilateralisme. Gestreefd wordt naar vergroting van de rol van de VN, maar er wordt niet aangegeven *wat* hieronder wordt verstaan of *hoe* zij bereikt zou moeten worden. Volgens Gowan kent de EU een vrij omvangrijk, maar ondoorzichtig kluwen van verschillende en tijdelijke vormen van samenwerking met een groot aantal VN-organen. Deze samenwerking, vooral op het gebied van proliferatie of falende staten, is van groot belang, maar ook erg complex. De onderlinge tegenstellingen, bijvoorbeeld over de zetelproblematiek in de Veiligheidsraad, leiden ertoe dat de EU niet het initiatief kan nemen in de discussie over de noodzakelijke hervormingen. Helaas, zo concludeert Gowan, lukt het Europa niet om in eenheid op te treden. De EVS heeft hierin op het terrein van de internationale samenwerking geen verandering gebracht.

Ook Roberto Menotti en Maria Francesca zijn kritisch over de manier waarop de EU werkt aan – en volgens de EVS zou moeten werken aan – verschillende vormen van samenwer-

king. Hun conclusie luidt dan ook: '[T]he ESS has been and will remain insufficient in providing guidance.' Een thema dat eveneens terugkeert in Jan Joel Anderssons hoofdstuk over coherentie in het buitenlands en veiligheidsbeleid. Hoewel de auteur de EVS beschouwt als een wezenlijke stap op weg naar meer onderlinge samenhang, geeft hij tevens aan dat tot op heden nog veel hieraan schort. Zijn bijdrage eindigt dan ook in een oproep tot meer coherentie te komen: '[I]f the European Union wishes to be a major international actor, it must meet the challenge of coherence.'

Dit thema keert eveneens terug in de enigszins gedateerde bijdrage van Jolyon Howorth over het militaire vermogen van de EU. Hoewel hij aangeeft dat in het afgelopen decennium op het gebied van defensiesamenwerking meer is bereikt dan verwacht, constateert hij tegelijkertijd dat Europa nog erg inefficiënt omgaat met het defensiebudget. Dit is half zo groot als het Amerikaanse budget, maar biedt nog geen fractie van het Amerikaanse militaire vermogen: 'The European Union collectively gets very little bang for this enormous amount of money.' De EVS biedt kennelijk niet het handvat om deze noodzakelijke *efficiency* te behalen.

Ten slotte blijkt dat het door Biscop geroemde holistische karakter van de EVS ook zijn nadelen kent. Dit komt impliciet naar voren in Ronald Dannreuthers hoofdstuk over de *European Neighbourhood Policy* (ENP). Hoewel (ook) hij betrekkelijk weinig aandacht schenkt aan de EVS, snijdt hij wel een interessant dilemma aan: 'If th[e] security-driven focus is predominant, then the prospects for the European

Union to follow through with its more transformational agenda are greatly reduced.' Te veel aandacht voor veiligheid kan, kortom, ten koste gaan van het beleid van transformatie en integratie van de Europese buurlanden. Het EVS biedt, met andere woorden, géén antwoord op de vraag hoe om te gaan met de spanning tussen politiek-sociale en militair-strategische doelstellingen.

Ondanks deze kritiek eindigt het boek positief. De Amerikaanse auteur Catherine Kelleher stelt namelijk dat de EVS de getroebleerde transatlantische verhouding verbeterde en tevens een basis vormde en vormt voor verdere samenwerking.

Alles bij elkaar genomen biedt *The EU and the European Security Strategy* een aantal interessante analyses, maar de ambitieuze doelstellingen worden helaas niet behaald. Wél wordt duidelijk dat de EVS beschouwd kan worden als een belangrijk document in de ontwikkeling van een gezamenlijk veiligheidsbeleid, maar uiteindelijk niet die betekenis heeft gekregen die de opstellers aanvankelijk voor ogen stond. Ondanks de wens van de auteurs is een gezamenlijke strategische cultuur nog ver weg. Grondige aanpassing en vooral verdieping van de EVS zijn derhalve dringend gewenst. Het is vooral in dit licht dat de waarde van het hier besproken boek moet worden gezien.

Arjan van den Assem

Arjan van den Assem is verbonden aan de afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisaties van de Rijksuniversiteit Groningen.