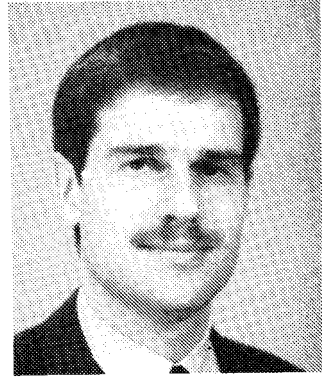


Mensenrechtenbeleid moet consistent zijn

mr. R.H. van de Beeten

De Sovjet-Unie moet het heel bont maken voor het tijd wordt economische sancties uit te roepen. Mensenrechtenbeleid is ingebed in het internationale recht, schrijft Van de Beeten. Wanneer de internationale vrede en veiligheid bedreigd wordt, dan komt de vraag aan de orde of economische sancties een bruikbaar middel zijn.



Mr. R.H. van de Beeten (1955) is advocaat en procureur te Zevenaar. Hij is binnen het CDA onder meer voorzitter van de werkgroep Mensenrechten, lid van de commissie Buitenland en lid van de commissie Alternatieve Veiligheidsmodellen van het Wetenschappelijk Instituut.

Wie ontspanning met de Sovjet-Unie nastreeft, moet terughoudend zijn in zijn pleidooien voor eerbiediging van de mensenrechten in Oost-Europa. De Warschau-Pactlanden beschouwen de behandeling van hun onderdanen als een binnenlandse aangelegenheid; bemoeienissen met bijvoorbeeld dissidenten of vrije vakbonden als Solidarnosc in Polen vormen een ongeoorloofde inmenging in die aangelegenheid. Partijleiders, regeringsfunctionarissen, diplomaten en ook de (officiële) pers voelen zich dan op hun tenen getrapt. Zij verwijten het Westen, dat het probeert de stabiliteit in Oost-Europa te ondermijnen. Dat soort verwijten doet natuurlijk de sfeer tussen Oost en West geen goed en een ontspannen sfeer is nodig om wapenbeheersing tot stand te brengen. Dit is in een notedop de visie van sommige kenners van de buitenlandse politiek. Zij rekenen zich tot de realisten ('Realpolitik'). Hun analyse en conclusie is nogal zuur voor mensen die èn eerbiediging van de mensenrechten èn wapenbeheersing nastreven. Die doelstellingen lijken niet met elkaar te verenigen.

Welke van de twee je ook voorrang geeft, door de andere te verwaarlozen, maak je 'vuile handen'.

Christen-democraten hebben het doorgaans heel moeilijk met die keus uit twee kwaden. Terecht. Een politieke stroming die zich niet op een program maar op beginselen baseert, mag die keus niet maken op grond van louter praktische overwegingen, bijvoorbeeld omdat de druk van de publieke opinie als het om wapenbeheersing gaat sterker is dan wanneer de mensenrechten in het geding zijn. Vaak is dan de remedie: ontwijken van de keus. Uitsstel. Een beetje van dit èn een beetje van dat.

Voor andere politieke stromingen en ook wel mensen in eigen kring is dat kenmerkend voor de christen-democratie. Dat is ook vaak het mikpunt van de kritiek geweest. Op het terrein van de binnenlandse politiek is die kritiek goeddeels verstomd.

Minister-president Lubbers, gesteund door een eensgezinde ploeg ministers en een al even eensgezinde CDA-fractie hebben laten zien, dat het anders kan, met name op soci-

aal-economisch terrein. Dat is niet te danken aan het ontwijken van de keus tussen overheidsinterventie en particulier initiatief, maar aan de ontmaskering van de keus zelf: die bleek vals te zijn. De werkelijke keus bleek te zijn die tussen werk en inkomen, al dan niet genoten in de vorm van collectieve voorzieningen.

Vals

Met de keus tussen mensenrechten en wa-

De keus tussen mensenrechten en wapenbeheersing is vals.

penbeheersing is het al niet anders; ook die is vals. Om te beginnen ligt erin besloten, dat wapenbeheersing voor de Sovjet-Unie een premie is op 'goed gedrag' van het Westen als het gaat om de mensenrechten. Dat is niet zo. De Sovjet-Unie heeft een zelfstandig belang bij wapenbeheersing, omdat de wapeniging een enorme aanslag pleegt op het economisch vermogen van het land, met name op het organisatorisch en technologisch talent. Anders gezegd: ook als het Westen sterke nadruk legt op de eerbiediging van de mensenrechten in Oost-Europa behoeft dat geen belemmering te zijn voor het bereiken van wapenbeheersingsakkoorden.

Ja, maar een actieve mensenrechtenpolitiek beïnvloedt toch ontegenzeggelijk de atmosfeer waarin onderhandelingen over wapenbeheersing plaatsvinden en dus indirect de kans op succes? Die invloed is niet meetbaar. Bovendien ligt in deze tegenwerping

een andere onjuiste gedachte besloten: wapenbeheersing is alleen maar mogelijk als het Westen dikke vrienden is met de Sovjet-Unie. Dat is onzin. Zoals een verstandshuwelijk vaak langer beklift dan een liefdeshuwelijk, zo komen tamelijk zakelijk ingestelde partijen vaak tot betere samenwerking dan goede vrienden. Sterker: uit die samenwerking van de eerste groeit soms een langdurige vriendschap. Zo is het ook met wapenbeheersing. De resultaten kunnen bijdragen tot een goede verstandhouding. Als de Sovjet-Unie wapenbeheersing blokkeert vanwege de Westerse mensenrechtenpolitiek, is de vraag gerechtvaardigd of zij wel serieus streeft naar resultaten.

De keus tussen mensenrechten en wapenbeheersing is ook nog om een andere reden vals. Zij gaat namelijk voorbij aan de oorzaken van de bewapening. Sterker: door maar vaak genoeg op die keus te hameren, wordt de indruk gewekt dat de Westerse mensenrechtenpolitiek (een deel van) de oorzaak is. Dat is natuurlijk niet zo. De bewapening wordt veroorzaakt door belangen, invloedsferen, nationalisme, verschillende visies op mens, maatschappij en hun geschiedenis, door tegengestelde ideologieën. Vanzelfsprekend hebben de mensenrechten ook iets te maken met de laatstgenoemde factoren. Het bijzondere van de mensenrechten is, dat de belangrijkste schriftelijke vastlegging ervan, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, is gemaakt door staten uit Oost en West. Alle lid-staten van de Verenigde Naties onderschrijven die Verklaring. Geen van de ideologieën in Oost en West kan met andere woorden het auteursrecht voor zich opeisen of de mensenrechten negeren.

Natuurlijk zeggen de Verenigde Staten, dat de Sovjet-Unie er een potje van maakt als het gaat om de fundamentele vrijheden: meningsuiting, drukpers, vereniging en vergadering. Natuurlijk zegt de Sovjet-Unie tegen het Westen dat het er een potje van maakt: werkloosheid, armoede, slechte huisvesting. Het is helemaal waar dat Oost en West

elkaar dit verwijten. Maar daar gaat het niet om. Waar het om gaat is, dat beide daardoor hun ideologie onder kritiek stellen, namelijk: toetsing aan de mensenrechten. Ook al vormen de mensenrechten geen super-ideologie, door dit gedrag van Oost en West worden hun eigen ideologieën gerelativeerd. Die relativering is noodzakelijk om de juiste zakelijke atmosfeer te scheppen voor samenwerking, ook op het terrein van de wapenbeheersing.

Betekent dit niet, dat het Westen daarmee zichzelf de grond onder de voeten weggraaft? Met name de NAVO beschouwt zich immers als verdedigster van waarden die rechtstreeks aan de mensenrechten zijn ontleend: democratie, vrijheid en rechtsstaat. Kritiek op die waarden leidt onvermijdelijk tot de vraag of die waarden het verdedigen wel waard zijn en dus tot verzwakking van de morele grondslag van de NAVO.

Dit is een zeer gevaarlijke redenering. Er ligt een valstrik in verborgen die rechtstreeks is ontleend aan ideologieën met een gesloten, zelfs totalitair karakter. De valstrik is, dat de waarden die men verdedigt boven iedere kritiek zijn verheven. Wie die gedachte aanhangt, komt na verloop van tijd op een punt dat hij de vrijheid van meningsuiting gaat beperken om de vrijheid van meningsuiting te beschermen. De vlag die die lading moet dekken heet dan: misbruik van de vrijheid van meningsuiting tegengaan. Dat is echter een type redenering dat thuis hoort in ideologieën waar wij in het Westen nu juist wars van zijn. Conclusie: de bereidheid om het debat over de zelf beleden waarden aan te gaan, getuigt niet van zwakte, maar juist van sterkte.

Atmosfeer

Hoe ver mag mensenrechtenpolitiek gaan? Anders geformuleerd: als de Sovjet-Unie wapenbeheersing niet afhankelijk maakt van 'goed gedrag' van het Westen op het terrein van de mensenrechten, mag het Westen wel het omgekeerde doen? De vraag stellen, is hem beantwoorden. Het belang van de wa-

penbeheersing is zeer groot. De Sovjet-Unie zou al tot volkerenmoord over moeten gaan voor in mijn visie het punt bereikt is waarop onderhandelingen over wapenbeheersing ondergeschikt worden aan de eerbiediging van de mensenrechten. In zo'n situatie zal de atmosfeer tussen Oost en West ook door andere factoren dan de Westerse mensenrechtenpolitiek van zakelijk zijn verkeerd in vijandig, zodat die onderhandelingen van iedere zin beroofd zijn. Als het om minder ernstige schendingen van de mensenrechten gaat, is opheffing daarvan geen voorwaarde voor het bereiken van wapenbeheersingsakkoorden. Wie die voorwaarde wel stelt, brengt zelf een verband aan tussen die twee zaken, zoals de Sovjet-Unie doet volgens de kenners van de buitenlandse politiek die ik al eerder ten tonele voerde.

De oorspronkelijke vraag (hoe ver mag mensenrechtenpolitiek gaan) heb ik hiermee alleen nog maar beantwoord voor zover het

» In het internationale recht is – na uitoefening van militair geweld – de economische sanctie het zwaarste middel. »

gaat om wapenbeheersing. Is er bijvoorbeeld reden om beperkingen op te leggen aan de handel tussen Oost en West en zo druk op de Sovjet-Unie uit te oefenen de mensenrechten te eerbiedigen? Bij het antwoord op die vraag moet onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van handelsbeperkingen. De eerste vorm is nalaten een handelsverdrag te sluiten of een afgelopen verdrag te verlengen. Het Westen

kan zo'n beslissing nemen zonder tegenover de Sovjet-Unie of de andere Warschau-Pactstaten wanprestatie te plegen. Het is een puur politiek besluit. De tweede vorm: opzegging van lopende verdragen, zowel die met een bepaalde als onbepaalde looptijd, krijgt al het karakter van een economische sanctie. De derde vorm is die waarbij handelsbetrekkingen eenzijdig worden verboden als reactie op schending van mensenrechten. Dat is een onvervalste economische sanctie.

In het internationale recht is – na uitoefening van militair geweld – de economische sanctie het zwaarste middel om het afgekeurde gedrag van een staat te bestrijden of het gewenste gedrag af te dwingen. Die plaatsbepaling van economische sancties (de derde vorm dus) zegt iets over de mate van vijandigheid in de betrekkingen tussen het sanctionerende en gesanctioneerde land. Het is dus niet zozeer het pleidooi voor eerbiediging van de mensenrechten dat leidt tot verslechtering van de atmosfeer als wel het aangewende drukmiddel. Dat middel zal uit zijn aard een nadelig effect hebben op de kansen voor wapenbeheersingsakkoorden.

Internationaal recht

Ook hier geldt: de Sovjet-Unie moet het heel bont maken voor het tijd wordt economische sancties uit te roepen. Maak ik hiermee dan niet de mensenrechtenpolitiek ondergeschikt aan wapenbeheersing? Nee, ik maak

de mensenrechtenpolitiek ondergeschikt aan het systeem van drukmiddelen dat in het internationale recht is neergelegd. Ik bed die politiek in in het internationale recht, waarvan de mensenrechten zelf ook deel uitmaken. Dat is een fundamenteel andere benadering. In die benadering komt er dan ook een moment waarop het belang van wapenbeheersing ondergeschikt wordt aan het belang van de mensenrechten, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van volkerenmoord. Meer algemeen: wanneer er sprake is van een systematische schending van fundamentele mensenrechten die leidt tot een situatie die op zichzelf een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid inhoudt.

Politieke opportuniteit

Let wel: behalve bij een afkondiging van verplichte (militaire of) economische sancties door de Veiligheidsraad van de VN gebiedt het internationale recht niet de toepassing van sancties; zij staat die toe. Er is dus speelruimte voor afweging: is het politiek wel opportuun om zulke maatregelen te nemen? Die vraag moet ook gesteld worden als het gaat om de eerste vorm van handelsbeperkingen: het onthouden van voordelen door een verdrag niet te sluiten of een aflopend verdrag niet te verlengen. Ik zou twee voorbeelden in deze categorie willen noemen. Het eerste is het zogenaamde amendement-Jackson. Senator Jackson verbond aan een handelsverdrag tussen de VS en de Sovjet-Unie in de jaren zeventig de voorwaarde, dat meer Russische Joden zouden mogen emigreren. Het tweede voorbeeld betreft de Bondsrepubliek en de DDR. De eerste heeft de afgelopen jaren miljarden kredieten verstrekt aan de tweede met de kennelijke bedoeling in de humanitaire sfeer concessies te verkrijgen, bijvoorbeeld verlaging van de verplichte omwisseling van D-Mark in de valuta van de DDR en meer emigratiemogelijkheden. Senator Jackson bepleitte destijds een politiek van 'carrot and stick', van winterwortel en stok. In zijn visie was de Sovjet-Unie een koppige ezel die door middel van het 'carrot

» Een pleidooi voor economische sancties tegen Zuid-Afrika, zonder te verklaren waarin dit wapen niet tegen de Sowjet-Unie wordt toegepast, is fnuikend. »

and stick'-beginsel tot een ruimer emigratiebeleid voor Joden moest worden bewogen. De Westduitse politiek onderscheidt zich van die visie in de gekozen middelen, namelijk stille diplomatie en onderhandelingen op basis van *'do ut des'* of *'quid pro quo'* (voor wat, hoort wat). Een ander belangrijk verschil betreft de houdbaarheid van het beleid. Politici als Jackson zullen zich de vraag moeten laten welgevallen: waarom in dit geval wel en in een ander geval niet?

„ 'Gelijke monniken, gelijke kappen' moet toetssteen voor mensenrechtenbeleid zijn. „

Jacksons motieven waren vooral van binnenlands-politieke aard: hij hoopte daarmee steun te krijgen van de Joodse kiezers. Hij bekommerde zich minder om de consistentie van de totale mensenrechtenpolitiek.

Zoals ik al zei: de eerste vorm van handelsbeperkingen ligt in de sfeer van politieke opportuniteit. Dat betekent niet, dat men van geval tot geval het beleid mag kiezen dat op dat moment goed uitkomt. Op den duur ontstaat dan een verschillende behandeling van in feite gelijke gevallen. Dat ondermijnt de geloofwaardigheid, niet alleen van de politiek ten aanzien van de mensenrechten, maar ook van de mensenrechten zelf. Niets is zo fnuikend voor de mensenrechten als een fervent pleidooi voor bijvoorbeeld economische sancties tegen Zuid-Afrika zonder op deugdelijke gronden te verklaren waarom zulke sancties niet worden toegepast tegen de Sovjet-Unie, althans zo'n land niet economische voordelen worden onthouden.

Alhoewel ik persoonlijk niet afkerig ben van economische sancties tegen Zuid-Afrika en eenzijdige afkondiging door Nederland op grond van volkenrechtelijke overwegingen niet uitsluit, verbaas ik mij altijd weer over de argumenten die worden aangevoerd om juist tegen Zuid-Afrika sancties af te kondigen. Het belangrijkste is, dat in dat land de apartheid wettelijk, zelfs grondwettelijk is vastgelegd. Het is geïncorporeerd in het rechtstelsel. Met andere woorden (denk ik dan bij mijzelf), als die domme blanken de apartheid maar niet in wetten hadden vastgelegd, hadden ze van sancties niets te vrezen gehad.

Voos

In de tijd dat de heer Amin op grote schaal moordde in zijn land, Vietnam zogenaamde kapitalisten de Zuidchinese Zee indreef en de troepen van de heer Mugabe in Matabeleland een begin maakten met de uitroeiing van de stam van zijn opponent Nkomo riep niemand om economische sancties, zelfs niet om minder vergaande vormen van economische druk. Dat gebeurde ook niet toen in Polen door generaal Jaruzielsky het grondwettelijk systeem van de dictatuur van het proletariaat in ere werd hersteld.

Dit laatste illustreert nog eens hoe voos dat formele, grondwettelijke argument voor sancties tegen Zuid-Afrika in feite is. Gelijke monniken, gelijke kappen. Dat moet voortdurend toetssteen voor de mensenrechtenpolitiek zijn. Het kan best zijn, dat tegen het ene land door feitelijke omstandigheden wel sancties kunnen worden ingesteld, terwijl dat niet kan tegen een land waar de schending van mensenrechten even ernstig of zelfs ernstiger is. In dat geval moet men die sancties tegen dat eerste land achterwege laten, wil men niet de geloofwaardigheid van de mensenrechten aantasten. Op grond van deze overwegingen pleit ik dan ook voor een mensenrechtenpolitiek met een gematigd profiel, passend in een wereld met een gering ontwikkelde rechtsorde. Die politiek moet echter wel consequent worden gevoerd, ten dienste van een verdere ontwik-

keling van die rechtsorde. Van zo'n gematigde politiek zal men zelfs niet uit zorg voor een goede atmosfeer tussen Oost en West kunnen volhouden dat zij moet wijken voor de doelstelling van wapenbeheersing.

Conclusie

De keus is niet tussen wapenbeheersing en mensenrechten, maar tussen een geloofwaardige, consistente mensenrechtenpolitiek enerzijds en een opportunistische, incidentele anderzijds. Daarbij is het noodzakelijk om zich ook een juiste voorstelling te maken van de samenhangen met andere

onderdelen van het buitenlands beleid. Tussen die onderdelen en mensenrechten bestaan niet per definitie tegenstellingen. In het voorafgaande heb ik aangetoond, dat zelfs het tegendeel waar kan zijn. Alle reden dus voor een onverminderde aandacht voor de mensenrechten in de buitenlandse politiek, ook in de Oost-West-betrekkingen.

