

J. TH. HOEKEMA

Zuidelijk Afrika*

De passage over Zuidafrika in het D'66-programma luidt als volgt:

'Na jaren van schijnbare onbeweeglijkheid is de situatie in Zuid-Afrika in een stroomversnelling gekomen. Het buitenlandse beleid moet alert op de ontwikkelingen reageren, bij voorkeur in Europees verband. Uitgangspunt blijft de noodzaak van een snelle ontmanteling van het apartheidsregime en de totstandkoming van een vrij, niet-racistisch Zuidafrika.

Selectieve economische sanctie maatregelen zoals een investeringsstop worden ingevoerd. Verdergaande maatregelen zoals een boycot zijn geboden zodra zij onder de zich wijzigende omstandigheden doeltreffend kunnen zijn. Economische boycotmaatregelen zijn geboden als ze daartoe een effectief middel zijn, waarbij het effect van morele steun aan het verzet moet worden meegewogen. Positieve humanitaire steun aan de democratische oppositie is evenzeer van belang.

De EG-gedragscode dient een verplichtend karakter te krijgen.'

Eerlijk gezegd zou ik deze passage niet zo aandachtig hebben gelezen als ik niet in maart jl. in de gelegenheid was geweest¹ mij een week lang ter plaatse onder te dompelen in de problemen van Zuidelijk Afrika. Vanuit de ervaringen op die conferentie plaats ik een paar kanttekeningen bij bedoelde passage. Niet zozeer om die te kritiseren – hij is naar mijn mening niet slecht van inhoud – maar om hem aan te vullen. Dat gebeurt, ik waarschuw, niet door een langjarige

Zuidafrika-kenner maar door een beroepshalve geïnteresseerde wiens betrokkenheid door indringende discussies en waarnemingen is toegenomen.

Frontlijnstaten

Allereerst de titel van de passage: 'Zuidafrika'. Eén van de dingen die mij in alle toonaarden duidelijk is gemaakt is dat de problemen voor Zuid- en Zuidelijk Afrika (de Frontlijnstaten) niet te scheiden zijn. Het begint al met de afhankelijkheid van die landen van Zuidafrika op het gebied van economie (in- en uitvoer, migratie arbeiders), infrastructuur, transport. Aan die afhankelijkheid is vaak de conclusie verbonden dat economische strafmaatregelen tegen Zuidafrika zouden moeten worden afgewezen omdat deze de frontlijnstaten en hun inwoners zwaar zouden treffen. Tot enkele jaren terug wezen overigens de standpunten van de politieke leiders in de regio ook in die richting. Na de ondubbelzinnige uitspraken van Kaunda (Zambia) c.s. ten gunste van boycotmaatregelen kan dat geen argument meer zijn, zij het dat:

– een zekere mate van 'lippendienst-effect' aan de speeches (zeker de openbare) van de frontlijners niet vreemd is: zij weten immers zeker dat werkelijke alomvattende en mandataire (door de Veiligheidsraad opgelegde) maatre-

* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

gelen niet van vandaag op morgen zullen worden verwezenlijkt;

- er een krachtig pleidooi aan wordt gekoppeld dat de (westelijke) landen, die sancties gaan toepassen, de frontlijnstaten zullen helpen de schade daarvan voor henzelf te beperken ('we ask you to bail us out').

Vrede en Veiligheid

Afgezien van het element van sancties is de hoofdstelling in alle betogen van de frontlijners op de conferentie dat er geen vrede en veiligheid in de regio kan heersen zonder vrede en veiligheid in Zuidafrika. Dat daarmee een fundamenteel ander (zwart) bewind wordt bedoeld is duidelijk. De juistheid van de stelling is m.i. evident. Niet alleen blijft de huidige situatie in Zuidafrika explosief voor de vrede en veiligheid in Zuidelijk Afrika als geheel, maar ook de politiek van destabilisatie (gewapende aanvallen) die Zuid-Afrika volgt tegenover de omringende frontlijnstaten, bedreigt rechtstreeks de veiligheid van de frontlijnstaten. Dat betreft dan met name Angola (Zuidafrika wil in strijd met de internationale afspraken Namibië alleen onder bepaalde voorwaarden onafhankelijkheid verlenen) en Mozambique. Tegelijkertijd blijken de frontlijners erkentelijk richting Europa voor de politieke en materiële steun voor hun positie. De eerste vorm van steun is bijv. tot uitdrukking gekomen in de bijeenkomst begin februari in Lusaka (Zambia) op politiek niveau van de twaalf EG-landen en de ministers van Buitenlandse Zaken van de frontlijnstaten. De tweede blijkt onder meer uit de gewaardeerde samenwerking in het kader van SADCC (Southern Africa Development Co-ordination Committee) die de economische hulp kanaliseert (onder meer op het vitale gebied van transport).

Europa

Het is tegen de achtergrond van de zojuist geschetste rol van Europa dat ik in het programma lees dat volgens D'66 in het buitenlands beleid bij voorkeur in Europees verband moet worden gereageerd op de ontwikkelingen in Zuidafrika.

Ook hierbij een kanttekening. *Bij voorkeur* in Europees verband, staat er. Dat lijkt mij een juiste kwalificatie. Er is hier immers een dilemma: aan de ene kant worden maatregelen effectiever naarmate ze door meer landen worden getroffen, aan de andere kant is er een reëel gevaar dat het tempo van maatregelen zal worden bepaald door de traagste in de karavaan. Wij weten allemaal dat vooral Engeland en Duitsland niet te snel van stapel willen lopen. Wellicht geldt dat ook voor de nieuwe Franse regering. Een goed begin is gemaakt met het Europese pakket 'restrictieve en positieve maatregelen Zuidafrika' (dat wil zeggen sancties en hulp), van Luxemburg van 10 september 1985. Dat pakket zou echter moeten worden uitgebreid als de situatie in Zuidafrika blijft verslechteren, wat – helaas – wel het geval is. Men zou kunnen denken aan een soort 'timetable' van maatregelen die door Zuidafrika moeten worden genomen (afschaffing van diverse wetten voor een bepaalde termijn bijv. zonder welke de Europese landen verdergaande maatregelen nemen).

Wat voor soort maatregelen moeten dan tegen Zuidafrika worden getroffen? Hier schuilt de zwakke stee in met name het hier te lande gevoerde politieke debat over Zuidafrika. Dat debat werd in het 'Jan-Nico Scholten tijdperk', als ik dat gemakshalve zo mag noemen, vooral gekenmerkt door binnenlands politieke overwegingen en conflicten. Het Nederlandse kabinet – het lijkt al lang geleden – is tot tweemaal toe in de Kamer bijna gestruikeld over de kwestie Zuidafrika. In die debatten kwam niet of nauwelijks aan de orde welke maatregelen het meest *effectief*

zouden zijn. De laatste 1 à 2 jaar is de discussie over Zuidafrika in de Kamer vrij lauw; sinds september 1985 is al meer dan een half jaar verstreken zonder een apart debat over dit onderwerp. Het zou juist een partij als D'66 met haar internationale oriëntatie sieren als zij dieper in zou gaan op de effectiviteit van de beoogde maatregelen. Van belang is dan welke *doelstellingen* men wil bereiken met sancties.

Ik zou er drie willen noemen, in volgorde van belangrijkheid: solidariteit met de getroffen binnenslands, het toedienen van straf en het uitoefenen van druk. Het laatste is natuurlijk waar het om draait in de internationale verhoudingen. Ik stelde al dat een brede internationale aanpak de meeste kansen op werkelijk succes biedt. Immers, alternatieve investeringsbronnen, aanvoerroutes, etc. zijn snel gevonden. Zuidafrika is enerzijds afhankelijk van de buitenwereld voor veel belangrijke componenten van haar economie (zowel in- als uitvoer: zeldzame metalen als goud en chroom, energie), anderzijds bezit het land een behoorlijk vermogen tot economische autarkie. De zwakste plek waarin zij kan worden getroffen is vermoedelijk die van de buitenlandse investeringen en buitenlandse financiering (de recente internationale schuldenregeling die door een oud-bankier voor Zuidafrika is uitonderhandeld is bijv. essentieel). Als grote investeerders (Verenigde Staten, Duitsland, Engeland) en financiers het vertrouwen in Zuidafrika en haar politieke en economische toestand verliezen is het hek van de dam ten gunste van de onafwendbare ommekeer. Veel deelnemers aan de conferentie zagen daarvan – of hoopten tegen beter weten – de eerste tekenen. De werkelijkheid lijkt mij vooralsnog weerbarstiger: de vs is, zeker wat de Administratie betreft, nog niet toe aan harde sancties en beperkt zich tot speldeprikken als de Krugerrands die niet meer mogen worden ingevoerd. Toch lijkt in de vs bij publiek, Con-

gres en bedrijfsleven de overtuiging te groeien dat 'time is running out'.

Investerings

Het D'66-programma spreekt als voorbeeld over een investeringsstop. Geen slechte keuze, zo lijkt mij al is de definitie niet scherp. Alleen door Nederland in navolging van enkele Scandinavische landen, of in Europees verband als voorwaarde? Het laatste zal nog wel lang duren voor alle Europese landen zo ver zijn. Het ook in het programma niet opgeloste dilemma blijft dus tussen (alleen) voorop lopen en symbolisme – de Nederlandse in- en export uit Zuidafrika omvat ongeveer f500 miljoen – en Zuidafrika werkelijk proberen te treffen. Toch moet in het buitenlandse beleid ruimte zijn voor symbolisme; het laten zien dat je grenzen wilt trekken, dat je daden wilt verbinden aan woorden en niet te vergeten het tonen van solidariteit met de onderdrukten ter plaatse en hen die vechten voor verandering ('morele steun aan het verzet', aldus het programma). Het buitenlandse beleid moet dus ook meer zijn dan een koele optelsom van doel en middelen, maar de relatie tussen die twee ook niet uit het oog verliezen.

Zuidafrika: invloed van buitenaf

Terug naar Zuidafrika. Welke toekomstperspectieven leven nu bij de deelnemers aan een conferentie over vrede en veiligheid in de regio? De frontlijnstaten zijn tevreden over de recent gestarte dialoog met de Europese landen (de Lusaka-top van februari 1986), maar twijfelen zeer aan de oprechtheid van de vs. Hun advies aan hun Europese vrienden, waaronder toch zeker Nederland, is invloed op de vs uit te oefenen om meer dan nu druk op Zuidafrika toe te passen. Dat lijkt mij een juist advies, ofschoon de uitvoer-

ring daarvan moeilijk zal zijn. De vs hebben dan wel de sleutelrol zowel voor de onafhankelijkheid van Namibië (denk aan de 'linkage' met de Cubaanse troepen in Angola), als voor de veranderingen in Zuidafrika, maar het beleid in Washington blijkt terughoudend en voorzichtig. Geopolitieke overwegingen zijn daaraan niet vreemd gezien de vrees in de vs voor communistische invloed op de bevrijdingsbewegingen. Toch lijkt een spoedige onafhankelijkheid van Namibië en een ommekeer in Zuidafrika evenzeer een geopolitiek belang voor de vs. Voortduren van de huidige impasse speelt de Sowjet Unie slechts in de kaart. De bevrijdingsbewegingen zijn onderling verdeeld (PAC-ANC met het ANC als veruit de belangrijkste factor) en vooral het ANC zoekt naar een strategie van dialoog waarbij ook de progressieve blanken worden betrokken. Een Zuidafrikaanse deelnemer vertelde over de door hem geëntameerde contacten tussen het ANC en (blanke) academici, studenten en journalisten. Het standpunt van de 'black consciousness'-beweging en het PAC waarin de strijd een monopolie van zwart is, lijkt aan kracht te verliezen. Ook daar een mogelijkheid voor Nederland: ruime steun aan het verzet en de oppositie zonder direct de meetlat van westerse democratische waarden toe te passen.

Zuidafrika: invloed van binnenuit

En dan de inwoners van Zuidafrika zelf. Met uitzondering van de al genoemde deelnemer niet aanwezig, wel intensief object van discussie. Spontaan zwart jong leiderschap, radicaliserende vakbonden en andere grass roots bewegingen, geweldsspiraal zonder weerga waren de trefwoorden. De eerste zin van het D'66-programma spreekt heel toepasselijk van een stroomversnelling na jarenlange *schijnbare* onbeweeglijkheid. Zo lijkt het ook te zijn. Veel van het recente geweld in

Zuidafrika draagt een spontaan karakter. Het ANC houdt niet (meer) de touwtjes in handen. Informeel zwart zelfbestuur op lokaal niveau is de nieuwste ontwikkeling. Dat betekent dat de gebeurtenissen in Zuidafrika waarschijnlijk steeds minder van buitenaf zullen kunnen worden beïnvloed en dat de keuze zich steeds meer lijkt toe te spitsen op een (geforceerde) 'ordelijke' verandering van binnenuit in het regime of een gewelddadige omwenteling. Het is echter met geen mogelijkheid te voorspellen of veranderingsgezinde krachten in Zuidafrika zelf (parlementaire oppositie, het UDF, academici, kerken en het bedrijfsleven) het zullen winnen van de huidige machthebbers en de Afrikaner bevolking die bekend staat om de 'Laager-mentaliteit'.

De positie van het bedrijfsleven, met name de transnationals, is van groot belang, zowel wat betreft hun rol in de noodzakelijke sociale omwenteling als voor de toekomst daarna: blijft ook het nieuwe Zuidafrika een markteconomie? Op de conferentie was het algemeen gevoel dat de transnationals wel een rol hebben bij het tot stand brengen van 'reform' maar niet bij de 'transformation'. Hamvraag is hoe lang (geleidelijke) 'reform' nog kan worden toegepast. *Uiteindelijk* moet de verandering naar mijn overtuiging radicaal en fundamenteel zijn: dé vergissing van het huidige bewind van Botha en de slinkende groep van aanhangers in de wereld is dat de huidige weg van kleine stapjes tot resultaten leidt. Het ANC wacht al meer dan 70 jaar. Mandela al meer dan 25 jaar. Onvoorstelbaar eigenlijk. Toch is er hoop: veel Afrikaanse landen hebben lang op onafhankelijkheid moeten wachten. De situatie in het niet-koloniale Zuidafrika is daarmee natuurlijk niet helemaal te vergelijken, maar wel waar het gaat om de invloed van het collectieve geweten van de internationale gemeenschap. Rhodesië ging nog maar kort geleden over in Zimbabwe. Alweer: niet volledig vergelijkbaar. Wellicht wel

waar het de combinatie van internationaal politiek leiderschap (toen Engeland, nu de Westelijke landen) en de demoralisatie van de blanke bevolking betreft. De grote onbekende factor is *hoe* de nieuwe Zuidafrikaanse samenleving eruit zal zien. Ik vind dat wij voorzichtig moeten zijn met daarvoor exacte blauwdrukken aan te geven. Garanties van mensenrechten, politieke rechten en coëxistentie tussen de rassen zijn wat mij betreft belangrijker dan dat het land het Westelijke systeem copieert.

Als enige Nederlander op zo'n conferentie merk je dat er meer van je wordt verwacht, meer naar je wordt gekeken dan een gemiddeld ander Europees land. Laten we die verwachtingen waar maken. De eerste stap van de Europese samenwerking is gezet, het gaat er nu om daarmee verder te gaan en als dat niet lukt niet te aarzelen

onze eigen nek uit te steken. Een investeringsstop zou bij een verslechtering in Zuidafrika niet direct verworpen moeten worden. De goodwill van Nederland, ook bij organisaties als het ANC, is groot en waard om op een constructieve manier gebruikt te worden.

april 1986

Noot

- 1 Het betrof hier de 'Second International Conference on Peace and Security in Southern Africa', georganiseerd door de International Peace Academy (IPA), New York, in samenwerking met het Centre for Foreign Relations te Dar es Salaam (Tanzania) en de Universiteit van Dar es Salaam. De conferentie vond plaats van 2 tot 6 maart 1986, in Arusha (Tanzania). Deelnemers aan deze informele 'off the record workshop' waren (hoge) ambtenaren, journalisten en academici uit Afrika, vs en Europa.