



High Commissioner on National Minorities

CHECK AGAINST DELIVERY!

"Toekomstverwachting: Een slinger tussen hoop en vrees"
Rede door Max van der Stoep
Den Haag, 8 mei 1995

Spreeken over de toekomst komt neer op het uiten van veronderstellingen over wat ons te wachten staat. Een hachelijke onderneming, zo leert de geschiedenis. Zelfs de meest wijze profeten blijken het zelden bij het rechte eind te hebben gehad. Latere generaties zijn vaak verbaasd over de mate waarin zij over het hoofd hebben gezien wat zich achteraf bekeken zo duidelijk aandienende of over de overschatting van wat later ontwikkelingen van minder belang bleken te zijn.

Historische processen blijken door zoveel factoren te worden beïnvloed dat ze zelden of nooit met enige nauwkeurigheid kunnen worden voorspeld. Zelfs ontwikkelingen op korte termijn blijken moeilijk voorspelbaar. Een enkel voorbeeld. Wie heeft in 1988, toen het in het Sowjet imperium toch al duchtig kraakte, de voorspelling aangedurfd dat in het komende jaar de Berlijnse muur zou bezwijken, dat de Duitse hereniging daarna slechts een kwestie van maanden zou zijn en dat de Sowjet-Unie spoedig uiteen zou vallen? Niemand heeft dit voor mogelijk gehouden en vooral het tempo waarin deze revolutionaire ontwikkelingen zich hebben voltrokken heeft alle betrokken regeringen volledig overrompeld.

Met dit alles voor ogen ben ik me maar al te zeer bewust dat de opmerkingen over de toekomst die ik ga maken bij herlezing over enkele jaren wellicht slechts een meewarig glimlachje zullen oproepen. Ik beseft ook dat verwachtingen over de toekomst sterk gestempeld worden door het actuele gebeuren. Toen enkele jaren geleden de deling van Europa ten einde kwam en de besluitvorming van de Veiligheidsraad, niet langer door de tegenstellingen van de

koude oorlog werd verlamd, hadden euforische beschouwingen over een vreedzaam en eendrachtig samengaan van de volkeren van Oost- en West-Europa en over de opbouw van een effectieve internationale rechtsorde in het kader van de Verenigde Naties de overhand.

Vandaag daarentegen worden onze toekomstverwachtingen in hoge mate beïnvloed door de oorlog in het voormalige Joegoslavië en het voortdurende onvermogen van de internationale gemeenschap daaraan een einde te maken, door de reeks van gewapende conflicten in staten die vroeger deel uitmaakten van de Sowjet-Unie en door de beperkte mogelijkheden die vredesoperaties van de Verenigde Naties in tal van conflictsituaties blijken te bieden. De euforie van 1990 heeft plaats gemaakt voor het pessimisme en de scepsis van nu.

Hoe moeten wij deze slingerbeweging tussen hoop en vrees duiden? Ligt de waarheid wellicht ergens in het midden? Zouden wij kunnen uitgaan van de verwachting dat, als eenmaal de schokeffecten van de revolutionaire ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn uitgewerkt, een grotere mate van stabiliteit kan worden verwacht? Het lijkt mij in de eerste plaats noodzakelijk eraan te herinneren dat oorlogen in alle tijden en in alle delen van de wereld een geregeld terugkerend verschijnsel zijn geweest, en dat in de 50 jaar die sinds de tweede wereldoorlog zijn verstreken buiten Europa tientallen gewapende conflicten hebben gewoed. De Veiligheidsraad, het hoogste orgaan voor de handhaving van vrede en veiligheid in de wereld, bleek, ook na het einde van de koude oorlog, vaak onvoldoende in staat zijn gezag te doen gelden.

Binnen Europa hebben, afgezien van het gewelddadig neerslaan van verzet tegen het communistische systeem in de satelliet-staten van de Sowjet-Unie, tussen 1945 en 1989 de wapens gezweven. Wie daaruit hoop wil putten voor de toekomst, moet wel bedenken dat in deze periode door de duidelijke afbakening van de invloedssferen van de twee machtsblokken en de wetenschap dat inbreuk maken daarop zelfs tot een nucleair conflict zou kunnen leiden, een mate van stabiliteit werd bereikt die thans ontbreekt. Een stabiliteit overigens waarvoor vele tientallen miljoenen mensen de zware prijs hebben moeten betalen van lange jaren van onderdrukking.

Het verdwijnen van de totalitaire regimes in Midden- en Oost-Europa heeft tot een voordien ongekende vrijheid in dit gebied geleid. Maar tegelijkertijd zijn er destabiliserende ontwikkelingen die niet van voorbijgaande aard lijken te zijn. Oude nationalistische aspiraties herleven. Sommige politici aarzelen niet om oude interetnische twisten in de herinnering terug te roepen in de hoop daardoor een grotere populariteit te winnen. De consequenties daarvan zijn des te erger omdat miljoenen in Centraal- en Oost-Europa een minderheid vormen in de staat waarbinnen zij wonen.

Het probleem van de etnische minderheden is nog omvangrijker geworden dan tussen de beide wereldoorlogen omdat na het uiteenvallen van de Sowjet-Unie 25 miljoen Russen zich als minderheid moeten beschouwen in de nieuwe staten die na de desintegratie van het oude rijk zijn ontstaan.

Nog steeds is onvoldoende tot de Europese politieke opinie, en soms ook tot regeringen, doorgedrongen hoe ernstig de dreiging is van het escaleren van inter-etnische spanningen tot gewapende conflicten. Het gevaar van oorlogen tussen staten in Europa is afgenomen; het gevaar van geweld binnen staten is aanzienlijk gegroeid. En uiteraard is het risico steeds aanwezig dat dergelijke conflicten tot gevaarlijke internationale complicaties leiden.

Hoe moet deze nieuwe bedreiging van vrede en veiligheid in Europa - zo totaal anders van karakter dan de dreiging van een expansief communisme ten tijde van de koude oorlog - tegemoet worden getreden? De les van Joegoslavië is dat pogingen om het gevaar te bezweren te laat komen wanneer het conflict al op uitbarsten staat. Het eerste uitgangspunt van preventieve diplomatie dient te zijn dat pogingen om erger te voorkomen reeds in een zeer vroege fase van een dreigend geschil moeten worden ondernomen. Hoe langer wordt gewacht, hoe groter het risico dat emoties rationele overwegingen verdringen en dat posities niet meer kunnen worden prijs gegeven zonder in de ogen van partijen onacceptabel gezichtsverlies. Het probleem is echter vaak dat landen die een rol zouden kunnen spelen in conflictvoorkoming, te lang wachten in de hoop dat de dreigende bui misschien nog wel zal overdrijven.

Geleidelijk breekt in de Europese Unie het besef door dat preventieve diplomatie, met name waar het de zo explosieve minderhedenproblematiek betreft, meer aandacht verdient. Het op Frans initiatief gelanceerde plan voor een stabiliteitspact moet worden gezien als een eerste vingeroefening op dit terrein. Een adequaat antwoord op de zo ernstige dreiging van destabilisatie en geweld in een aantal delen van Europa zal de Europese Unie echter eerst geven wanneer zij preventieve diplomatie tot een van de hoofdelementen maakt van het voorgenomen gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid.

Preventieve diplomatie moet uit meer bestaan dan het uitdelen - meestal na langdurig en moeizaam overleg tussen 15 hoofdsteden - van een schouderklopje hier en een vermaning daar aan regeringen die met minderheidsproblemen worstelen. Een werkelijk zinvol beleid vergt een grondige analyse van de potentiële conflicthaarden en, nog belangrijker, van de mogelijkheden om van buitenaf de ontwikkelingen in de betrokken gebieden in positieve zin te beïnvloeden. Diplomatieke druk kan soms geboden zijn, maar daarbij kan het niet blijven. In menig geval zijn flankerende projecten noodzakelijk om spanningen rond minderheden binnen beheersbare grenzen te houden. In het

ene geval kan dit een regionaal economisch hulpprogramma zijn; in andere de financiering van voor minderheden relevante onderwijsvoorzieningen. Dit kost ECUs, maar met Joegoslavië voor ogen kan het toch ook de meest strenge rekenmeesters in Europa niet zijn ontgaan dat conflictvoorkoming niet alleen humaner, maar ook nog goedkoper is dan een zich langdurig voortslepend gewapend conflict.

Een dergelijk beleid van de Europese Unie van steun van buiten voor oplossing van minderheidsproblemen zou nauw kunnen aansluiten bij het conflictvoorkomende werk van de OVSE, die in de afgelopen jaren een instrumentarium heeft ontwikkeld om binnen de betrokken staat aan de politieke oplossing van tussen regering en minderheid gerezen problemen mee te werken. Het is ook binnen de OVSE dat staten vermeende schendingen van binnen deze organisatie overeengekomen regels over de behandeling van minderheden aan de orde dienen te stellen. Ik noem dit met name omdat in Moskou steeds meer stemmen opgaan die een interventiepolitieke rol van de Russische Federatie in het zogenaamde nabije buitenland bepleiten als enige effectieve mogelijkheid om de daar wonende Russen hulp te bieden. Een dergelijk beleid zou echter volledig strijdig zijn met de OVSE-beginselen over de betrekkingen tussen staten en tot een gevaarlijke toeneming van spanningen in Europa kunnen leiden.

Ik keer terug tot de Europese Unie. Met mijn pleidooi voor een veel meer actieve en sterke rol van deze organisatie op het gebied van de conflictpreventie beoog ik geenszins te zeggen dat dit de enige rol van de Unie bij de bevordering van de stabiliteit in Europa moet zijn. Ik zou eerder de stelling willen verdedigen dat een sterke Europese Unie op zich zelf al van essentiële betekenis is voor de Europese stabiliteit. Ik denk daarbij in het bijzonder ook aan de ontwikkeling die in de afgelopen jaren van zo revolutionaire veranderingen naast de ineenstorting van de Sowjet-Unie van de grootste betekenis is geweest voor de verschuiving in de machtsverhoudingen in Europa : de Duitse hereniging. Duitsland zou het verkregen grotere gewicht dat het tot een van de sterkste staten ter wereld heeft gemaakt, hebben kunnen gebruiken om waar bestaande bindingen dit zouden toelaten een zelfstandig nationaal beleid te gaan voeren. Het heeft echter, mede bewust van de last van het verleden, gekozen voor een beleid gericht op versterking van de Europese integratie. Ook daarom zijn de beslissingen die in de komende jaren zullen moeten worden genomen over de toekomst van de Europese Unie van zo'n bijzonder belang. Als de in 1996 beginnende inter-gouvernementele conferentie tot weinig meer leidt dan passen op de plaats, dan zou dit zeer wel ertoe kunnen leiden dat Duitsland meer geneigd zal raken op eigen kracht oplossingen te zoeken voor problemen die geen plaats krijgen op de Brusselse agenda.

Een sterkere Europese Unie is overigens niet alleen met het oog op de Duitse factor van belang. In een wereld

waarin naast de Verenigde Staten en Rusland ook Japan en China economisch en politiek een steeds grotere rol zullen gaan spelen, zal de positie van Europa verzwakken als het zich niet hechter aaneen sluit.

Voortgang op de weg naar verdieping van de Europese Unie, hoezeer ook wenselijk en noodzakelijk, is helaas op dit moment geenszins verzekerd. Het Verenigd Koninkrijk is niet de enige lidstaat die afwijzend of gereserveerd staat tegenover hechtere vormen van integratie. Als binnen de 15 geen consensus mogelijk is over verdere verdieping, lijkt het moment gekomen om staten die verder willen de ruimte te laten dit te doen, op voorwaarde dat de achterblijvende landen, indien zij daartoe later alsnog bereid zijn dan wel zich in staat achten, de gelegenheid krijgen zich bij de kopgroep aan te sluiten. Een optie overigens, die, ook al zou deze in principe worden aanvaard, gedoemd is een theoretische te blijven als van de grotere lidstaten althans niet Duitsland en het Frankrijk na Mitterrand zich daarachter stellen.

Nederland zal zich tijdig op deze mogelijke, maar niet onwaarschijnlijke ontwikkeling dienen te bezinnen. Niet meedoen zou een radicale breuk betekenen met ons traditionele op bevordering van de integratie gerichte beleid. Maar met een simpel ja kan Nederland evenmin volstaan. Het zal tijdig een eigen bijdrage moeten leveren aan de discussie over taken en doelstellingen van een dergelijke Europese kopgroep, en daarbij ook de mogelijkheden moeten onderzoeken van gezamenlijke initiatieven van de Benelux-staten. Het zal ook duidelijk moeten maken dat verschillen in politiek en economisch gewicht niet ertoe mogen leiden dat besluitvorming in feite zou neerkomen op het aanvaarden van wat elders in bilateraal overleg is uitgedacht.

Naast verdieping vormt uitbreiding het centrale thema dat de discussie binnen de Europese Unie beheerst. Ook hier is sprake van een nauwe samenhang met de problematiek van stabiliteit en veiligheid in Europa. Voor de negen Centraal- en Oosteuropese staten die de zogenaamde Europa-akkoorden met de Europese Unie hebben gesloten en daarmee in feite als kandidaten voor lidmaatschap zijn erkend, is toegang tot de vleespotten van de gemeenschappelijke markt niet de enige drijfveer. Zij zien in lidmaatschap ook een bezegeling van hun vrijheid en onafhankelijkheid en een erkenning van het belang dat de Europese Unie daaraan hecht.

Toetreding van de negen is niet een zaak van vandaag of morgen, al ziet het ernaar uit dat het tijdspad voor enkele Centraaleuropese staten korter zal kunnen zijn dan voor de overige. Maar de Europese Unie zal niet kunnen volstaan met bezweringen dat te vroegtijdige toetreding de economische belangen van de kandidaat-staten zou kunnen schaden. Het is noodzakelijk na te gaan wat, voorafgaand aan de toetreding door de Europese Unie kan worden

gedaan om aan de oproepen tot grotere steun van de kandidaat-staten tegemoet te komen. Op het politieke vlak kan niet worden volstaan met periodieke consultaties, hoe nuttig op zich zelf ook. De betrokken staten zullen ervan moeten worden overtuigd dat de Europese Unie pogingen om inbreuk te maken op de weer verkregen vrijheid en onafhankelijkheid als een aantasting van eigen vitale belangen zou beschouwen.

Algemeen wordt binnen de Europese Unie onderkend dat het welslagen van het ingrijpende economische hervormingsproces in de kandidaat-staten onontbeerlijk is voor de verzekering van hun interne stabiliteit. Maar wat in theorie wordt aanvaard, vindt nog steeds niet de vereiste weerspiegeling in waar nodig versterkte inspanningen om deze landen te helpen hun economische moeilijkheden te boven te komen. Het is kortzichtig in dit verband vooral in termen van offers te spreken. Een dergelijke grotere inspanning dient evenzeer het eigen belang.

Politieke en economische steun van de Europese Unie zal uiteraard gepaard moeten gaan met een maximale inspanning van de kandidaat-staten zelf om de deur naar het lidmaatschap geopend te krijgen. Dat geldt niet uitsluitend voor het economische vlak. Een succesvol democratiseringsproces en behandeling van minderheden overeenkomstig internationale normen behoren evenzeer tot de vereisten.

Naast de Europese Unie heeft ook de NAVO nog steeds een essentiële rol te spelen in het verzekeren van de Europese stabiliteit. Als bondgenootschap ter voorkoming van agressie uit het Oosten heeft de NAVO sinds 1989 uiteraard aan betekenis verloren. Maar de NAVO heeft nog steeds de politiek essentiële functie van verbindingsschakel tussen Europa en de Verenigde Staten die ertoe bijdraagt dat dit land bij de ontwikkelingen op het Europese continent betrokken blijft en ook voorkomt dat bij het bewaren van het Europese evenwicht een onevenredig zware taak aan Duitsland toevalt. Ook in de komende decennia zullen de Verenigde Staten, ondanks de sterke opkomst van andere machtscentra, zowel militair als economisch de sterkste mogendheid ter wereld blijven. De Golfoorlog heeft ons nog eens niet alleen gedemonstreerd waartoe Amerika militair in staat is, maar ook hoe magertjes de Europese bijdrage daarbij afstak, bovenal op logistiek gebied.

In de houding van Washington ten opzichte van Europa voltrekken zich fundamentele veranderingen. De Verenigde Staten zijn niet langer bereid in de Westelijke wereld de rol te vervullen van Atlas die alle lasten draagt. Bij gemeenschappelijke ondernemingen zullen zij een grotere Europese inspanning eisen; in situaties waarin zij een overwegend Europees en een gering Amerikaans belang aanwezig achten zullen zij het laten afweten. De Amerikaanse weigering soldaten voor vreedstaken naar het voormalige Joegoslavië te sturen is een teken aan de

wand. Het is een goede zaak dat binnen het ruimere NAVO kader ruimte is voor een autonome Europese defensie-inspanning. Maar anderzijds zou het, zeker zolang de stabiliteit op het Europese continent nog geenszins verzekerd is, uitermate onverstandig zijn van Europese zijde stappen te ondernemen die tot verslapping van de veiligheidsrelatie met de Verenigde Staten zouden kunnen bijdragen. Dit zou de neo-isolationistische krachten in dat land alleen maar in de kaart kunnen spelen.

Conflictvoorkoming verdient prioriteit in een door instabiliteit bedreigd Europa, maar evenzeer in andere continenten. De vrede wordt van vele zijden bedreigd. In een wereld waar honderden miljoenen nauwelijks erin slagen in leven te blijven terwijl anderen in weelde leven zal geen duurzame vrede kunnen heersen. Massale schendingen van mensenrechten zoals deze nog steeds voorkomen, betekenen meer dan het schenden van morele normen en internationale verdragen; zij leveren nieuwe conflictstof op. Vrede en veiligheid en onrecht en onderdrukking zijn, zeker op wat langere termijn, onverenigbaar. Oorlogen zijn steeds een gesel voor de volkeren geweest. Maar in deze eeuw is de vernietigingskracht van conventionele wapens sprongsgewijs toegenomen. De dreiging daarvan wordt echter in de schaduw gesteld door de nagenoeg onvoorstelbare consequenties die inzet van nucleaire, chemische en biologische wapens zou hebben. Het uitbannen van deze wapens, of waar dit niet mogelijk blijkt, het voorkomen van hun verdere verspreiding, is voor de bewoners van onze planeet in de meest letterlijke zin van het woord van levensbelang.

Vijftig jaar na de nederlaag van het nationaal socialisme en vijf jaar na de ineenstorting van het communisme in Europa worden vrede en veiligheid nog steeds bedreigd, zowel in ons eigen continent als daarbuiten. Maar wij mogen oorlog en geweld niet zien als even onontkoombaar als natuurrampen. De geschiedenis leert ons dat tijdig en adequaat reageren op nieuwe dreigingen gewapende conflicten kan voorkomen.

Kan ons land een zinvolle rol spelen bij het vinden van oplossingen voor de reeks van vraagstukken die thans op de Europese en de mondiale agenda staan? Vaak hoort men de opvatting dat Nederland, klein in oppervlak en bevolkingstal, ten enen male onmachtig is de loop van de internationale ontwikkelingen te beïnvloeden. Dat lijkt mij een onderschatting van de mogelijkheden die een actief lidmaatschap van de diverse Europese organisaties en van de NAVO kan bieden. Maar anderzijds betekent het een totale overschatting van onze mogelijke rol om te denken in termen van Nederland als gidsland. Wij zullen steeds moeten beseffen dat wat tussen Rodeschool en Eysden de voorkeur geniet buiten onze grenzen vaak niet als de hoogste wijsheid wordt ervaren. Een realistische inschatting van de tegenwinden die kunnen opsteken bij het uitzetten van een alleen door Nederlandse inzichten bepaalde koers,

behoedt ons ook voor een nederlaag zoals Nederland in 1991 tijdens de befaamde zwarte maandag moest ondergaan.

Nederland behoeft het eigen licht niet onder de korenmaat te plaatsen. Het heeft het recht voor eigen inzichten op te komen. Maar het zal ook moeten beseffen dat het ondernemen van initiatieven tezamen met anderen, ook al betekent dit het aanvaarden van een scheut water in de eigen wijn, het verschil kan uitmaken tussen mislukking en een alleszins aanvaardbaar resultaat.

Bij het zoeken naar medestanders zal Nederland meer de blik moeten richten op onze Oostelijke nabuur. Wij mogen het nieuwe Duitsland niet bekijken met de bril van het verleden, dat door de Duitsers van nu in overgrote meerderheid wordt betreurd. Nederland en het huidige Duitsland hebben vaak dezelfde zorgen en dezelfde doelstellingen. Dat zal menigmaal de grondslag kunnen leggen voor een gezamenlijk optreden.

Samengaan met andere staten terwille van het bereiken van bepaalde doelstellingen, hetzij bilateraal hetzij in Europees verband, betekent onvermijdelijk het opgeven van een stukje nationale beslissingsvrijheid. Maar het alternatief is een steriel isolement dat geen enkele mogelijkheid biedt om invloed uit te oefenen op toekomstige ontwikkelingen.

Betekent dit nu het geleidelijk verloren gaan van de eigen identiteit? Het lijkt mij dat de Nederlandse identiteit niet zozeer bedreigd wordt door b.v. het verdwijnen van de nationale munt of het steeds meer opgaan van krijgsmachtsdelen in internationale samenwerkingsverbanden. De vraag is eerder of het Nederlandse geestesmerk behouden blijft. Daarom zou onze zorg bovenal moeten uitgaan naar het vasthouden aan waarden als barmhartigheid, verdraagzaamheid en solidariteit. Barmhartigheid in de zin dat ook in het overbevolkte Nederland de deur open blijft voor slachtoffers van onderdrukking voor wie in hun nood geen andere vluchtweg mogelijk bleek. Verdraagzaamheid in de zin dat mensen met een andere cultuur en etnische achtergrond die in Nederland wonen en werken worden benaderd met respect en begrip en op basis van gelijkwaardigheid. Verdraagzaamheid die gepaard moet gaan met strijd tegen wangedrochten als xenofobie en rassenhaat die zo sterk lijken op de gifplanten uit Hitler's tuin. Tenslotte solidariteit met hen die het slachtoffer zijn van de armoede in de wereld en evenzeer met hen die zich verzetten tegen dictatuur en onderdrukking. Een Nederland dat aan deze waarden vasthoudt waarborgt daarmee tevens het voortbestaan van de eigen identiteit.

