

Recensies

H. Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments* (Antwerpen 2007, Intersentia), 539 bladzijden, ISBN 978-90-5095-654-3.

Een bijzonderheid van de geschiedenis van de (Nederlandse) buitenlandse politiek is het feit dat deze geschiedenis lange tijd in belangrijke mate geschreven werd door auteurs die zelf een hoofdrol hadden gespeeld in de beschreven politieke processen en besluitvorming. Aangezien deze auteurs geen reden hadden om te twifelen aan de morele oprechtheid en het monumentale belang van hun vroegere politieke handelen, ontstond een beeld van Nederland als een internationaal gidsland zonder vrees of blaam. Het Haagse zelfbeeld met betrekking tot Neerlands onbaatzuchtige inzet voor mensenrechten spiegelde zich zo tot in de jaren tachtig in de academische geschiedschrijving, met de synthese *Peace, Profits and Principles* van Joris Voorhoeve (1979) als klassiek voorbeeld. Begin jaren negentig legde een "Utrechtse school" van kritische historici de bijl aan de wortel van deze mythe. Van hun hand verscheen een reeks proefschriften, gebaseerd op uitgebreid archiefonderzoek, over thema's als het Nederlandse apartheidsbeleid of de vreemdelingenpolitiek. Nederlands vermeende principiële afkeer van machtspolitiek en voorkeur voor internationale samenwerking en volkenrecht werden in deze studies deels gerelativeerd en deels van nieuwe, meer pragmatische en historisch gecontextualiseerde verklaringen voorzien.

In haar indrukwekkende proefschrift over de rol van Nederland in de ontwikkeling van internationale mensenrechteninstrumenten sinds 1979 kiest Hilde Reiding een andere benadering die meer op een juridische leest geschoeid is. In ruim 400 bladzijden wordt uiteengezet hoe Nederland zich opstelde in de politieke onderhandelingsprocessen die in de afgelopen vijftig jaar leidden tot belangrijke uitbreidingen van de internationaal gecodificeerde mensenrechten. We moeten hierbij denken aan het folterverbod, aan kinderrechten, sociaal-economische rechten en rechten van minderheden. Reiding verwijst nadrukkelijk naar deze kritische "Utrechtse school" in haar methodische en historiografische inleiding, maar herinnert de lezer er ook aan dat de "morele natie" weliswaar geen singuliere verklaring voor politieke keuzes is, maar wel op zich gewicht in de schaal kan leggen; de politieke vrees om niet te voldoen aan de hoge verwachtingen die verbonden zijn aan de eigen morele reputatie in binnen- en buitenland. De massamoord in Srebrenica in 1995 is wat dat betreft een overtuigend voorbeeld. Terwijl de bovengenoemde studies uit de jaren negentig zich op de eigen Neder-

landse mensenrechtenpraktijk en op de Haagse reactie op schendingen in andere staten richtten, staat bij Reiding het totstandkomen van internationale verdragen en de rol van de Nederlandse diplomatie daarin – al dan niet als voortrekker – centraal. Terwijl de oudere studies de mythe van Nederland als morele macht deconstrueerden door de geschiedenis van het buitenlandse beleid als dynamische afweging van belangen en idealen, van politieke instituties en pressiegroepen te analyseren, keert deze mythe in dit proefschrift onbemerkt via de achterdeur terug.

Bij de eproliferatie van gecodificeerde mensenrechten ging het in die tijd immers om schendingen (kinderarbeid, foltering en nationale minderheden) waarbij Nederland het manende vingertje kon heffen en nauwelijks moest vrezen zelf aangeklaagd te worden. Als diplomatieke activiteit was participatie aan het ontwerpen van conventies en implementatie-instrumenten voor Nederland dus bijna een geïsoleerde bezigheid zonder repercussies voor bilaterale betrekkingen en nationale belangen, dit in tegenstelling tot het aanklaarten van concrete schendingen in bepaalde landen verbonden met eventuele sancties (hoofdstuk 1.5). Met de hoofdonderzoeksvraag of Nederland de (teugelloze) "proliferatie" van mensenrechteninstrumenten zonder voorbehoud en uit puur idealistische motieven actief ondersteunde, zet de onderzoekster zichzelf een hak: wordt de mythe van "Nederland – gidsland" nogmaals begraven als dit niet het geval blijkt te zijn? Of leiden de politicologische "realisten" een nederlaag in hun eeuwige karikaturale concurrentie met de "constructivisten" als een zekere mate van idealisme in het Nederlandse beleid aangetoond kan worden?

Het gemaakte onderscheid tussen mensenrechtenpolitiek als "truly principled" of als een middel om internationaal prestige te verwerven lijkt onhoudbaar en in ieder geval nauwelijks hard te maken aan de hand van het beschikbare bronnenmateriaal. Juist een vergelijking met andere (West-Europese) staten in een soortgelijke positie had bijzonderheden van de Nederlandse positie aan het licht kunnen brengen. Zulke bijzonderheden zoals de fixatie op klassieke (in plaats van sociaal-economische) mensenrechten worden nu bijna terloops geconstateerd. Vanzelfsprekend zal in een officieel regeringscommuniqué over een mensenrechtenconventie geen verwijzing naar economische belangen of geostrategische overwegingen te vinden zijn die tegen een overtuigde ondersteuning voor of een geëngageerde implementatie van de betreffende conventie spreken. Toch is de identificatie van dergelijke "onnobele" bijgedachten noch verrassend, noch plaatst het Nederland in een uitzonderingspositie in de internationale statengemeenschap – in tegendeel! In dat opzicht loert de plaaggeest van de gidslandmythe op de achtergrond (de tweede vraagstelling) in het onderzoeksconcept.

In het tweede hoofdstuk over foltering als fundamentele mensenrechtenschending en in het derde hoofdstuk over de VN-Conventie tegen Foltering van 1984 blijkt dat noch de ahistorische norm van de gidslandmythe noch de polarisering van het debat tussen realisten en constructivisten een merkbare meerwaarde heeft als methodisch kader voor het eigenlijke onderzoek. Belangrijker dan deze té ambitieuze doelstelling is echter dat het proefschrift inderdaad een omvangrijke en bijzonder relevante lacune in het bestaande onderzoek naar het Nederlandse buitenlandse beleid identificeert en systematisch aanpakt. Net als bij de andere drie bestudeerde instrumenten analyseert het eerste van beide hoofdstukken over het folterverbod de algemene ontwikkeling van deze mensenrechtengkwestie, de daarbij behorende instrumenten en het Nederlandse engagement in codificering en toezichtmechanismen. In het volgende hoofdstuk worden dan niet alleen aan de hand van politieke statements en openbare beleidsdocumenten, maar ook aan de hand van archiefstukken de Nederlandse rol en positie bij de totstandkoming van het instrument en detail bestudeerd. Nu was foltering in Nederland al sinds 1798 als strafrechtelijk middel verboden en het leidde in het debat over fundamentele en secundaire mensenrechten geen twijfel dat foltering de schending van een grondrecht was. Reiding concludeert dat Nederland zich zeker profileerde in de folterkwestie, maar toch in eerste instantie de voorkeur gaf aan een VN-verklaring boven een bindende conventie zoals door Amnesty International gepropageerd werd. In het impliciete waardeoordeel van het boek levert dit Den Haag strafpunten op: men voldeed niet aan de reputatie van gidsland. Toch is het twijfelachtig of dit iets zegt over Nederlands "truly principled" positie. Wellicht was de inschatting van de diplomaten dat een dergelijke conventie (nog) niet haalbaar was, correct en was een verklaring het maximaal haalbare. Het feit dat Nederland inzake de soortgelijke conventie van de Raad van Europa veel minder engagement toonde ("no particular zeal", bladzijde 62) dan bij de VN-conventie levert in Reiding's ogen eveneens minpunten op, terwijl de twijfels van de diplomaten destijds of er veel gewonnen werd door een drievoudig – nationaal, regionaal en wereldwijd – controlesysteem niet onredelijk klinken. Het probleem van de nauwkeurige en goed gedocumenteerde analyse blijft dus dat het contrast ontbreekt: het gidsland-ideaal als luchtkasteel deugt daartoe niet en zeker in de folterkwestie spraken geen Nederlandse eigenbelangen tegen een idealistisch engagement.

Na de VN-Verklaring van 1975 begonnen in 1977 op Zweeds initiatief moeizame onderhandelingen over een bindende VN-Conventie, die echter pas in 1984 met succes bekrond werden. De omvattende analyse in het proefschrift laat overtuigend zien welke, vooral institutionele

factoren de Nederlandse terughoudendheid en de minimale ondersteuning voor de Zweedse diplomatie verklaren. Tegen de geplande universele jurisdictie van deze conventie verzette zich vooral het Ministerie van Justitie en de juridische afdelingen binnen Buitenlandse Zaken. Pressie door NGO's en de vrees bij Buitenlandse Zaken dat Nederlandse bedenkingen bij een Conventie tegen Foltering "ons" internationaal in een dubieus daglicht zou plaatsen, leidden uiteindelijk tot een revisie van de Haagse positie. Deze institutionele analyse is helder en aannemelijk, maar de zelfgestelde opgave van een zoektocht naar "belangen" die haaks zouden staan op het ideaal van de mensenrechten levert geen bewijzen, zelfs geen aanwijzingen op. Daaraan gemeten was de Nederlandse voorkeur voor een andere aanpak om tot een effectieve bestrijding van foltering te komen "zuiver op de graat". Wel blijkt reputatie als een autonome factor een rol te spelen. In de andere casestudies spelen weerstand tegen het verlies van eigen legislatieve soevereiniteit, de kosten van de controlemechanismen en (in het geval van de minderhedenrechten) geostrategische overwegingen een – geringe – rol. Doch slechts wanneer de norm een uitsluitend door humanitaire overwegingen geleide politiek is, valt uit deze casestudies een moreel zuiver, maar onrealistisch oordeel de Nederlandse mensenrechtenpolitiek af te leiden. In het eindoordeel van Reiding speelde Nederland in de ontwikkeling van mensenrechteninstrumenten een actieve rol, "to a certain extent even leading" (bladzijde 413).

De betekenis van deze grondige studie ligt echter niet in dit waardeoordeel. Het proefschrift opent een nieuw onderzoeksveld en levert tegelijk een grote bijdrage aan de invulling ervan. Meer kan niemand van een proefschrift verwachten – zeker voor een thema dat voordien voor politieke historici te juridisch was vanwege volkenrechtelijke onderhandelingen en voor rechtshistorici te politiek vanwege de interferentie van nationale belangen en (trans)nationale pressiegroepen. •

Wim van Meurs

Wim van Meurs is universitair docent Politieke Geschiedenis aan de Radboud Universiteit en was in de periode 1997-2004 medewerker van het Centrum für angewandte Politikforschung in München.