



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Minderheden en Conflictvoorkoming

Stoel, M. van der

Citation

Stoel, M. van der. (1999). *Minderheden en Conflictvoorkoming*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/5386>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/5386>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Minderheden en Conflictvoorkoming

Reden uitgesproken door

Mr. Max van der Stoel

bij aanvaarding van de Cleveringa-leerstoel
aan de Universiteit Leiden
gehouden op 26 november 1999.

Mijnheer de Rector Magnificus, leden van het Curatorium van deze leerstoel, zeer gewaardeerde toehoorders.

Vandaag gaan onze gedachten terug naar het protest dat de decaan van de Leidse rechten faculteit, Professor Cleveringa, op 26 november 1940, precies 54 jaar geleden, in deze zaal liet horen tegen het ontslag van zijn Joodse collega's door de Duitse bezetter.

Een moedige daad, ongetwijfeld. Maar de grote morele betekenis daarvan wordt pas voldoende duidelijk tegen de achtergrond van het geestelijk klimaat in Nederland zes maanden na de Duitse bezetting. Zijn moedige en karaktervolle optreden verdient meer dan respect. Ontzag lijkt mij een beter woord.

In november 1940 was het Nederlandse volk nog getraumatiseerd door de schok van oorlog en bezetting na 125 jaar vrede en vrijheid. Zeker, er waren wijd verbreide gevoelens van woede, maar berusting had toch de overhand. Nu Duitsland Frankrijk had overwonnen, grote delen van het Europese continent had veroverd en alleen nog Groot-Brittannië tegenover zich vond dat machteloos leek de Duitse overmacht te breken, ontstond er een neiging bij velen om zich in wat onvermijdelijk leek te schikken. Typierend in dit verband was de brochure "Op de grens van twee werelden" van de hand van de oud-Minister-president Colijn, toendertijd door menigeen beschouwd als de grootste, zo niet de enige, staatsman die Nederland in de jaren tussen de twee wereldoorlogen had voortgebracht ¹. Zijn betoog kwam erop neer dat Nederland de Duitse suprematie in Europa als onvermijdelijk zou hebben te aanvaarden. Dit versterkte de overtuiging dat Nederland geen ander perspectief had dan dat van een vazalstaat van het Grootduitse Rijk. Eind 1940 was van verzetsgroepen nog nauwelijks sprake. De later zo belangrijke illegale pers stond nog in de kinderschoenen.

Tijdens hun colleges op 26 november 1940 keerden in de Leidse theologische faculteit de hoogleraar Van Holk, en in de medische faculteit de hoogleraar Barge zich, ieder op hun eigen wijze, tegen Hitler's rassenleer. Voor het overige bleef het protest van Cleveringa een eenzaam protest. Het ontslag van Joodse rijksambtenaren werd nagenoeg overal berustend aanvaard. Maar Cleveringa meende dat hij niet mocht zwijgen. Zwijgen, zo blijkt uit zijn gedenkschriften ², beschouwde hij als halve medeplichtigheid. Zijn protest vond ook weerklank buiten de Leidse Universitaire gemeenschap. Het deed velen beseffen dat Hitler en de zijnen niet zouden volstaan met de bezetting van het Nederlandse grondgebied, maar dat zij ook vastbesloten waren het

¹ Dr. H. Colijn, *Op de grens van twee werelden*, Amsterdam: Dagblad/De Standaard, 1940

² Prof. R.P. Cleveringa, *Gedenkschriften*, Leiden: Brill/Universitaire Pers Leiden, 1983, p. 16

Nederlandse volk een racistisch geweldsleer op te leggen die een fundamentele aantasting en de uiteindelijke vernietiging zou betekenen van de beste Nederlandse waarden en tradities.

Het leed van de bezettingsjaren in Nederland was een onderdeel van de grote catastrofe van de Tweede Wereldoorlog, die Duitsland ontketende na in de Eerste Wereldoorlog te zijn verslagen. Was deze ramp niet te stuiten geweest? Het is onmogelijk met zekerheid te zeggen dat een ander beleid van de overwinnaars in 1918 een nieuwe wereldoorlog zou hebben voorkomen. Maar wel staat vast dat kapitale fouten zijn gemaakt die de kansen op vermindering van een nieuw conflict snel deden verminderen. De Geallieerden meenden hun toekomstige veiligheid te kunnen kopen door Duitsland in Versailles een dictaat op te leggen dat voorzag in veel gebiedsafstand en astronomisch hoge herstelbetalingen. Zij beseften niet dat dit beleid de overlevingskansen van de zwakke en wankele democratische Weimar Republiek aanzienlijk beperkte en de Duitse nationalist in de kaart speelde. Nadat Hitler in 1933 aan de macht was gekomen, bleken de geallieerden tegenover het nationaal-socialistische Duitsland een souplesse te tonen, die, als deze eerder het democratische Duitsland ten deel was gevallen misschien de ondergang daarvan had kunnen voorkomen. In Duitse schendingen van het Verdrag van Versailles werd berust. En bovenal was er de hoop, dat Hitler niet langer een bedreiging voor stabiliteit en vrede in Europa zou zijn als hij tegemoet zou worden gekomen in zijn streven door grenswijzigingen Duitse minderheden in buurlanden "Heim ins Reich" te brengen. Dit kwam duidelijk aan het licht in de crisisdagen van september 1938, culminerend in het viermogendheden akkoord van München dat leidde tot een amputatie van Tsjecho-Slowakije en de degradatie van dit land tot een weerloze rompstaat. Reeds enkele dagen tevoren had de Britse Minister-president Chamberlain in het Lagerhuis laten blijken niet te doorzien dat Hitler de Sudetenduitse kwestie gebruikte als voorwendsel om nieuwe territoriale eisen en verdere Duitse machtextensie in Centraal Europa te rechtvaardigen. Integendeel, hij gaf duidelijk aan de bescherming van dit land niet als een Brits belang te zien. Het door Hitler opgestookte geschil tussen de Tsjecho-Slowaakse regering en de Sudetenduitsers deed hij af als "a quarrel in a faraway country among people about whom we know nothing". Daarentegen hechtte hij veel waarde aan de door hem en Hitler in München ondertekende verklaring dat de beide landen niet meer de wapenen tegenover elkaar zouden opnemen. "It is peace for our time" zei hij vol vertrouwen.

Weinig maanden later vielen zelfs Chamberlain de schellen van de ogen, toen romp-Tsjecho-Slowakije door Duitsland werd bezet en Hitler zich opmaakte de Duitsers in Polen als middel te gebruiken om ook dit land

onder zijn controle te krijgen. Groot-Brittannië sloot een bijstandsverdrag met Polen, maar toen was het al te laat. Hitler, dronken door zijn grote successen, kon zich niet indenken dat uiteindelijk de Geallieerden voor wat betreft Polen niet even inschikkelijk zouden zijn als zij zich inzake Tsjecho-Slowakije hadden getoond. Elf maanden na de capitulatie van München raakten de Geallieerden in oorlog met Duitsland.

Chamberlain wilde de vrede redden, maar door te streven naar "appeasement" in plaats van het opbouwen van een coalitie die Hitler in toom kon houden droeg hij ertoe bij een nieuwe oorlog nagenoeg onvermijdelijk te maken. De fatale grondfout van zijn beleid was het onbegrip over de ware aard van Hitler's doelstellingen. Chamberlain ging ervan uit dat na de oplossing van het probleem van de Duitse minderheden Hitler geen verdere territoriale ambities zou hebben. Alleen al de lezing van Mein Kampf zou hem tot beter inzicht hebben kunnen brengen. De marsroute werd daarin duidelijk aangegeven. Het superieure Germaanse ras diende de heerschappij over Europa te veroveren, ook al zou dit geweld vergen.

Vaak wordt gezegd dat de geschiedenis vele lessen leert, maar dat deze nooit het oor van politieke leiders krijgen. Dit is echter niet altijd het geval. Dit bleek toen Stalin in de slotfase van de Tweede Wereldoorlog en de daarop volgende jaren landen, waarin zijn legers waren binnengetrokken, tot satellietstaten maakte met regeringen waarin met Moskou nauw verbonden parijen de boventoon voerden. Onder leiding van President Truman namen de Verenigde Staten het initiatief om de communistische opmars te stuiten. Toen in Griekenland een burgeroorlog uitbrak waarin de communistische zijde steun kreeg uit naburige communistische landen, kondigde Washington de Truman-doctrine af die Griekenland en het onder Sovjet-druk staande Turkije de nodige steun verzekerde. Het Marshall plan bood de Europese democratieën onontbeerlijke hulp bij hun pogingen tot herstel van hun economieën. De overweging dat het uitblijven van een dergelijk herstel de communistische krachten in West-Europa in de kaart zou spelen, was daarbij voor de Amerikanen van bijzonder belang. En tenslotte speelde het tot stand komen in 1949 van het Noord-Atlantische verdrag dat Amerika committeerde West-Europa bij een aanval te hulp te komen, een belangrijke rol bij het afschrikken van enigerlei voornemen van de Sovjet-Unie om met gebruikmaking van haar conventioneel overwicht individuele Europese staten onder druk te zetten. Het door de NAVO opgebouwde stelsel van collectieve veiligheid heeft, hoewel de spanningen in de Koude Oorlog vaak hoog opliepen, op beslissende wijze bijgedragen tot vrede en stabiliteit in Europa. Maar de verdeling van Europa in twee machtssferen betekende tegelijkertijd dat het Westen machteloos moest toekijken toen in 1956 de volksopstand in

Boedapest door Sovjetgeweld werd onderdrukt en toen in 1968 de troepen van het Warschaupact Tsjecho-Slowakije binnenrukten om een eind te maken aan de Praagse Lente – de poging om binnen het communistische systeem een grotere mate van vrijheid aan de burgers toe te staan.

Toen in de zomer van 1975 de regeringsleiders van de Europese staten, Canada en de Verenigde Staten na jaren van diplomatieke voorbereiding in Helsinki bijeenkwamen voor een topconferentie over veiligheid en samenwerking, leek deze voornamelijk te leiden tot een formele bezegeling van de deling van Europa in twee machtsblokken, met beloften over samenwerking en overleg over wederzijdse vermindering van conventionele strijdkrachten als doekje voor het bloeden. "Never have so many struggled for so long over so little" snibde de New York Times in een hoofdartikel³. Onderbelicht bleef het hoofdstuk in de Slotakte van Helsinki over de mensenrechten, dat uiteindelijk door de leiders van de communistische staten in Europa werd ondertekend – ongetwijfeld in de overtuiging dat de bevestiging van de tweedeling van Europa voor hen van meer betekenis was dan de onderschrijving op papier van een aantal principes, in de veilige wetenschap dat hun machtsposities de feitelijke toepassing daarvan binnen het Oostblok zouden weten te blokkeren. Ook aan Westelijke kant heerste twijfel over de betekenis van de gemaakte afspraken. Weinigen hebben voorzien dat de mensenrechten-clausules van de Slotakte van Helsinki wezenlijk zouden bijdragen tot de ondermijning van de communistische regimes. Havel's Charta '77 en Walesa's Solidariteitsbeweging brachten de regimes in hun landen in ernstige verlegenheid door hun aandring op democratische hervormingen te baseren op de mensenrechten-beginselen die hun regeringen in Helsinki hadden onderschreven.

Bij de foutieve inschatting van de betekenis van de Slotakte van Helsinki is het niet gebleven. Terugblikkend kunnen we ons alleen maar erover verbazen dat in het Westelijk kamp bij de analyses van de toekomst van de Sowjet-Unie zo weinig aandacht is gegeven aan de zichtbare verstarring, of zo men wil het onvermogen tot aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen, van het Sowjet-systeem. Toen uiteindelijk een leider, Gorbachov, de moed had om de weg naar hervormingen in te slaan, bleek het Sovjet-stelsel niet tegen de inwerking van nieuwe maatschappelijke krachten bestand en stortte het als een kaartenhuis ineen. Al evenzeer is te lang van Westelijke zijde onvoldoende onderkend dat de Sovjet-economie – gevangen in de greep van communistische dogma's en daardoor in ontwikkeling belemmerd - een steeds meer ontoereikend draagvlak werd voor de lasten van de wapenwedloop en het handhaven van de greep op de satelliet-staten.

³ New York Times, 21 juli 1975

De verkeerde inschatting van de mogelijke ontwikkelingen in de Sovjet-Unie werd uiteraard in de hand gewerkt door de geslotenheid van het communistische systeem dat de eigen samenleving tot de komst van Gorbachov's perestroika zoveel mogelijk afschermd tegen contacten met de buitenwereld. De val van de Berlijnse muur, de ineenstorting van het communisme in Oost-Europa, het einde van de tweedeling van het continent en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie waren revolutionaire veranderingen die het begin van een nieuwe periode in de Europese geschiedenis inluiden en die ook vele muren van geheimhouding ineen deden storten. Tegelijkertijd is echter de behoefte aan adequate en tijdige analyses van het spel van krachten in Europa zeker niet minder geworden. In tegendeel. De jaren tussen de oprichting van Warschaupact en het Atlantisch bondgenootschap en de omwentelingen 40 jaar later waren jaren van onderdrukking voor de volken van Centraal- en Oost-Europa, maar markeerden in termen van internationale politieke verhoudingen een periode van betrekkelijk grote stabiliteit en voorspelbaarheid van de opstelling van het andere kamp. Het post-communistische Europa kent een dergelijke stabiliteit niet. Het risico van een gewapend conflict tussen Rusland en het Westen is duidelijk afgenomen. En al doen zich met name tussen Griekenland en Turkije van tijd tot tijd gevaarlijke spanningen voor, lijken de kansen op een oorlog tussen staten in Europa niet bijzonder groot. Sinds 1989 schuilt het ernstigste gevaar voor vrede en stabiliteit in Europa in interethnische conflicten binnen staten die op hun beurt tot internationale complicaties kunnen leiden. Vooral de staten van Centraal- en Oost-Europa kennen vele nationale minderheden. Hun vertegenwoordigers durfden zich onder de communistische regimes niet te doen gelden omdat de sterke accentuering van de eigen identiteit niet werd toegelaten. Des te meer was er bij hen na de lange jaren van onderdrukking de behoefte om voor hun groep volledige erkenning van het recht tot ontplooiing van de eigen ethnische, culturele, linguïstische en religieuze identiteit te verzekeren. Anderzijds kwamen binnen de meerderheid figuren naar voren, die mede in de hoop een politieke carrière te kunnen opbouwen, de noodzaak beklemtoonden van een sterk nationalistisch beleid, gericht op afwijzing van minderheidsaspiraties.

Aldus ontstond een polarisatie-proces dat in menige staat tot ernstige spanningen heeft geleid. Hoe heeft de internationale gemeenschap op deze nieuwe gevaren gereageerd? Als men een balans probeert op te maken, kan aan de positieve kant worden geregistreerd het tot stand komen in juni 1990 van het document van de bijeenkomst in Kopenhagen van de conferentie inzake de zogenaamde *human dimension* van de CSCE, de voorloper van de latere OSCE, de Organisatie inzake Veiligheid en Samenwerking in Europa. In het Kopenhagen Document werden op evenwichtige wijze de rechten van nationale

minderheden omschreven. Tevens werd afgesproken dat alle in de CSCE deelnemende staten zich politiek zouden committeren de in het document omschreven minderheidsrechten te respecteren.

De balans slaat door naar de negatieve kant voor wat betreft de CSCE-topconferentie die op 21 november 1990 in Parijs plaatsvond. Hoewel het slotdocument een oproep bevat om de rechten van nationale minderheden te respecteren, klinkt nergens het besef door dat deze problematiek in het post-communistische Europa het voornaamste risico opleverde voor vrede en stabiliteit. Het stuk is doordrongen van euforie over het einde van de Koude Oorlog. De titel geeft reeds de toonzetting aan: "a new era of democracy, peace and security".

Zeven maanden na deze topconferentie, in juni 1991, vallen in Joegoslavië de eerste schoten. Na 40 jaar vrijwel geheel te zijn gevrijwaard van oorlogsgeweld, werd Europa nu geconfronteerd met een bloedig conflict dat jaren zou duren. Dit keer hadden de analisten zich niet vergist. Er bestond onder hen de vrijwel unanieme mening dat Joegoslavië met nagenoeg alle problemen worstelde waaraan de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie ten gronde was gegaan. Het was een agglomeraat van verschillende volkeren met uiteenlopende historie en aspiraties - volkeren bovendien die vroegere onderlinge conflicten nog niet konden vergeten, en met name niet de interethnische conflicten die in de Tweede Wereldoorlog waren uitgevochten. De tegenstellingen werden nog verscherpt door verschillen in religie en graad van ontwikkeling. Tito, met zijn grote gezag en prestige, wist lange tijd de gevaarlijkste spanningen te bezweren. Maar na zijn dood ging het met Joegoslavië snel bergafwaarts en dat vooral toen de leiders van de verschillende deelstaten, beseffend dat zelfs een gematigd communistisch stelsel geen toekomst meer had, zich probeerden te handhaven door de nationalistische kaart uit te spelen. Vanaf dat moment duurde het slechts korte tijd voordat Joegoslavië explodeerde.

Terugblikkend kan men zich slechts verbazen over de passiviteit van het Westen in de maanden waarin Joegoslavië steeds sneller afgleed naar een catastrofe. De Amerikaanse oproepen om het land niet te laten uiteenvallen zullen Milosevic bepaald niet hebben ontmoedigd bij zijn voorbereidingen van agressie tegen het naar onafhankelijkheid strevende Kroatië. De Europese Unie, zoals steeds belemmerd in haar mogelijkheden om een slagvaardig buitenlands beleid te voeren door de lange tijd die het formuleren van een gemeenschappelijk standpunt van de 15 lidstaten vergt, liet zich nauwelijks gelden voor de wapens gingen spreken. Het verdere verloop van het Joegoslavisch drama heeft eens te meer aangetoond hoe moeilijk het is om een gewapend conflict te beëindigen. Het is nagenoeg een gemeenplaats dit te zeggen. Maar vreemd genoeg wordt daaruit nog steeds niet, of althans

niet toereikend, de consequentie getrokken, dat een veel zwaarder accent op pogingen tot conflictvoorkoming onontbeerlijk is.

Hoe weinig de internationale gemeenschap deze les heeft geleerd, blijkt uit de ontwikkelingen rond het probleem Kosovo. De tijdbom in dit gebied begon al te tikken toen Milosevic in 1989 zijn besluit om zich niet langer als communist, maar bovenal als nationalist te manifesteren concrete inhoud gaf door de Albanezen in Kosovo de ruime mate van autonomie te ontnemen die Tito hen had toegestaan. De spanningen in Kosovo liepen voortdurend op maar de internationale gemeenschap was te zeer gepreoccupeerd door de oorlog in Bosnië om daaraan veel aandacht te geven. Nadat het Dayton akkoord van 21 november 1995 een einde had gemaakt aan dit conflict, werden van Westelijke zijde pogingen ondernomen Milosevic tot grotere inschikkelijkheid te bewegen, echter zonder meer resultaat dan enkele vage beloften.

In de loop van 1997 werd het meer en meer duidelijk dat de spanningen in Kosovo steeds hoger opliepen. De Westelijke demarches werden dringender maar tegelijkertijd was het ook evident dat een foutieve inschatting van de situatie in Kosovo werd gemaakt. Enerzijds was er de hoop dat Rugova erin zou blijven slagen zijn leiderschap te handhaven en zijn strategie van uitsluitend vreedzaam verzet tegen de Servische onderdrukking zou kunnen voortzetten. De realiteit was echter anders. Eerst verloor Rugova zijn greep op de Albanese studentenbeweging, en later bleek hij niet in staat de vorming van gewapende verzetsgroepen te blokkeren. De tweede Westelijke misvatting was dat het mogelijk zou zijn deeloplossingen voor in Kosovo gerezen problemen te bereiken, in de eerste plaats in het onderwijs en vervolgens in andere sectoren van het maatschappelijk leven. Als dit eenmaal was gelukt, zo was de gangbare opvatting, zou een voldoende mate van vertrouwen tussen Albanezen en Belgrado zijn bereikt om met succes het moeilijkste probleem, de regeling van de status van Kosovo, aan te pakken. Over het hoofd werd gezien dat Milosevic al geruime tijd de concrete invulling van een eerder bereikt principe-akkoord in het onderwijs had geblokkeerd, en evenzeer dat, zelfs als hij uiteindelijk wel zou willen meewerken, het nauwelijks mogelijk zou zijn deeloplossingen tot stand te brengen zonder ook het kernprobleem – de verdeling van de bevoegdheden tussen Belgrado en Prishtina – aan te snijden.

De verdere gang van zaken rond Kosovo is U allen bekend. Ik zal daarop niet verder ingaan. Wel vraag ik mij af waarom de conferentie in Rambouillet pas dit voorjaar bijeengeroepen werd, op een moment dat aan beide zijden al bloed was gevloeid. Had bijeenroeping enkele jaren eerder misschien betere kansen op succes geboden? Zeker is dit geenszins. Maar men had het althans

kunnen proberen, zeker tegen de achtergrond van het feit dat jaar op jaar, en uiteindelijk maand op maand, het probleem steeds gevaarlijkere vormen begon aan te nemen.

Waarom komt de internationale gemeenschap zo traag op gang als er binnen een staat een ernstige crisis dreigt? Er zijn altijd wel bijzondere omstandigheden aan te wijzen. In het geval van Kosovo was er bij voorbeeld eerst de preoccupatie met de oorlog in Bosnië, en later, toen het akkoord van Dayton was gesloten, de zorg over de effectieve uitvoering daarvan. Maar daarmee is de traagheid van het op gang komen van internationale bemoeienis onvoldoende verklaard. Het probleem schuilt niet in onwetendheid. Wel is er een lange weg te gaan voordat de ambtelijke analyses voldoende aandacht krijgen op het hoogste niveau, waar men meestal zozeer de handen vol heeft met acute crises, dat de dreiging van nieuwe crises wordt verwaarloosd. Tijdrovend is ook het internationale overleg, zoals dat binnen de Europese Unie en de NAVO, en tussen de grote Europese Staten en de Verenigde Staten. Bovendien is er de vrees dat intensieve bemoeienis met een dreigend conflict uiteindelijk zal uitlopen op nieuwe commitments naast de vele die men al heeft. Men aarzelt ook de zwaarste drukmiddelen, zoals sancties, in te zetten. De voorkeur wordt gegeven aan minder verreichende stappen, in de hoop dat de tijd raad zal brengen. Maar al te vaak wordt daarbij vergeten dat de beste kansen om een crisis te voorkomen zich voordoen in de beginfase van een conflict, en dat de mogelijkheden daartoe steeds geringer worden naarmate een conflict verder is geëscaleerd.

Wat bovenal nog te zeer ontbreekt is het besef dat een interne crisis binnen een staat van een zodanig ernstige aard dat een geweldsexplosie dreigt, ophoudt een uitsluitend interne crisis te zijn. Wij spreken voortdurend over interdependentie en globalisatie maar aarzelen nog steeds daaruit de onvermijdelijke consequenties te trekken voor het veiligheidsbeleid. Ernstige interne crises zijn grensoverschrijdend. Wij moeten Europa leren zien als een huis waar de individuele staten ieder hun eigen kamer hebben. Zij leiden ieder hun eigen leven, maar niemand zal kunnen volhouden dat het uitbreken van brand in één van de vertrekken uitsluitend een zaak van de bewoner is. De brand levert gevaar op voor alle bewoners.

Hoe groot is de kans dat de drama's van Kroatië, Bosnië en Kosovo zich de komende jaren elders in Europa zullen herhalen? In menig land doen zich botsingen voor tussen de belangen en aspiraties van minderheden en meerderheden. Het is echter nodig een duidelijk onderscheid te maken tussen situaties waarin één van de partijen, of beide partijen, extreem nationalistische trekken vertonen, en gevallen waarin minderheid en meerderheid tegenover-

gestelde standpunten innemen, maar tegelijkertijd ook beseffen dat zij een gemeenschappelijk belang hebben in het vinden van een compromis. Er kunnen dan spanningen ontstaan, maar toch is er reden voor optimisme dat uiteindelijk formules zullen worden gevonden die een escalatie tot een de stabiliteit van het land bedreigend conflict kunnen voorkomen.

Extreem nationalisme daarentegen vormt gezien zijn aard een rechtstreekse bedreiging voor de stabiliteit van een staat en kan tot internationale verwikkelingen leiden. Het wordt gekenmerkt door gevoelens van superioriteit tegenover andere ethnische groepen en de bereidheid de belangen van die groepen met voeten te treden wanneer dit in het belang van de eigen groep wordt geacht. In compromissen is men niet geïnteresseerd. Uit verdragen voortvloeiende verplichtingen worden zonedig terzijde geschoven. Enige tijd geleden zei ik in een gesprek met een partijleider in een land met minderheidsproblemen dat enkele bepalingen in een ontwerpwet zich niet verdroegen met een aantal verplichtingen krachtens een conventie die zijn land had geratificeerd. De man, tevens hoogleraar volkenrecht aan de plaatselijke universiteit, antwoordde dat er twee soorten verdragen waren – die welke zijn land zich kon veroorloven te respecteren en andere die het zich niet kon veroorloven te respecteren zonder de eigen belangen op onaanvaardbare wijze te schaden.

Beangstigend is ook dat in een land waar extreem-nationalistische krachten een sterke aanhang hebben, gematigde partijen vaak uit angst voor stemverlies niet krachtig stelling nemen. Zij beseffen niet de juistheid van Cleveringa's woord dat zwijgen soms halve medeplichtigheid kan betekenen.

Het zou overigens onjuist zijn extreem nationalisme uitsluitend in de kring van de meerderheid te zoeken. Ook minderheden hebben soms extreem nationalistische krachten in hun midden, en ook binnen hun kring hebben meer gematigde elementen niet altijd de moed daartegen duidelijk stelling te nemen. Zorgelijk is ook de neiging binnen bepaalde minderheden om kracht te zoeken in het isolement. Op deze wijze hoopt men het best de handhaving van de eigen identiteit te verzekeren. Vergeten wordt daarbij dat minderheid en meerderheid, samenlevend in één staatsverband, dientengevolge ook gemeenschappelijke belangen hebben zoals het handhaven van de veiligheid, het gezond houden van de economie en het waken voor het milieu. Een zekere mate van integratie behoeft niet strijdig te zijn met het streven naar verzekering van de eigen identiteit. Terwijl isolement irritaties wekt bij de meerderheid, kan integratie juist bruggen slaan tussen meerderheid en minderheid en dientengevolge de oplossing van interethnische meningsverschillen vergemakkelijken.

Vele minderheden zijn ethnisch verwant met meerderheden in nabuurstaten. Voor hen zijn deze staten het moederland, de kinstate. In de kinstates zelf is een levendige belangstelling voor het lot van de ethnische verwanten buiten de grenzen. Hongarije, waarvan het grondgebied na de eerste wereldoorlog teruggebracht werd tot 1/3 van de aanvankelijke omvang, voelt zich verbonden met de Hongaarse minderheden in Slowakije, Roemenië en de Vojvodina in Joegoslavië. Het uiteenvallen van de Sovjet-Unie leidde ertoe dat vele miljoenen Russen burgers werden van staten die voor 1991 geen onafhankelijkheid bezaten zoals de Baltische staten, de Oekraïne en de Centraal-Aziatische staten. Rusland volgt hun lot nauwgezet. Griekenland houdt de situatie van de Griekse minderheden in Albanië in het oog, en Albanië toont grote interesse voor de Albanen in Macedonië en Kosovo. Op zichzelf is deze belangstelling begrijpelijk en ook legitiem, zeker waar deze zich uit in de bevordering van culturele contacten. Maar zodra er sprake is van politieke bemoeienis, wordt een uiterst gevoelig terrein betreden. Steeds bestaat er de zorg bij de regeringen van staten waarbinnen deze minderheden zijn gevestigd dat de kinstate zich op ontoelaatbare wijze in de aangelegenheden van de verwante minderheid gaat mengen of, nog veel erger, geheime plannen koestert om de door minderheden bewoonde gebieden binnen het eigen staatsterritorium te brengen.

Toen in het begin van de 90-er jaren de toenmalige Hongaarse Premier Antall uitriep dat hij zich als Minister-president beschouwde van alle Hongaren, ook die buiten de grenzen, raakten de Slowaakse en Roemeense regeringen bijzonder gealarmeerd.

In de Oekraïne werd met zorg geregistreerd dat de invloedrijke burgemeester van Moskou, de heer Luzhkov, verklaarde Sebastopol, de basis van de Russische Zwartezeevloot, als Russisch grondgebied te beschouwen, ondanks het feit dat de Veiligheidsraad, met Russische instemming, uitdrukkelijk had vastgesteld dat deze stad tot het grondgebied van de Oekraïne behoorde ⁴.

Hoe kan worden voorkomen dat de rol van de *kinstate* tot gevaarlijke spanningen kan leiden? Voor wat betreft de Hongaarse minderheden zijn al enkele stappen ondernomen ter bezwering van dit gevaar. Slowakije en Hongarije en ook Roemenië en Hongarije hebben verdragen gesloten waarin wordt vastgelegd dat partijen de bestaande grenzen als permanent en onaantastbaar

⁴ Nadat op 9 juli 1993 de opperste Sovjet van de Russische Federatie besloot tot een decreet waarin Sebastopol "Russische Federale Status" werd toegekend, distancieerde de Russische regering zich daarvan. Naar aanleiding van een door de Oekraïne bij de Veiligheidsraad ingediende klacht werd op 20 juli 1993 in de Raad overeenstemming bereikt over een Presidential Statement, waarin het decreet overenigbaar werk verklaard met het verdrag tussen de Russische Federatie en de Oekraïne van 19 november 1990 waarin partijen zich verbonden elkaars territoriale integriteit binnen de thans bestaande grenzen te respecteren.

beschouwen, en waarin tevens een aantal beginselen over de behandeling van minderheden zijn opgenomen die sterk zijn geïnspireerd door het hoofdstuk inzake nationale minderheden in het CSCE Kopenhagen-Document van 1990. De verdragen voorzien ook in overlegorganen waarin over minderheidsvraagstukken kan worden gesproken.

De gesloten verdragen bieden dus een kader waarbinnen minderheidsproblemen door de *kinstate* kunnen worden aangesneden, maar stellen ook duidelijk grenzen aan deze bemoeienis. Van een medebeslissingsrecht inzake minderheidsvraagstukken is geen sprake, en grenswijzigingen als middel tot oplossing van minderheidsproblemen worden uitdrukkelijk uitgesloten. De verdragen kunnen een nuttige stabiliserende rol vervullen, als de *kinstate* zich onthoudt van pogingen om de verdragspartner over elk aspect van het minderheidsbeleid aan te spreken en zich tot hoofdzaken beperkt, en anderzijds de staat waar de minderheid woont van de geopende kanalen gebruik maakt om de *kinstate* ruimhartig te informeren en eventuele misverstanden over aspecten van het minderheidsbeleid recht te zetten.

Tussen de Russische Federatie en de staten waarin Russische minderheden wonen zijn geen verdragen volgens het bovengenoemd model gesloten en het ziet er ook niet naar uit dat het in de afzienbare toekomst daartoe zal komen. Verontrustend zijn de spanningen die tussen de Russische Federatie en Estland en Letland zijn ontstaan over de behandeling van de Russische minderheden in die staten. Ook over de situatie van de grote Russische minderheid in de Oekraïne wordt in Moskou anders gedacht dan in Kiev. Tot dusver heeft de Russische regering zich, in tegenstelling tot nationalistische extremisten in dit land, onthouden van pogingen om de Russische minderheden tot een meer militante houding ten opzichte van de diverse *kinstates* op te roepen. Indien echter ultra-nationalisten het beleid van een toekomstige regering in deze zin zouden weten om te buigen, zouden gevaarlijke situaties kunnen ontstaan, die zeer wel tot ernstige crises en aantasting van de stabiliteit in Europa zouden kunnen leiden.

Welke stappen kan de internationale gemeenschap ondernemen om te verhinderen dat interethnische tegenstellingen uitgroeien tot conflicten, wellicht zelfs gewapende conflicten? Strikt theoretisch zou men zich een volledige en consequente toepassing van de leer van de Amerikaanse President Woodrow Wilson kunnen voorstellen, en wel in deze zin dat iedere ethnische groep het recht zou hebben een eigen staat te stichten. In de praktijk is dit echter ondenkbaar. Vooral in Centraal- en Oost-Europa wonen minderheden en meerderheden dwars door elkaar. Wanneer een minderheid de mogelijkheid zou worden geboden een eigen staat te stichten, zou dit waarschijnlijk bete-

kenen dat zijzelf weer een minderheid, zo niet meerdere minderheden, in haar midden zou hebben. Het stichten van een reeks nieuwe staten zou waarschijnlijk ook betekenen dat het merendeel daarvan geen levensvatbaarheid zou hebben. Maar bovenal mag niet worden vergeten dat onder de thans bestaande staten in Europa geen enkele bereidheid is tot vrijwillige gebiedsafstand. Men zal eerder geweld willen gebruiken om dit te beletten. De fluwelen scheiding van Tsjechië en Slowakije lijkt op het eerste gezicht tot een andere conclusie te leiden, maar valt goeddeels te verklaren uit de opvatting van de toenmalige regering van Tsjechoslowakije dat Tsjechië sneller de vroegere welvaart zou kunnen herwinnen zonder Slowakije. Het uiteenvallen, nagenoeg zonder bloedvergieten, van de Sovjet-Unie valt voornamelijk toe te schrijven aan de onmacht van de toenmalige regering om dit proces te stuiten.

In de internationale discussie over de minderhedenproblematiek in Europa is zelfs de gedachte opgekomen dat ethnisch homogene staten zouden kunnen worden gesticht door het op grote schaal verplaatsen van minderheden. Het behoeft nauwelijks betoog dat een dergelijk beleid een zeer ernstige schending van de mensenrechten zou betekenen, indien hierbij niet van vrijwilligheid maar van dwang sprake zou zijn. En alles wijst er op dat verreweg de meeste van hen die tot minderheden behoren alleen bereid zijn naar andere staten te vertrekken als zij hun veiligheid bedreigd achten. Zo dit niet het geval is, zullen maar weinigen bereid zijn woning en werk op te geven om elders een nieuw bestaan op te bouwen.

Zelfbeschikking kan verschillende vormen aannemen. De Slotakte van 1975 van de CSCE, thans OSCE, vermeldt het recht van zelfbeschikking van volkeren als één van de tien overeengekomen grondbeginselen, maar voegt daaraan toe dat de uitoefening daarvan in overeenstemming moet zijn met de relevante normen van het internationaal recht, met inbegrip van de normen met betrekking tot territoriale integriteit van staten. Paragraaf 37 van het zoëven geciteerde Kopenhagen Document legt uitdrukkelijk vast dat de in dit stuk genoemde rechten van nationale minderheden geen activiteit of actie toestaan in strijd met de bepalingen van de Slotakte, waaronder die betreffende het principe van territoriale integriteit. Het streven van Transdnjestrië om zich blijvend te onttrekken aan het staatsgezag van Moldavië, en de weigering van Abchazië om de soevereiniteit van Georgië over dit gebied te erkennen heeft de OSCE steeds veroordeeld. Het lijkt dus gerechtvaardigd de conclusie te trekken dat de OSCE, ook gezien het feit dat respect voor de territoriale integriteit van staten één van de grondbeginselen van de Organisatie vormt, voor wat betreft nationale minderheden niet verder gaat dan erkenning van een recht van interne zelfbeschikking.

In de jaren die verstreken sinds de ineenstorting van het communisme kwamen tal van interethnische kwesties slechts moeizaam tot een oplossing, terwijl een aantal onopgelost bleef, in het bijzonder in die staten waar extreem nationalistische krachten een belangrijke rol spelen. Dit doet de vraag rijzen of, en zo ja hoe, externe actoren een rol kunnen spelen bij het doorbreken van een impasse of, zo dit niet lukt, bij het voorkomen van een escalatie van het geschil. In het bijzonder staten die het met mensenrechten niet zo nauw nemen doen graag een beroep op artikel 2 lid 7 van het Handvest van de Verenigde Naties, dat, behoudens voor dwangmaatregelen onder hoofdstuk VII van het Handvest, inmenging in interne aangelegenheden verbiedt. De OSCE heeft echter voor wat betreft mensenrechten, waaronder dus ook minderheidsrechten, radicaal met deze reserve gebroken. In het in 1991 tot stand gekomen Moskou-document van de Conferentie inzake de Menselijke Dimensie wordt gesteld:

*"The participating states emphasize that issues relating to human rights, fundamental freedoms, democracy and the rule of law are of international concern, as respect for these rights and freedoms constitutes one of the foundations of the international order. They categorically and irrevocably declare that the commitments undertaken in the field of the human dimension of the CSCE are matters of direct and legitimate concern to all participating states and do not belong exclusively to the internal affairs of the states concerned."*⁵

Aangezien alle in de OSCE participerende staten zich hebben gecommitteerd het Moskou Document te respecteren, kan geen regering van een bij de OSCE aangesloten staat een demarche van een andere OSCE staat of een groep van OSCE staten inzake een minderheidsprobleem afwimpelen met het argument dat het hier een interne aangelegenheid betreft. Evenmin kan een OSCE staat bezwaar maken als een minderheidskwestie in eigen land wordt aangesneden in OSCE organen zoals de als regel wekelijks vergaderende Permanente Raad, de Raad van Ministers of de topconferentie van OSCE regeringsleiders. Wel kan de betrokken staat enigerlei besluitvorming blokkeren. In de OSCE geldt de unanimiteitsregel.

In 1992 besloot de OSCE topconferentie in Helsinki tot aanstelling van een Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden. Uitdrukkelijk is in het mandaat van deze functionaris vastgelegd dat hij niet als advocaat van minderheden moet worden gezien, maar als 'an instrument of conflict prevention at the earliest possible stage.'

⁵ Document of the Moscow meeting of conference on the Human Dimension of OSCE, Moscow 3 October 1991 (<http://www.osce.org>)

De discussie in de OSCE over minderheidsvraagstukken vindt sinds het aantreden van de Hoge Commissaris voornamelijk plaats op basis van de aanbevelingen die hij aan de betrokken regering heeft voorgelegd om de interethnische verhoudingen te verbeteren. De regering van het betrokken land heeft het recht deze aanbevelingen die de Hoge Commissaris haar heeft voorgelegd naast zich neer te leggen, maar loopt dan wel de kans binnen de OSCE kring geïsoleerd te raken. In de discussie binnen de OSCE over de diverse aanbevelingen is herhaaldelijk gebleken dat deze door vele staten worden ondersteund. Herhaaldelijk is het ook voorgekomen dat door een OSCE staat of een groep van OSCE staten – bijvoorbeeld de lidstaten van de Europese Unie – demarches in de betrokken hoofdstad werden ondernomen om aanvaarding van de door de Commissaris voorgestelde beleidslijnen te bepleiten.

Vershillende staten die met minderheidsproblemen kampen beschouwen het verwerven van het lidmaatschap van de Europese Unie als hun grootste politieke prioriteit. Zij worden echter geconfronteerd met het feit dat de Europese Unie de kandidaat-lidstaat niet alleen beoordeelt op basis van economische criteria, maar ook op grond van politieke maatstaven. "Het lidmaatschap vereist", zo stelde de Europese Raad in juni 1993, "dat het kandidaat-land stabiele instellingen tot stand heeft gebracht die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen".⁶ Over de vraag of voor wat betreft de minderheden aan de gestelde criteria wordt voldaan, heeft de Europese Commissie geregeld contact met de Hoge Commissaris.

Dat aan de politieke criteria strikt de hand wordt gehouden, bleek in 1997 toen de Europese Unie besloot niet gevolg te geven aan het verzoek van de Slowaakse regering om onderhandelingen over toetreding van Slowakije te beginnen omdat twijfel bestond over het minderhedenbeleid en de stabiliteit van de democratische instellingen onder het bewind van premier Meciar.

Het vereiste van een verantwoorde minderheidspolitiek in de kandidaat-staten legt ongetwijfeld een grote druk op een aantal regeringen om het beleid bij te stellen. Of de door de Europese Unie gestelde voorwaarden echter voldoende zullen blijken om extreme nationalistten tot rede te brengen, valt nog te bezien. Toch worden van de OSCE staten waarop politieke druk wordt uitgeoefend als regel niet nieuwe concessies verlangd, maar uitsluitend de bereidheid tot volledige toepassing van de minderheidsrechten zoals in het door hen aanvaarde OSCE Kopenhagen Document geformuleerd, en voorts

⁶ Europese Raad in Kopenhagen, 21-22 juni 1993, conclusies van het voorzitterschap, gepubliceerd in de bijlage van 23 juni 1993 van het tijdschrift Europa van morgen.

de eerbiediging van de volkenrechtelijke plicht om de bepalingen inzake door hen geratificeerde mensenrechten-verdragen zorgvuldig na te leven. Het zou ook onjuist zijn ervan uit te gaan dat een en ander uitsluitend ten voordeel van de minderheid werkt. Een regering heeft er ook belang bij een minderheid goed te behandelen. Een tevreden minderheid zal zich niet snel deloyaal opstellen.

Overigens hoeft bij verstoorde interethnische verhoudingen de schuld niet altijd bij de regering te liggen. Minderheden kunnen recht doen gelden op behandeling op voet van gelijkheid met de meerderheid. Zij kunnen ook van de regering verlangen dat specifieke minderheidsproblemen de nodige aandacht krijgen. Maar zij hebben geen recht op een bevoorrechte positie. Wanneer in het programma van minderheidsorganisaties extreem nationalistische tonen doorklinken dienen de vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap in niet mis te verstane bewoordingen duidelijk te maken dat zij niet op steun kunnen rekenen. En zoals van de meerderheid begrip mag worden verlangd voor de betekenis die publieke manifestaties van de eigen identiteit voor minderheden hebben, dienen minderheden te beseffen dat sommige van hun verlangens zodanige argwaan en wantrouwen bij de meerderheid wekken, dat de interethnische relaties daardoor ernstig worden geschaad. Dit geldt met name wanneer een minderheid die in een gebied grenzend aan de kinstate woont, territoriale autonomie verlangt. Bij de meerderheid ontstaat dan de vrees – wellicht niet gerechtvaardigd maar wel wijdverbreid – dat de minderheid erop uit is om een eerste stap te zetten op weg naar uiteindelijke vereniging met het moederland. Het lijkt in zulke gevallen beter prioriteit te geven aan de verwezenlijking van andere minderheidsverlangens. In dit verband moet ook worden gesignaleerd dat territoriale autonomie in het Kopenhagen Document als een mogelijke optie bij de oplossing van minderheidsproblemen wordt genoemd, maar niet als een recht.

De spanningen die kunnen ontstaan rond de formule van territoriale autonomie voor minderheden, ondanks het feit dat in een aantal gevallen de toepassing daarvan over het algemeen positieve resultaten oplevert⁷, toont eens te meer aan hoe complex interethnische verhoudingen kunnen zijn, zeker waar extreem nationalisme een rol van betekenis speelt. Internationale bemoeienis is in menig geval onontbeerlijk, en dat niet alleen op incidentele basis.

Op het vlak van onderwijs, taal en cultuur moet een minderheid verzekerd zijn van voorzieningen van zodanige aard dat de handhaving en de mogelijkheid tot verdere ontplooiing van de eigen identiteit gewaarborgd zijn. Maar ook als de behartiging van deze belangen afdoende gewaarborgd is,

⁷ Bijvoorbeeld de Åland-eilanden en Zuid-Tirol

zijn verdere stappen noodzakelijk om een evenwichtige afweging van minderheids- en meerderheidsbelangen te verzekeren. Het toekennen van grote re bevoegdheden aan lokaal en regionaal bestuur is een goed middel om een minderheid te betrekken bij besluitvorming over zaken die haar direct raken zonder dat dit enigerlei gevaar voor de territoriale integriteit van de staat behoeft op te leveren.

Van wezenlijk belang is ook het scheppen van organen ter bevordering van de dialoog tussen regering en minderheid. Men kent elkaars zorgen en bedoelingen vaak onvoldoende, en leeft langs elkaar heen. Het opbouwen van institutionele contacten is daarom nuttig. Maar het moeten wel organen zijn met een duidelijke taak. Als deze ontbreekt, ontstaan praatcolleges zonder betekenis. Vooral van belang is dat de minderheid de gelegenheid krijgt zich tijdig uit te spreken over voorontwerpen van wet die de belangen van minderheden raken. Ook moet het recht bestaan een minister uit te nodigen om te discussieren over beleidsplannen die voor de minderheid van betekenis zijn.

Decentralisatie en inspraak zijn in veel staten met minderheidsproblemen nog ongekende begrippen. Ook hier zullen stimulansen moeten uitgaan van internationale organisaties, zoals de OSCE, de Raad van Europa en de Europese Unie.

De internationale bemoeienis zal zich overigens niet mogen beperken tot het helpen voorkomen van conflicten en het bevorderen van nieuwe vormen van inspraak voor minderheden. Het uitvoeren van projecten die het interethnische klimaat kunnen verbeteren, en de oorzaken van conflicten kunnen helpen wegnemen, is misschien wel de meest effectieve vorm van conflictvoorkoming, maar is tot dusver nog slechts op bescheiden schaal toegepast. Ik noem een enkel voorbeeld. In 1944 heeft Stalin de Krim-Tataren naar Centraal Azië verbannen. 250.000 van hen zijn de afgelopen jaren teruggekeerd. Het ontbreekt vele van hen aan behoorlijke huisvesting, scholen en adequate gezondheidsvoorzieningen, en de werkloosheid onder hen is uitzonderlijk hoog. De regering van de Oekraïne kampt met ernstige financiële problemen en is slechts in zeer beperkte mate in staat hen de helpende hand te bieden. De internationale gemeenschap heeft de humanitaire plicht om hen te hulp te komen, maar heeft tot dusver slechts een relatief bescheiden bedrag bijeen gekregen. Hulp is echter ook uit het oogpunt van conflictvoorkoming noodzakelijk. Verbittering door het uitblijven van betere levensomstandigheden leidt tot toenemende radicalisering onder jonge Tataren, en het gevaar van incidenten met de overwegend Russische bevolking van de Krim groeit voortdurend. Meer hulp zou dit kunnen helpen voorkomen.

En zo zijn er meer voorbeelden te geven. Meer internationale financiële steun voor talenonderwijs in het Ests en het Lets aan de Russische minderheden in die landen zou het integratieproces bevorderen en stabiliserend werken. In Macedonië en Roemenië zouden zich al lang voortlepende geschillen over Albaanstalig en Hongaarsstalig universitair onderwijs met steun van buitenaf voor een belangrijk deel uit de weg kunnen worden geruimd. Al deze projecten tezamen vergen enkele tientallen miljoenen, een miniscuul deel van de gezamenlijke defensie begrotingen van de OSCE landen. Het kost echter de grootste moeite voor deze projecten internationale financiële steun te krijgen. Regeringen geven graag en vaak verbale steun aan op conflictvoorkoming gericht beleid, maar tussen woorden en daden gaapt meestal nog steeds een grote kloof. Dit blijkt ook uit het feit dat de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, als orgaan voor conflictvoorkoming aangesteld, slechts een jaarlijks budget heeft dat overeenkomt met de aanschafprijs van twee kruisraketten.

Het decennium dat thans ten einde loopt is het meest bloedige geweest dat Europa sinds de Tweede Wereldoorlog heeft gekend. Van gewapende conflicten tussen staten was nauwelijks sprake maar wel ontstonden geregeld conflicten binnen staten en tussen ethnische groepen, met het ultranationalisme als katalysator. Zelfs wordt de vraag opgeworpen of dergelijke conflicten niet even onvermijdelijk zijn als natuurrampen. Aan een dergelijk fatalisme mogen we ons echter niet overgeven. Aan de miljoenen slachtoffers van dit geweld zijn we verplicht om na te gaan waarom de internationale gemeenschap niet erin slaagde deze rampen te voorkomen, en welke middelen kunnen worden aangewend om nieuwe dreigingen van geweld tijdig te stuiten. Wij zullen moeten inzien dat ons veiligheidspolitieke denken, tot dusver vrijwel uitsluitend gericht op het voorkomen van conflicten tussen staten, dringend aan een grondige vernieuwing toe is. In de Koude Oorlog ging het erom een verdere expansie van het communistisch machtsbereik te voorkomen. Nu moeten we onderkennen dat de onverdraagzaamheid, de rassenhaat en de overheersingsdrang van het ultranationalisme de voornaamste bedreiging voor vrede en stabiliteit in Europa vormen. De voornaamste, maar niet de enige. In bepaalde gebieden van Europa waar de Islam sterke aanhang heeft, vormt ook het onverdraagzame en autoritaire religieuze extremisme een bedreiging voor stabiliteit en vrede.

Wij hebben in de loop van deze eeuw een aantal malen een hoge prijs betaald voor het niet tijdig onderkennen van doelstellingen en methoden van een op machtsexpansie beluste wederpartij. Wij hebben het gevaar van het ultranationalisme in Joegoslavië onderschat, omdat wij ons ontoereikend in de gevaren daarvan hebben verdiept. Als wij doorgaan dezelfde fouten te

maken, kan dat fatale gevolgen hebben voor talloze mensen. Meer aandacht, meer middelen en vooral meer talent moet worden aangewend om tijdig te kunnen voorzien tot welke gevaren het excessieve nationalisme kan leiden in staten waar dit een rol van betekenis speelt. Tijdige alarmering over de aard van de gevaren die dreigen is onontbeerlijk, mede omdat de ervaring keer op keer leert dat de kansen om een dreigende crisis te voorkomen veel gunstiger zijn wanneer al in een zeer vroege fase van een zich ontwikkelend conflict tot inmenging van buiten wordt overgegaan.

Staten waarin ultranationalistische krachten de boventoon voeren, vormen een bedreiging voor stabiliteit en vrede. De kansen dat zij zich matigen worden vergroot als hun duidelijk de wacht wordt aangezegd. Zolang zij hun koers niet wijzigen, moet hun bilaterale hulp en toegang tot de Europese Unie worden ontzegd. Anderzijds moet aan staten waar constructieve krachten de overhand hebben, zo veel mogelijk steun worden gegeven. Bijzondere aandacht verdienen daarbij staten die kampen met economische stagnatie of zelfs achteruitgang, met als gevolg dat de hoop op een betere toekomst verloren dreigt te gaan. In dergelijke situaties gedijt het politieke extremisme. Het geven van nieuwe impulsen door hulp van buitenaf kan een dergelijk gevaar helpen keren en past in een modern veiligheidsbeleid.

Aan het einde van deze oratie gekomen betuig ik gaarne mijn dank aan het College van Bestuur voor mijn benoeming op deze leerstoel. Ik spreek ook mijn erkentelijkheid uit jegens de Curatoren van de Cleveringa-leerstoel voor het besluit mij voor te dragen. Ik beschouw het als een bijzondere eer een leerstoel te bezetten die de naam draagt van een man wiens moed en karaktervastheid ik steeds zozeer heb bewonderd.

Ik heb gezegd.