



Universiteit
Leiden

The Netherlands

De boycot beoordeeld : een ethische studie over de internationale dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika

Bakker, R.J.

Citation

Bakker, R. J. (2009, February 6). *De boycot beoordeeld : een ethische studie over de internationale dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/11407>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/11407>

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

DE BOYCOT BEOORDEELD

DE BOYCOT BEOORDEELD

Een ethische studie over de internationale dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika

Proefschrift
ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van de Rector Magnificus Dr. D.D. Breimer,
hoogleraar in de faculteit der Wiskunde en
Natuurwetenschappen en die der Geneeskunde,
volgens het besluit van het College voor Promoties,
te verdedigen op dinsdag 6 februari 2007
klokke 16.15 uur
door
Robert Jan Bakker
geboren te Sassenheim
in 1950

Promotiecommissie

Promotor: Professor Dr. G.G. de Kruijf
Referent: Dr. Th.A. Boer (Universiteit Utrecht)

Overige leden: Professor Dr. N.J. Schrijver
Dr. H.W. Sneller
Professor Dr. H.P. de Roest

Deze uitgave is onder andere mogelijk geworden door bijdragen van:
Stichting Aanpakken,
Stichting Dr. Hendrik Muller's Vaderlandsch Fonds en
Stichting Fonds voor de Geld- en Effectenhandel

Van dit proefschrift is ook een handelseditie verschenen:
2007 Uitgeverij Boekencentrum - Zoetermeer
Postbus 29, 2700 AA Zoetermeer www.boekencentrum.nl
onder ISBN 978 90 239 2173 8

INHOUD

INLEIDING	1
------------------------	---

HOOFDSTUK I

EEN BRUIKBAAR ETHISCH KADER VOOR DE BEOORDELING VAN DE BOYCOT

1§1 Boycot: in plaats van oorlog of een andere vorm daarvan?.....	14
1§2 Zijn sancties anders dan strafmaatregelen?	22
1§3 Is de traditionele theorie van de rechtvaardige oorlog geschikt voor het beoordelen van een nieuw verschijnsel in de geschiedenis? 30	
1§4 Nadere precisering van de toepassing van de criteria van de leer van de rechtvaardige oorlog in het vervolg	42
1§5 Ethische tussenafweging.....	46

HOOFDSTUK 2

WE MOETEN TOCH IETS DOEN?

Een rechtvaardige zaak, een juiste intentie en morele verantwoordelijkheid

2§1 Apartheid: oorsprong, bedoeling en uitwerking	49
2§2 Redenen om Zuid-Afrika te boycotten	57
2§3 Hoe dacht de gekleurde bevolking over de boycot en hoe bepalend was dat voor een beslissing over sancties?	65
2§4 De morele verantwoordelijkheid van nationale overheden en supranationale organen	75
2§5 De morele verantwoordelijkheid van lagere overheden, maatschappelijke organisaties, kerken en burgers	78
2§5 Ethische tussenafweging.....	83

HOOFDSTUK 3

WAT KUNNEN WE DOEN?

Laatste toevlucht en redelijke kans op succes

3§1 Zijn alle andere middelen geprobeerd?	
Boycot tussen overreding en geweld	88
3§2 Hoe houdbaar was het apartheids-systeem?	97
3§3 Inschatting van succes en de overbrengingsriem	105
3§4 Tegenwerking, handhaving, versoepelingen opheffing van de sancties	114
3§5 Ethische tussenafweging.....	125

HOOFDSTUK 4

SPAREN, TEGEN WELKE PRIJS?

Discriminatie-beginsel en proportionaliteit

4§1 Burger en overheid, enkeling en gemeenschap	128
4§2 Welke prijs mag voor een boycot worden betaald?	138
a. Algemene opmerkingen over proportionaliteit	138
b. De academische en de culturele boycot.....	144
c. Economische en financiële boycot.....	149
d. Sportboycot.....	155
4§3 Welke morele verantwoordelijkheid heeft een pensioenfonds?	158
4§4 Ethische tussenafweging.....	167

HOOFDSTUK 5

ZIJN WE GOED OF FOUT GEWEEST?

Conclusies en morele eindafweging

5§1 De meetbaarheid van sancties en de bruikbaarheid van de criteria van de rechtvaardige oorlog	172
5§2 Gegevens die de conclusie ondersteunen dat aan de criteria is voldaan.....	178

5§3 Gegevens die de conclusie ondersteunen dat aan de criteria niet of niet genoeg is voldaan	190
5§4 Is er één moreel kader te vinden voor beoordeling van economische collaboratie?	202
5§5 De verleiding van schijn en vereenzelviging	210
5§6 Ethische eindafweging	218
SUMMARY	230
Chapter 1	231
Chapter 2	232
Chapter 3	235
Chapter 4	237
Chapter 5	239
 GERAADPLEEGDE BRONNEN	
Vraaggesprekken:	244
Boeken:	247
Rapporten, Brochures en Scripties	250
Artikelen	253
 INDEX	254
 CURRICULUM VITAE	258

INLEIDING

In de zomer van 1986 namen enkele Amsterdamse hervormde predikanten het initiatief tot een oproep aan het predikanten-pensioenfonds van de Nederlandse Hervormde Kerk om niet langer pensioengelden te beleggen in ondernemingen die zaken deden met Zuid-Afrika. Aan de collega's werd gevraagd met deze oproep in te stemmen. Van de ruim dertig predikanten hebben een andere collega en ik die oproep niet ondersteund. Dit voorval is de aanleiding voor deze studie. Het systeem van apartheid is in 1994 afgeschaft. Daardoor kan er nu worden teruggekeken op een periode, waarin een onmenselijk hard stelsel van rassenscheiding het leven in Zuid-Afrika heeft beheerst. De bestuurders van het predikanten-pensioenfonds hebben zich niet door deze oproep laten vermurwen om het beleggingsbeleid te veranderen, terwijl alle andere organen in de Hervormde Kerk, die inmiddels is opgegaan in de Protestantse Kerk in Nederland, dit wel deden. Was het, achteraf gezien, beter geweest, als zij wel hadden ingestemd met de boycot-oproep, of zijn er goede, morele gronden, waarop reserve ten aanzien van de internationale dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika gerechtvaardigd was en zou het op zijn plaats zijn met een zelfde reserve te oordelen in andere gevallen, vroeger, nu of in de toekomst?

Het aanvankelijke plan om de boycot in het algemeen te bestuderen en de isolering van Zuid-Afrika als voorbeeld te nemen, bleek te ambitieus. Daarom beperkt de *probleemstelling* van dit onderzoek zich tot de vraag: *in hoeverre waren de dwangmaatregelen tegen het Zuid-Afrika van de apartheid ethisch te rechtvaardigen?*

Vooraf moet duidelijk zijn, dat ik het apartheidsdenken niet heb aangehangen, zoals in bepaalde kringen binnen de Nederlandse Hervormde Kerk zeker het geval is geweest. De Zuid-Afrikaanse bankier en oud-minister van financiën in de eerste regering-Mandela Chris Liebenberg vertelde in een persoonlijk onderhoud dat een van de redenen, waarom de dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika misschien minder succesvol zijn geweest dan bij voorbeeld die tegen Irak, het feit is dat ze over het rassenprobleem gingen. 'Of je het leuk vindt of niet, de wereld is bevooroordeeld. Ik heb over de hele wereld mensen in leidinggevende posities ontmoet, die verschrikkelijk racistisch waren en grote sympathie hadden voor het blanke regime in Zuid-Afrika. Verrassend genoeg waren dat mensen zowel uit Amerika als Europa.'¹ Een ervaring die

¹ C.F.Liebenberg, Chairman of the Board of Nedcor Banking Group en oud-minister van Financiën in de eerste regering-Mandela, tijdens een vraaggesprek in Johannesburg op 13 oktober 1998.

aantoont dat niet alleen binnen Zuid-Afrika de overtuiging bestond en soms nog kan bestaan, dat mensen met een blanke huid meer waard zijn dan degenen die donkerder getint zijn.

Over de boycot tegen Zuid-Afrika is heel veel gepubliceerd. Het is niet de bedoeling van deze studie om het werk over te doen van anderen, die alle anti-apartheidsacties die wereldwijd zijn ondernomen, in kaart hebben gebracht, zoals in het Sancties-handboek van Hanlon e.a. is gebeurd.² Wel wordt geprobeerd ontstaan, ontwikkeling en aard van apartheid als maatschappelijk ordeningssysteem en de strijd ertegen in hoofdlijnen te schetsen op grond van gegevens die naar voren kwamen uit de verschillende bronnen, met de bedoeling ze te laten fungeren als illustraties in het betoog over de ethische aspecten van de diverse boycotts. Het betreft in dit boek immers geen empirische studie, maar een onderzoek naar de ethische argumentatie die is gevolgd door de voor- en tegenstanders van de dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika en de uiteenlopende reacties daarop. Het spreekt vanzelf dat bij zo'n veelbesproken onderwerp als het Zuid-Afrikaanse apartheidssysteem de geraadpleegde literatuur slechts een fractie is van wat in de loop van de tijd hierover is verschenen in wetenschap en journalistiek. Bij de selectie van literatuur is gebruik gemaakt van advies en beschikbare publicaties in het documentatie- en actiecentrum Kairos in Utrecht, dat was opgericht door de kerken als belangrijk instrument in de strijd tegen de apartheid. In mindere mate is ook een beroep gedaan op dergelijk advies en relevante boeken in het Zuid-Afrika Huis van de Nederlands-Zuidafrikaanse vereniging in Amsterdam. Belangrijk selectie-criterium was dat kennis kon worden genomen van de verschillende soorten dwangmaatregelen die tegen Zuid-Afrika zijn toegepast en dat de discussie binnen de Nederlandse Hervormde Kerk hierover goed in beeld zou komen. De reden om het oordeel van kerkelijk Nederland over de boycot vooral toe te lichten aan de hand van het debat binnen de grootste protestantse kerk van toen, is dat binnen deze kerk altijd zowel dogmatisch als ethisch grote verschillen van opvatting hebben bestaan. Een gegeven, waarop de stellingname inzake het isoleren van het apartheidsbewind geen uitzondering vormde.

Er is niet alleen van schriftelijke bronnen gebruik gemaakt maar ook van mondelinge. In het najaar van 1998 maakte ik een studiereis in Zuid-Afrika, waar ik de kans heb gekregen personen uit verschillende sectoren van de samenleving te ontmoeten en van hun mening over de boycot kennis te nemen. Ontmoetingen hebben ook heuristische waarde. De reis bracht een vervulling van de wens om in ieder geval personen te ontmoeten die afkomstig waren uit een aantal belangrijke politieke stromingen en de verschillende maatschap-

² Joseph Hanlon and Roger Omond, *The Sanctions Handbook – For or Against*, Harmondsworth 1987.

pelijke gebieden, waarop boycots tegen Zuid-Afrika zijn toegepast. Omwille van de leesbaarheid van het boek is afgezien van een integrale publicatie van de teksten van de gesprekken. De interviewteksten die worden geciteerd, zijn door de ondervraagde personen geautoriseerd. De interviews werden vooral bepaald door wat de gesprekspartners aandroegen als reactie op de centrale vraag, hoe zij zelf achteraf de boycot tegen hun land, in het algemeen en op hun specifieke vak- of aandachtsgebied, beoordeelden. Daarom is van de gesprekken op dezelfde manier gebruik gemaakt als van de geschreven bronnen. Bepaalde passages en opmerkingen zijn geselecteerd ter verduidelijking van de ethische gedachtegang. Eveneens worden omwille van de leesbaarheid de citaten uit anderstalige bronnen, zowel de schriftelijke als de mondelinge, in een eigen, Nederlandse vertaling opgenomen. Waar een oorspronkelijke, meestal Engelstalige uitdrukking grote bekendheid had of voor onduidelijkheid zorgt, is deze tussen haakjes in de tekst of in een voetnoot opgenomen, alsook wanneer er van een woordspeling sprake was. Alleen de aanhalingen uit een studie in het Afrikaans zijn onvertaald overgenomen vanwege de nauwe verwantschap tussen deze taal en de onze.

In een van de gesprekken werd Zuid-Afrika getypeerd als ‘een gecompliceerd, hartzeer land’. Deze uitspraak van emeritus-hoogleraar Marais was de reden om aan het reisverslag de titel ‘Luisterreis door een hartzeer land’ te geven.³ Hoeveel pijn de recente geschiedenis had gedaan, werd bij deze ontmoetingen niet alleen duidelijk in de woorden, maar ook in de tranen die te voorschijn kwamen.

In deze studie worden de begrippen dwangmaatregel, boycot, sanctie en embargo door elkaar gebruikt. In de bronnen die zijn gebruikt, wordt duidelijk dat ze, met een wisselende voorkeur voor een van deze termen, fungeren als aanduiding voor het zelfde verschijnsel. In Van Dales Groot Woordenboek der Nederlandse taal wordt sanctie omschreven als ‘middel om de naleving van een voorschrift of verdragsbepaling af te dwingen of als straf voor een overtreding’, waarbij nog in het bijzonder de betekenis wordt vermeld van ‘vergeldingsmaatregel tegen schending van volkenrechtelijke verplichtingen’. In het vervolg zullen we zien dat verschillend wordt gedacht over de aard van sancties, of zij vredelievende dan wel aanvallende, bestraffende maatregelen zijn. Om die reden wordt hier de gangbare term ‘dwangmaatregel’ gebezigd. We zullen verderop aangeven wanneer dwangmaatregelen als strafmaatregelen kunnen worden opgevat.

³ E.(Ernst) J.Marais, pastoraal-theoloog en emeritus-hoogleraar filosofie aan de Universiteit van Fort Hare, in een persoonlijk gesprek op 2 november 1998 in Welgemoed.

De term boycot is ontleend aan de familienaam van de Engelse rent-meester Charles Cunningham Boycott (1832-1897), die bij het beheer van de landgoederen van een Britse edelman in Ierland werd getroffen door een actie van de pachters, die onder dwang van de Ierse nationalistische Parnell lagere huren eisten en contact met Boycott weigerden, zolang hun eisen niet waren ingewilligd.⁴ De term embargo werd voor het eerst in de 17e eeuw gebruikt en komt uit het Spaans, waar ‘embargar’ het voorkomen van handel per schip in een tijd van oorlog of conflict betekent, waaruit later de wijdere betekenis is voortgekomen van een verbod op bepaalde goederen of op handel in het algemeen.⁵

Onder deze begrippen wordt in deze studie verstaan *het verbreken of opschorten van maatschappelijke betrekkingen, met de bedoeling hierdoor zodanige druk uit te oefenen op machthebbers die een onrechtvaardig beleid voeren, dat zij hun beleid wijzigen dan wel aftreden*. Crawford en Klotz geven in hun sanctie-studie aan dat er geen standaard definitie bestaat voor sancties. Een deel van het probleem met het trekken van een conclusie over het nut van sancties is, stellen zij, conceptueel bepaald. Zij hanteren als omschrijving: ‘Sancties worden gedefinieerd als het zich onthouden van gebruikelijke wisselwerkingen (strategisch, economisch of sociaal).’⁶ In een andere sanctie-studie luidt de omschrijving: ‘Wij definiëren als de bedoeling van sancties de weloverwogen, door een overheid aangedreven terugtrekking van gebruikelijke handelsbetrekkingen of financiële betrekkingen, of het dreigen met terugtrekking.’⁷

Hoewel de aanleiding voor de studie op het vlak van de economische boycot ligt, zal de belangstelling ook uitgaan naar de andere maatregelen, waarmee Zuid-Afrika werd geïsoleerd. We zullen zien dat het Handvest van de Verenigde Naties in deze bredere zin over ‘maatregelen’ spreekt. De vakbond Cosatu gaf een opsomming van wat sancties tegen Zuid-Afrika inhielden: een einde aan leningen voor de staat, het bedrijfsleven, lagere overheden en thuislanden; diplomatieke isolering; een verbod om naar het buitenland te

⁴ Lorraine J. Haricombe and F.W. Lancaster, *Out in the cold – Academic boycotts and the isolation of South Africa*, Arlington Va. 1995, 1.

⁵ Signe Landgren, *Embargo Disimplemented – South Africa’s Military Industry*, Oxford University Press, 1989, 4.

⁶ Neta C. Crawford and Audie Klotz, eds., *How Sanctions Work, Lessons from South Africa*, London 1999, 5.: “Sanctions are defined as the denial of customary interactions (strategic, economic or social).”

⁷ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberley Ann Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered; History and Current Policy*, Washington DC 1992, 2.

reizen (toeristisch, zakelijk of ambtelijk); een einde aan emigratie; beëindiging van Zuid-Afrikaanse landingsrechten; het uitvoeren van het VN-wapenembargo; een einde aan het recruterende van geschoolde werkers van overzee en de sportboycot.⁸

De biografie van Edo Fimmen, die aan het begin van de 20e eeuw secretaris was van de Internationale Transportarbeiders Federatie, vermoedt dat deze waarschijnlijk de uitvinder is geweest van de internationale boycot tegen ongewenste regimes, zoals die jaren later is toegepast tegen het Zuid-Afrikaanse apartheidssysteem.⁹ Fimmen bepleitte met zijn politiek invloedrijke federatie in 1920 een vervoersboycot tegen het toenmalige regime van admiraal Miklós Horthy in Hongarije, waardoor alle verkeer per spoor, te water, per post, telegraaf en telefoon tussen Hongarije en Oostenrijk bijna volledig werd lamgelegd, zodat de Hongaarse landbouwexport haast tot stilstand kwam. Hoewel de overheid niet inging op de eis de democratische rechten van de Hongaarse arbeidersorganisaties te herstellen en de boycot na zes weken werd beëindigd, was het gevolg van de internationale ophef wel dat de overheidsbeleid werd gematigd en er meer ruimte kwam voor de sociale organisaties.¹⁰ Later streed Fimmen tegen Duitse vakbonden, zoals de Spoorwegbond, die in 1933 vond dat het nieuwe regime een eerlijke kans moest krijgen, waardoor de Europese vakbeweging onvoldoende steun ontving voor een grote internationale boycot tegen Duitsland.¹¹ Dit voorbeeld past goed bij het laatste hoofdstuk van onze studie, waarin we de boycot tegen Zuid-Afrika vergelijken met de economische omstandigheden in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog. Daarin deed zich een zelfde dilemma voor tussen het weigeren of continueren van economische activiteiten.

In de verschillende sanctie-onderzoeken die aan de orde komen, wordt ruiterlijk het gebrek aan nauwkeurigheid van de beschikbare onderzoeksmethoden en daarmee verkregen gegevens erkend. Het gaat om een niet-exacte vorm van wetenschap, waarvoor nog veel toekomstig onderzoek nodig is, waarbij het de vraag is of na dit onderzoek tot algemeen-geldiger oordelen kan worden gekomen. Deze moeilijkheid wordt begrijpelijk, wanneer we bedenken hoe betrekkelijk jong het verschijnsel van de sancties los van oorlogvoering in de geschiedenis is.

Voor wie niet zelf opereert op het terrein van de historische, economische, juridische of politieke wetenschap, wordt de moeilijkheid om tot een

⁸ Aangehaald in Mark Orkin, *Sanctions against Apartheid*, New York 1990 (Printed in the Republic of South Africa), 66.

⁹ Hans Schoots, *Edo Fimmen, De wereld als werkerterrein*, Amsterdam 1997, 8.

¹⁰ Schoots, *a.w.*, 30.

¹¹ Schoots, *a.w.*, 57.

verdedigbaar oordeel over de boycot te komen uiteraard alleen maar groter. Wat ons interesseert is de morele gedachtegang en argumentatie. Daarbij zijn twee vragen van belang. De eerste vraag is of de beleidmakers destijds op basis van wat ze toen meenden te weten, gerechtvaardigd waren in hun sanctiebeleid. De tweede vraag is of de argumenten van die beleidmakers achteraf ook op feiten bleken te zijn gestoeld.

Voor beantwoording van die vragen moet de ethicus gebruik maken van wat anderen vanuit hun vakgebied aandragen. Een theologisch-ethische studie als deze staat daarbij voor dezelfde beperkingen als de medische ethiek of de bio-ethiek. Meestal heeft de ethicus zelf geen microscopisch onderzoek gedaan en toch zal hij een poging wagen te komen tot een oordeel over de morele vragen die in de geneeskunde of de microbiologie spelen. Zo is ook hier door vele anderen onderzoek verricht of ervaring opgedaan. Van hun bevindingen wordt hier gebruik gemaakt om te komen tot een moreel oordeel over de internationale dwangmaatregelen, zoals die in de periode van 1946 tot 1994 tegen het Zuid-Afrika van de apartheid zijn toegepast.

Dit onderzoek is ondernomen binnen het kader van de christelijke ethiek, zodat bij het werken eraan wel eens belangstellend is gevraagd hoe bijbelse gegevens hierin een rol konden spelen. Hoewel af en toe aanhalingen uit het 'oude boek' zullen worden gedaan, wordt de boycotvraag behandeld aan de hand van een traditionele theorie van het conflict, zoals die al in de eerste periode van het bestaan van de kerk is overgenomen uit het Romeinse denken, verder is ontwikkeld en doordacht en voorgoed in de eeuwenlange traditie van het christendom is opgenomen. Ofschoon enkele verwijzingen naar klassieke studies over oorlog en vrede als van Augustinus, Hugo de Groot en G.J.Heering zijn opgenomen, is onze aandacht vooral uitgegaan naar recente publicaties die een goed beeld geven van de verschillende normatieve posities in het debat over de theorie van de rechtvaardige oorlog. Een goed overzicht biedt een aantal studies van Amerikaanse auteurs, zoals Walzer¹², Cahill¹³, Miller¹⁴ en Temes¹⁵. In het verloop van deze studie zullen we herhaaldelijk herinnerd worden aan de betekenis die de Verenigde Staten van Amerika heb-

¹² Michael Walzer, *Just and Unjust Wars, A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York 1977. In 2006 verscheen een Nederlandse vertaling van de derde Engelstalige druk uit 2000.

¹³ Lisa Sowle Cahill, *Love Your Enemies, Discipleship, Pacifism and the Just War Theory*, Minneapolis 1994.

¹⁴ Richard B. Miller, *Interpretations of Conflict, Ethics, Pacifism and the Just-War Tradition*, Chicago/London 1991.

¹⁵ Peter S.Temes, *The Just War, An American Reflection on the Morality of War in Our Time*, Chicago 2003

ben, niet alleen op het gebied van oorlogvoering, maar ook in verband met sancties. Juist voor dit verband met het door de Amerikanen gedomineerde verschijnsel van de boycot zal deze theorievorming over de oorlog in het algemeen nuttig blijken te zijn. Een minder recente, maar vanwege de actualiteit heruitgegeven studie van Ramsey, gezaghebbend op het gebied van de rechtvaardige-oorlogs-theorie, leverde minder gegevens op door de specifieke concentratie op de Vietnam-oorlog¹⁶. Dat ook in kort bestek op een zeer instructieve wijze kennis kan worden genomen van de onderhavige problematiek, blijkt uit de artikelen van de Duitse bisschop Huber¹⁷ en onze landgenoot Boer¹⁸. De enige recente studie over de rechtvaardige oorlog waarin in een apart hoofdstuk expliciet wordt ingegaan op sancties, is van de Britse politieke theoloog O'Donovan¹⁹. Zijn visie zal hier uitgebreid aan de orde komen.

Bij het werken met de theorie van de rechtvaardige oorlog zullen we problemen tegenkomen, zoals bij het criterium van het wettige gezag, dat hier wordt verbreed tot een criterium van morele verantwoordelijkheid.²⁰ We zullen zien dat het gebruik van deze leer in het sanctie-onderzoek zeker niet algemeen wordt gesteund, omdat velen de mening zijn toegedaan dat boycotts vreedzame middelen zijn. Tegenover sancties als instrumenten van vredesbeleid zullen we evenwel ook het tegengestelde standpunt van sancties als een andere manier van oorlogvoering tegenkomen. Visies die in beide gevallen afkomstig zijn van christenen die op politieke vragen antwoorden. De ambitie van een studie in het kader van de christelijke ethiek kan dus niet zijn om een eensluidend oordeel te bieden dat gedeeld wordt door alle aanhangers van het christelijke geloof. De theorie van de rechtvaardige oorlog kan evenwel behulpzaam zijn bij het verhelderen van de standpunten in het debat tussen christenen over de vraag of sancties moreel te rechtvaardigen zijn. Ook voor de ruimere samenleving buiten het kerkelijke erf, waar net zo verschillend over dit vraagstuk wordt gedacht, kan dit een waardevolle bijdrage zijn aan de ethische discussie.

In wat volgt zal de eis uit de theorie van de rechtvaardige oorlog, dat de burgerbevolking gespaard moet worden, het scharnierende punt vormen.

¹⁶ Paul Ramsey, *The Just War, Force and Responsibility*, Lanham 2002 ³.

¹⁷ Wolfgang Huber, 'Rückkehr zur Lehre vom gerechten Krieg? Aktuelle Entwicklungen in der evangelischen Friedensethik', *Zeitschrift für Evangelische Ethik*, 49 (2005), 113-130.

¹⁸ Theo Boer, 'De rechtvaardige oorlog. Zoeken naar de zin van een eeuwenoud concept', *Nederlands Theologisch Tijdschrift*, 57 (2003), 89-107.

¹⁹ Oliver O'Donovan, *The Just War Revisited*, Cambridge 2003.

²⁰ Een weergave van de criteria uit de leer van de rechtvaardige oorlog volgt in 1§3, 34

Boycots komen neer op het veroorzaken van pijn en beperkingen onder de burgerbevolking met de bedoeling dat het lijden van de burgers een beweging op gang brengt, die de machthebbers noopt hun beleid te wijzigen. Sancties hebben diepgaande invloed op het leven van mensen in de geboycotte landen. Een studie die de politieke winst van boycotts afweegt tegen de pijn die burgers ervan ondervinden, vat dit probleem als volgt samen. ‘Het gaat bij sancties wel over leven en dood van burgerbevolkingen. Met het oog daarop is er een verbazingwekkend gebrek aan publiek debat over de morele en wettelijke implicaties van een politiek, die zulke enorme kosten oplegt aan burgers.’²¹ De studie van Cortright komt tot een zelfde conclusie: ‘Anders dan hun neef oorlog, zijn sancties in groter verband aan een morele analyse ontsnapt.’²² Kan een studie over de boycot onder de paraplu van de christelijke ethiek hier een bijdrage leveren? En hoe zal de verwantschap tussen oorlog en boycot gekarakteriseerd moeten worden?

Het zoeken naar ‘een christelijke leer van het conflict’ als ethisch kader voor een oordeel over de boycot bracht ons bij de theorie van de rechtvaardige oorlog. Daarom begint deze studie in het eerste hoofdstuk met een onderzoek naar de aard van boycotmaatregelen. We zullen meerdere onderzoeken tegenkomen, waarin nadrukkelijk op het vreedzame karakter van sancties wordt gewezen. Deze studies zijn vaak door Amerikaanse wetenschapsmensen geschreven, die een alternatief zoeken voor het militaire geweld, waarover de Verenigde Staten als supermacht in de wereld kunnen beschikken. Zo is onder Amerikaanse ethici een nieuwe benadering van vredesdenken meer en meer geliefd geworden en uitgewerkt, onder de naam *rechtvaardige vrede*, vaak nog preciezer verwoord in de werkwoordsvorm van *just peacemaking*, *het werken aan een rechtvaardige vrede*.²³ Hoewel sancties los van oorlogvoering een betrekkelijk jong verschijnsel in de geschiedenis zijn en ze inderdaad in de visie van wereldlijke en kerkelijke beleidmakers vaak als vreedzame middelen worden opgevat, zullen we argumenten tegenkomen om van een nauwe verwantschap tussen boycot en oorlog uit te gaan, zeker wanneer het gaat om veelomvattende economische strafmaatregelen. Dat sancties, door velen bedoeld als vredelievende maatregelen, in Zuid-Afrika als agressieve daden zijn opgevat, blijkt uit de term ‘sanksieveldtog’ die werd gebruikt als aanduiding voor de internationale isoleringscampagne die tegen het land werd uitgevoerd.

²¹ T.G.Weiss, D.Cortright, G.A.Lopez and L.Minear, eds, *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Oxford 1997, 238-239.

²² David Cortright and George A.Lopez, eds., *Economic Sanctions; Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Westview Press – Boulder 1995, 97.

²³ Zie bij voorbeeld David Brown, ‘A Just Peace, A Review Essay’, *Religious Studies Review*, 22,2 (1996), 129-134.

Daarbij zal ons in hetzelfde hoofdstuk de vraag bezighouden of de theorie van de rechtvaardige oorlog ook bij boycotmaatregelen die een milder karakter hebben dan zware, economische sancties, behulpzaam kan zijn bij het oordeel of ze moreel te verantwoorden waren. We zullen zien hoe de uitgebreide toepassing van boycotmaatregelen op het Zuid-Afrika van de apartheid aanleiding geeft een van de gebruikelijke criteria van de theorie, namelijk de eis dat de maatregelen door een wettige overheid worden getroffen, uit te breiden tot een groter verband van moreel verantwoordelijke organen en personen.

De nadelen van gebruikmaking van de theorie van de rechtvaardige oorlog kunnen niet worden ontkend. De lange staat van dienst van deze denkwijze neemt niet weg dat er blijvende beperkingen aan zijn verbonden, zoals de onduidelijkheid welk gewicht de verschillende criteria tegenover elkaar hebben en of strijd leveren ook gerechtvaardigd is, wanneer niet aan alle criteria is voldaan. De kracht van deze denktraditie zal vooral blijken te liggen in de verheldering die zij kan bieden bij het doordenken van de morele implicaties van het willen bevechten van een kwaad, of dit nu door middel van 'pure' oorlog of via sancties is. Voordeel is ook dat in de theorie die we willen toepassen bij een oordeel over de boycot, twee belangrijke ethische denkrichtingen, de deontologische ethiek en de consequentialistische ethiek, samenkomen. Zowel overwegingen van plicht, het uitgaan van een norm, ongeacht de gevolgen, als het afstemmen van het handelen op het uiteindelijke eindresultaat, vormen de elementen hiervan. Niet alleen bij zulke ingewikkelde vragen als rond oorlog en boycot, wordt gebruikt gemaakt van een mengvorm van deze twee morele benaderingswijzen. Bij tal van morele vraagstukken wordt een leefbaar midden gezocht tussen een principieel uitgaan van de plicht en een opportunistisch toepassen van middelen, die door het doel worden geheiligd. De dienst die de ethiek kan bieden, is verheldering te brengen, maar 'verheldering' klinkt als een betrekkelijk neutraal woord, terwijl de beladenheid van het boycotvraagstuk het innemen van een standpunt onvermijdelijk maakt. In ons onderzoek ligt de verontschuldigende vraag besloten of je tegen apartheid en tegelijk tegen de boycot kon zijn. De uitkomst kan evenwel ook omgekeerd, beschuldigend worden, wanneer er redenen zijn om te oordelen dat de boycot ongeoorloofde schade aan onschuldige mensen heeft gebracht.

In een tijdperk dat wordt beheerst door dagelijkse kennisneming van nieuws uit de hele wereld in woord en beeld, worden we ons als burgers extra bewust van onze verantwoordelijkheid als werkende en consumerende mensen. Dit kan de behoefte wekken iets te willen doen aan het onrecht waarover wij worden geïnformeerd. In ons tweede hoofdstuk zullen we ingaan op de diepe behoefte die er wereldwijd bestond om de ongelijke behandeling van

blanke en gekleurde mensen in Zuid-Afrika aan de kaak te stellen. De onmiskenbare drijfveer om Zuid-Afrika te isoleren was de oprechte wens een einde te maken aan het grove onrecht dat het niet-blanke deel van de bevolking werd aangedaan, bij uitstek een rechtvaardige zaak. Direct hierop aansluitend verplicht het criterium van de juiste intentie dat gehandeld wordt zonder valse motieven van eigenbelang of wraakoefening: wordt het goede bevorderd en het kwaad vermeden?

De eerlijkheid van objectief oordelen gebiedt daarbij ook te onderzoeken wat de instellers van het apartheidssysteem hiermee beoogden en hoe hun beleid uitwerkte in de praktijk van alledag.

Belangrijk is vervolgens na te gaan hoe door de slachtoffers van het apartheidsbewind zelf over de internationale maatregelen tegen hun land werd gedacht en of de ethiek in dit verband, net als de politiek, gehouden is aan de macht van het getal. Opinie-onderzoeken wezen uit dat een meerderheid onder hen, zij het onder verschillende voorwaarden, voorstander was van de boycot. Ook bij de personen die werden geïnterviewd voor dit onderzoek was dit het geval.

De reden om in deze studie het traditionele criterium van de wettige overheid uit te breiden tot andere bestuurlijke en maatschappelijke organen, kerken en individuele burgers, is dat de nationale en supanationale overheden, zoals de Verenigde Naties en de Europese Unie (in die jaren nog Europese Gemeenschap genoemd), niet, slechts ten dele of pas in een later stadium tot het afkondigen van maatregelen tegen Zuid-Afrika overgingen.

In het overdenken van de vraag naar de collectieve en individuele morele verantwoordelijkheid, zullen we uiteraard ook kijken naar hoe de regering en de bevolking in Zuid-Afrika zelf hun verantwoordelijkheden hebben opgevat. Bij die uiteenzetting zal blijken hoe het restrictieve apartheidsbewind, dat zich via eindeloze wetgeving werkelijk met alle terreinen van het leven bemoeide, en de boycotbeweging elkaar in afsnijdingsmaatregelen naar de kroon hebben gestoken. De lange duur van de boycotperiode heeft de drang tot afsnijden en isoleren vermoedelijk alleen maar wederzijds versterkt. Apartheid was zelf een vorm van boycot. Het meest gegeven antwoord vanuit de volkerengemeenschap was dat Zuid-Afrika apart, in de hoek, werd gezet.

Wanneer we ons tot doel stellen te beoordelen in hoeverre de dwangmaatregelen tegen het Zuid-Afrika van de apartheid ethisch te verantwoorden waren en dit met voorbeelden uit de literatuur en de vraagg gesprekken willen illustreren, zullen we gebruik maken van de vragen die in het kader van de theorie van de rechtvaardige oorlog altijd weer zijn gesteld, zowel voordat de strijd werd aangegaan als tijdens het verloop van de strijd. Voordat tot de strijd

wordt besloten, moet vaststaan dat er een rechtvaardige reden is, zonder verkeerde bijbedoelingen van eigenbelang of wraakneming, alsook dat de beslissing hiertoe niet valt buiten de gegeven juridische bevoegdheid. Daar komen nog twee belangrijke criteria bij, welke in het derde hoofdstuk zullen worden getoetst en overdacht. Na de vraag of we niet iets moeten doen, volgt immers de vraag wat we kunnen doen. De traditie van de rechtvaardige oorlog verplicht om te onderzoeken of eerst alle andere mogelijkheden zijn benut om het kwaad een halt toe te roepen en of aangenomen mag worden dat de strijd een positief resultaat zal opleveren. Wanneer we deze maatstaven toepassen op de internationale bestrijding van de apartheid, moeten we proberen te analyseren hoe de Zuid-Afrikaanse samenleving er in de periode tussen plusminus 1950 en 1990 voorstond en of er redenen zijn geloof te hechten aan de beweringen, dat er al een proces op gang was gekomen, dat de apartheid ondermijnde.

Zoals reeds opgemerkt, komen er in het onderzoek naar sancties in het algemeen vele onnauwkeurigheden voor. Dat ligt niet alleen aan de nog betrekkelijk korte geschiedenis van het verschijnsel van de internationale dwangmaatregelen, die losstaan van oorlog in de militaire zin van het woord. Het is kennelijk eigen aan de aard van de maatregelen zelf, waarbij wordt verondersteld dat het opleggen van dwang op een bepaald maatschappelijk gebied, of het nu de economie, de wetenschap of een ander veld is, een mechanisme in werking stelt, dat uiteindelijk de machthebbers die voor onrecht verantwoordelijk zijn, tot wijziging van hun beleid of zelfs tot aftreden brengt. Uitgaande van die veronderstelling heeft de ervaring met sancties intussen wel zoveel gegevens opgeleverd, dat bepaalde 'wetmatigheden' zijn geformuleerd, die van invloed zijn op succes van boycotts. Deze gegevens, zoals omvang en tijdsduur van de sancties, maar ook de economische, demografische of geografische bepaaldheid van zowel de landen die boycotts instellen als de landen die ze ondergaan, zullen we voor het geval van Zuid-Afrika proberen te overzien. Bij de inschatting van succes behoort ook de mogelijke tegenwerking van sancties in de beschouwing te worden opgenomen. De beëindiging van de apartheidspraktijk bood de wetenschappelijke aantrekkelijkheid om op de hele periode terug te kunnen kijken. Dit zal het nodige denkspel vergen, omdat we een eis van zorgvuldig vooruitkijken voor ons oordeel toepassen op een moment, waarop we achteraf bij benadering zouden moeten kunnen vaststellen of het beoogde succes en de verwachte weerstanden zich ook werkelijk hebben voorgedaan.

In het vierde hoofdstuk worden de twee criteria uit de theorie van de rechtvaardige oorlog behandeld die bekend staan onder de aanduiding 'criteria tijdens de strijd'. Ook nadat het besluit om strijd te leveren op grond van

de criteria 'voor de strijd' gerechtvaardigd kan zijn, blijft er een morele verplichting om de rechtvaardigheid van de onderneming te blijven controleren tijdens het verloop van de strijd zelf. Wordt bij het strijd leveren geen ongeloorloofde schade toegebracht aan onschuldige burgers en staat de prijs die met de oorlogvoering wordt betaald wel in verhouding tot de opbrengst? Dit is wat we daarnet het scharnierende punt van deze studie hebben genoemd. Boycots zijn bedoeld als middelen, waarmee burgers van een land zodanig in hun bestaansontplooiing worden getroffen, dat zij hun regering onder druk zullen zetten om het onrechtvaardige beleid te veranderen of af te treden. Als dat de bedoeling is, zou toepassing van de eis dat de onschuldige burgers niet mogen worden getroffen, het einde van alle sanctiepolitiek betekenen. Bij de uiteenzetting hiervan zullen we de positie van de burger aan een analyse moeten onderwerpen. Hoe vrij kan een enkeling als burger van zijn land helemaal zijn en hoeveel individuele vrijheid willen we die enkeling toekennen? Moeten enkelingen in het kader van politieke maatregelen soms niet terugtreden voor de collectiviteit? De invalshoek van de pijn die burgers ondervinden van een boycot, biedt een goede mogelijkheid om de verschillende soorten boycots tegen Zuid-Afrika, op het gebied van wetenschap, kunst, economie, financiën en sport te ontleden, met als uitloper een behandeling van de vraag die aanleiding voor deze studie was: *wat is de morele verantwoordelijkheid van een pensioenfonds?* Aan de hand van deze verantwoordelijkheid kan goed duidelijk worden gemaakt welke morele vragen aan de orde komen bij een oordeel over de boycot. Liet de rechtvaardige zaak van het strijden tegen het grote onrecht dat apartheid was toe dat pensioengelden werden belegd in ondernemingen die profiteerden van dit systeem? Moesten niet alle overwegingen van winstbejag aan die strijd ondergeschikt worden gemaakt? Of liet het gegeven van het apartheidsonrecht onverlet dat een pensioenfonds zijn verplichtingen tegenover de betrokkenen diende na te komen en moest zorgen voor een zo hoog mogelijk rendement op de ingelegde gelden?

In het laatste, vijfde hoofdstuk keert het denkspel van 'doen alsof we vooruit konden kijken' en het omzien na het afschaffen van de apartheid terug, zodat de vraag uiteindelijk terugkijkend wordt geformuleerd, of we goed zijn geweest of fout met ons standpunt inzake de boycot tegen Zuid-Afrika. Daarbij wordt bewust een connotatie gezocht met de woorden 'goed' en 'fout' als de aanduiding voor het gedrag van Nederlanders tijdens de Tweede Wereldoorlog.

Hoewel tijdens de uiteenzetting van vijf criteria uit de theorie van de rechtvaardige oorlog 'voor de strijd' en twee criteria 'tijdens de strijd' al vele morele overwegingen met betrekking tot het toepassen van boycotmaatre-

gelen zullen worden vermeld, komt in dit laatste hoofdstuk pas het moment om te toetsen of aan de verschillende criteria is voldaan bij het opleggen van dwangmaatregelen aan Zuid-Afrika.

Zowel de geschreven als de gesproken bronnen bieden tegenstrijdige antwoorden op de vraag of aan de voorwaarden is voldaan om met recht de boycotstrijd aan te gaan. De onduidelijkheid is niet op alle onderdelen hetzelfde. De twee criteria die er in het morele debat uitspringen, zijn de eis van de rechtvaardige zaak en de eis dat burgers geen schade mag worden gedaan. De onaanvaardbaarheid van apartheid is uiteindelijk ook door de meesten van hen die haar jarenlang hebben verdedigd, toegegeven, al blijven er vanuit Zuid-Afrika klachten klinken dat apartheid in de praktijk soms nog voortbestaat. Dat is het ene harde gegeven. Het andere harde gegeven is dat ook onder een onrechtmatig bewind het dagelijks brood moet worden verdiend. Daarbij is een verstrengeling van geld verdienen met het onrechtvaardige bestel onvermijdelijk. Op dit punt zullen de ervaringen in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog betrokken worden bij het oordeel over de boycot tegen Zuid-Afrika. De uitkomsten van de bestraffing van economische colloboratie met de Duitse bezettingsmacht na de oorlog bieden interessante, maar ook weinig vrolijk makende gegevens, die laten zien dat er in feite sprake was van een onoplosbaar dilemma. Verzet tegen het vijandige regime was geboden, maar er moesten ook inkomsten worden verworven voor levensonderhoud. Net zo lag het in Zuid-Afrika. Er was een slecht, onderdrukkend regime, maar daarnaast was er ook de noodzaak van het persoonlijke en gemeenschappelijke overleven, zowel in de economie als op de andere maatschappelijke gebieden. Uiteindelijk kan men maar aan één kant van het dilemma staan. Voor de boycot tegen Zuid-Afrika betekent dit dat er aan twee kanten schuld is gemaakt. Internationale dwangmaatregelen hebben naar hun aard schade aangericht, waarvan niet alle effecten door hulpprogramma's of uitzonderingen vermeden bleken te kunnen worden. Het doorgaan met geld verdienen, sport, wetenschap en kunst beoefenen in samenhang met internationale betrekkingen, die als goedkeuring van het apartheidsbeleid konden worden uitgelegd, was evenmin van schuld vrij. Dat gegeven is een extra aanbeveling om van de theorie van de rechtvaardige oorlog gebruik te maken, omdat hierin recht wordt gedaan aan de waarheid, dat het gelijk nooit uitsluitend bij een van de twee in het conflict betrokken partijen berust.²⁴

²⁴ Th.Boer, a.w., i.h.b. 107: 'Daarbij is het eigen aan deze theorie en aan de aard van de conflicten die zij bestrijkt dat absolute zekerheid over de juistheid van de eigen beslissing ontbreekt.'

HOOFDSTUK I

EEN BRUIKBAAR ETHISCH KADER

VOOR DE BEOORDELING VAN DE BOYCOT

1§1 Boycot: in plaats van oorlog of een andere vorm daarvan?

Doel van dit eerste hoofdstuk is aan te tonen, dat de traditionele theorie van de rechtvaardige oorlog een bruikbaar ethisch kader kan bieden voor het vellen van een oordeel over de boycot. Dan ligt het voor de hand om allereerst de vraag te stellen of boycotmaatregelen wel voldoende gelijkenis met oorlogsdaden vertonen om op een zinnige manier van dat denkschema gebruik te maken.

Het sanctie-onderzoek laat zien, dat de eeuwen door economische maatregelen zijn gebruikt om macht te krijgen over tegenstanders, maar dat deze sancties dan altijd samen gingen met het voeren van oorlog.¹

Pas na de Eerste Wereldoorlog zijn sancties beschouwd als middelen die in de plaats komen van oorlog. Ze speelden een belangrijke rol in de oorlog 1914-1918 bij de overwinning van de westerse geallieerden op Duitsland. Toen na deze oorlog de Volkenbond werd opgericht, kregen sancties een prominente plaats in het ideaal van de nieuwe volkerengemeenschap. Ze werden beschouwd als verkieslijke, vreedzame strijdmiddelen om oorlog te vervangen en zouden het fundament vormen voor de nieuwe wereldorde die de Volkenbond wilde vestigen.² De Amerikaanse president Wilson, die in dit verband een grote rol speelde, verwoordde zijn geloof in sancties aldus: 'Pas dit economische, vreedzame, stille, dodelijke middel toe en er zal geen noodzaak zijn voor geweld. Het is een verschrikkelijk middel.'³

Ondanks het falen van sancties tegen Italië en de ineenstorting van de Volkenbond, bleef het ideaal van sancties als een ander strijdmiddel dan oorlog na de Tweede Wereldoorlog springlevend. Het werd als vredesinstrument opgenomen in het Handvest van de Verenigde Naties in 1945. Hoofdstuk VII van het Handvest bouwt voort op artikel 16 van de Volkenbond, als het de collectieve maatregelen beschrijft die kunnen worden genomen, wanneer de vrede in gevaar is. Artikel 39 schrijft voor, dat eerst wordt vastgesteld dat er van verbreking of bedreiging van de vrede sprake is. Voorafgaand aan Artikel 42, dat over militaire middelen spreekt, beschrijft Artikel 41 maatregelen,

¹ Hufbauer, Schott and Elliot, *a.w.*, 5.

² Kim Richard Nossal; *Rain Dancing – Sanctions in Canadian and Australian Foreign Policy*, Toronto 1994, IX.

³ Cortright, *a.w.*, 97.

die niet het gebruik van wapengeweld inhouden. De term sancties wordt nergens gebruikt, maar wel worden allerlei drukmiddelen genoemd die onder dit begrip vallen. Niet alleen economische maatregelen, maar ook beperking of verbreking van niet-economische betrekkingen. Als voorbeelden worden genoemd: het beëindigen van culturele uitwisselingen, zoals contacten in wetenschap en sport, en van diplomatieke en politieke relaties; opschorting van onderhandelingen over verdragen en de beperking, naar niveau en omvang, van diplomatieke vertegenwoordiging. De formulering is zo gekozen, dat niet alle maatregelen tegelijk hoeven te worden toegepast en dat ook niet genoemde drukmiddelen overwogen kunnen worden.⁴

Het is duidelijk, dat deze visie op sancties past in de verheven idealen van de Verenigde Naties als vredebewaarder en vredestichter.⁵ In Zuid-Afrika vond deze opvatting ruime weerklank. Het ANC had vier pijlers uitgekozen, waarop de strijd tegen het apartheidsbewind moest rusten. Naast de gewapende strijd, het mobiliseren van de massa en het ondergronds verzet waren dat de sancties. Succesvolle binnenlandse boycotts van het busvervoer en bepaalde producten hadden hiervoor al in de vroegere jaren van de apartheid de weg geëffend. De biograaf van Mandela legt uit dat deze er als de onbetwiste toekomstige leider niet omheen kon de gewapende strijd te steunen, als hij zijn zwarte aanhang niet wilde verliezen. Toch heeft hij nooit geloofd, dat deze strijd op zichzelf Zuid-Afrika kon bevrijden. Hij wist dat een werkelijk meedogenloze, militaire campagne van stadsterreur zijn land vernietigd zou hebben, zoals die bijna Algerije heeft vernietigd. Toen hij vanuit de gevangenis Zuid-Afrika zag afstevenen op chaos, probeerde hij tot onderhandelingen te komen, waarbij hij het oog richtte op internationale druk en sancties om de apartheid ten val te brengen, wat zij, zo concludeert zijn biograaf, ook hebben gedaan.⁶

Ook de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken zag in het terugtrekken van investeringen en vergelijkbare economische maatregelen een vreedzaam en doeltreffend middel om druk op de regering uit te oefenen teneinde de fundamentele veranderingen te bewerkstelligen die het land nodig had. De nationale conferentie van de Raad achtte in juni 1985 het moment gekomen om daartoe

⁴ Nico Schrijver: 'The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective'; in H.H.G.Post, ed., *International Economic Law and Armed Conflict*, Martinus Nijhoff Publishers 1994, 124.

⁵ Cortright, *a.w.*, 6.

⁶ Anthony Sampson; *Mandela – The Authorized Biography*, New York 2000, 573.

op te roepen.⁷ Deze oproep hangt nauw samen met de escalatie van het geweld van de kant van de apartheidsregering in een periode, waarin de noodtoestand werd uitgeroepen.

Het Centraal Comité van de Wereldraad van Kerken heeft de koers van sancties tegen Zuid-Afrika ingezet in 1972 in Utrecht. Toen de afschaffing van de apartheid in 1994 een feit was, heeft het Centraal Comité in Johannesburg aanbevelingen gedaan om de sancties op te heffen en een economische gedragscode, opgesteld door de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken, te volgen. Daarmee zou het land niet opeens in de steek worden gelaten bij de opbouw van een rechtvaardig bestaan voor mensen van alle huidskleuren. Tegelijk besloot het een studie naar sancties te laten verrichten, die in 1995 in Genève werd aanvaard als een stuk dat ter discussie aan de lid-kerken zou worden aangeboden. In dit Memorandum worden sancties met het oog op toekomstig gebruik finzinnig geanalyseerd. Afgesloten wordt met criteria die behulpzaam kunnen zijn bij de beslissing om al of niet sancties te willen toepassen. Sancties worden beoordeeld als een waardevol instrument om het internationale recht kracht bij te zetten en te leiden tot een vreedzame oplossing van conflicten.⁸ Het Memorandum stelt vast dat sancties door kerken als typisch vreedzame en niet-gewelddadige middelen in plaats van oorlog worden beschouwd. Toch heeft de ervaring geleerd, dat sancties in sommige gevallen kunnen bijdragen aan geweld, wijdverspreid lijden en de escalatie van een conflict. Dientengevolge moeten sancties worden beschouwd als een moreel gemengde en dubbelzinnige strategie. Zij horen thuis in het spectrum van geweld en mogen niet geheiligd worden met de naam van geweldloosheid.¹⁰ Deze geweldspotentie van sancties blijkt uit voorbeelden, die aantonen hoe machtige staten bij tijden geprobeerd hebben agressieve en soms zeer gewelddadige optredens tegen een andere staat te rechtvaardigen door ze te verbinden met de officiële uitstraling van sancties, waaraan een internationaal lichaam toestemming had verleend.¹⁰ Ook memoreert het discussiestuk het verzet van met name ontwikkelingslanden tegen sancties, die alle vormen van economische dwang beschouwen als een onwettige inbreuk op de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van een soevereine staat. Zo heeft het noorden een instrument in handen om het zuiden te overheersen en exploiteren.¹¹

⁷ Ans J. van der Bent, ed., *Breaking down the walls – World Council of Churches Statements and Actions on Racism 1948-1985*; Program to Combat Racism Information – Special Report, Geneva 1986, 94.

⁸ 'Memorandum and Recommendations on the Application of Sanctions', Appendix V in Minutes of the Central Committee of the World Council of Churches, September 14-22 1995, Geneva, 265.

⁹ 'Memorandum and Recommendations', 272.

¹⁰ 'Memorandum and Recommendations', 267.

Een van mijn gesprekspartners in Zuid-Afrika, Chris Fismer, die namens de Nationale Partij minister was in de regering van nationale eenheid na de val van de apartheid, waardeert de inzet van sancties door het ANC als een zeer vreedzame keuze:

‘Ze waren een heel vreedzame manier om het systeem te bevechten. Er waren zoveel redenen om het systeem heftiger te bestrijden dan zij hebben gedaan. Ik denk dat wij hun dankbaar mogen zijn, dat zij voor sancties hebben gekozen. Anders waren we in een veel intensere, gewapende strijd terechtgekomen, waardoor grote delen van het land in stukken waren geblazen. Als ik moet kiezen tussen de twee uitersten van de schaal, zijn sancties een heel wat verkieslijker manier om weerstand te bieden aan het systeem.’¹²

In een kritische analyse van de Tweede Golfoorlog hanteren de Amerikaanse ethici Geyer en Green de leer van de rechtvaardige oorlog om een oordeel te vellen over de door president Bush senior begonnen oorlog tegen Irak. Zij beschouwen sancties nadrukkelijk als vreedzame middelen en zij citeren waarnemers die ervan uitgaan dat de Amerikaanse president in feite al lang had besloten om oorlog te voeren, op het moment dat sancties werden ingesteld. Als dat klopt, waren de sancties en diplomatieke exercities louter een spel dat werd gespeeld om in de tussentijd de soldaten voor te bereiden op de strijd.¹³ In de lijn van Fismers oordeel over Zuid-Afrika stellen zij vast, dat een van de trieste erfenissen van de Golf-crisis is dat de Verenigde Staten eenzijdig besloten een primair vertrouwen op economische sancties los te laten. Deze sancties boden, zo schrijven zij, een van de meest belovende gelegenheden van de geschiedenis om de levensvatbaarheid aan te tonen van een niet-militaire strategie voor crisisinterventie. ‘Hoewel de VN Veiligheidsraad had ingestemd met de sancties, kreeg de raad nooit de gelegenheid om te beslissen of, wanneer en hoe de oorlog in zijn naam zou worden gevoerd. De welhaast wereldwijde veroordeling van de Iraakse agressie en steun voor sancties werd op een kwalijke manier uitgehold door het agressieve gebruik dat de regering van Bush maakte van “alle mogelijke middelen”. De autorisatie van “alle mogelijke middelen” was zowel in de Verenigde Naties als in het congres aangemoedigd om de hand van Bush sterk te maken voor een vreedzame regeling, maar, of dit nu met opzet was of door ongeduld, niet-militaire middelen kregen nooit een eerlijke kans.’¹⁴ De auteurs, die aan

¹¹ ‘Memorandum and Recommendations’, 269.

¹² Chris Fismer, advocaat en voormalig Minister van Algemene Zaken, respectievelijk voor Grondwettelijke ontwikkeling en Provinciale Zaken in een vraaggesprek op 19 oktober 1998 in Hadenfield.

¹³ Alan Geyer and Barbara G.Green, *Lines in the Sand, Justice and the Gulf War*, Louisville 1992, 90.

¹⁴ Geyer and Green, *a.w.*, 172.

de hand van de criteria uit de traditie van de rechtvaardige oorlog uiteindelijk een negatief oordeel vellen over het voeren van de Golfoorlog, benadrukken dat deze traditie nu juist leert, dat gerechtigheid allereerst en allermeeest geen oproep is tot wapengebruik, geweld of wraak. 'In het principe van de laatste toevlucht gebiedt de traditie strikt een vreedzame regeling als eerste toevlucht en als aanhoudende toevlucht.'¹⁵

In de Zuid-Afrikaanse situatie werd een tegengesteld standpunt ingenomen door de Inkatha Vrijheids Partij. 'Inkatha accepteerde niet dat de problemen van Zuid-Afrika konden of moesten worden opgelost door geweld, waaronder het sancties meerekende.'¹⁶ Net als bij andere tegenstanders van sancties, viel de sportboycot buiten deze veroordeling.

Een aantal onderzoekers van sancties aarzelt niet om sancties te bestempelen als oorlogsdaden. Vooral in de studie 'Political Gain and Civilian Pain' (Politiek profijt en pijn voor de burgers) wordt deze stelling betrokken. 'De humanitaire gevolgen op korte termijn en de structurele effecten op lange termijn van economische sancties zijn vaak zelf net zo schadelijk als oorlog, zo niet erger'¹⁷ en 'Hoewel vele mensen economische sancties als menselijker verkiezen boven militair geweld, heeft de voorkeur voor niet-gewelddadige economische sancties boven gewelddadige militaire sancties vaak weinig te maken met menselijke waarden. Het heeft meer te maken met de lage binnenlandse kosten en een laag risico van verlies van geloofwaardigheid bij falen.'¹⁸ De auteurs zijn van mening dat er vanuit menselijk en politiek oogpunt noodzaak is het Handvest van de Verenigde Naties te herzien: de stapsgewijze benadering van eerst economische sancties en vervolgens militaire dwang is niet noodzakelijkerwijze de beste benadering voor alle situaties.¹⁹

De Canadese onderzoeker Nossal komt tot een zelfde conclusie: 'Bij het wijdverbreide geloof dat sancties een niet-gewelddadig politiek instrument zijn, wordt gemakkelijk vergeten dat zij altijd gelijk zijn aan een oorlogsdad gericht tegen een andere staat. Het is zeker dat zelden over sancties in zulke termen wordt gedacht. (...) De redenering dat sancties een vreedzaam en mild politiek instrument zijn, is op zijn best een twijfelachtige aanspraak.'²⁰

¹⁵ Geyer and Green, *a.w.*, 173.

¹⁶ C.Vale, adviseur van de parlamentsfractie van de Inkatha Vrijheids Partij in een vraaggesprek op 4 november 1998 in Kaapstad.

¹⁷ Weiss, *a.w.*, XV.

¹⁸ Weiss, *a.w.*, 15.

¹⁹ Weiss, *a.w.*, 219.

²⁰ Nossal, *a.w.*, 262.

Ook de Zuid-Afrikaanse politicoloog Geldenhuys uitte in een vraaggesprek met hem de twijfel of sancties wel zo'n vreedzaam instrument zijn: 'Ik heb zo mijn bedenkingen bij het vreedzame karakter van sancties. Er is een onderscheid tussen een vreedzame intentie en een vreedzaam effect.'²¹ We memoreerden al dat aan blanke zijde de economische isolatie van het land met de aanduiding 'sanksie-veldtog' werd getypeerd. .

De eveneens Zuid-Afrikaanse onderzoeker Bloom ondervroeg voor het schrijven van zijn studie over desinvestering een aantal landgenoten. Het viel hem op dat de ondervraagde personen met een vakbondsachtergrond de vergelijking met een oorlogssituatie trokken. De schade die terugtrekking van investeringen kon brengen, werd door hen als onvermijdelijk gezien en verwoord in de berustende conclusie: 'We weten, dat niet iedereen van degenen die er op uit gaan om te vechten, zullen terugkomen.'²² Een interessante nuancering in de beantwoording van de vraag, of sancties vreedzame of gewelddadige middelen zijn, is te vinden bij de Britse politieke theoloog O'Donovan. Hij velst een scherp oordeel over sancties in de definitie die hij geeft: 'Sancties zijn oorlogsdaden, die geen direct gebruik van geweld inhouden. Zij betekenen een machtsgebruik door de staat (of waarschijnlijker door een aantal geallieerde staten) dat een misdaad tegen de vijandige staat zou inhouden, ware het niet dat er een eerdere misdaad van die staat aan vooraf is gegaan, die een rechtvaardige reden voor oorlog gaf.'²³

Wezenlijk is hier het inzetten van macht bij dwangmaatregelen. Van een aantal maatregelen kun je, volgens O'Donovan, niet zeggen dat ze oorlogsdaden zijn. Voorbeelden hiervan zijn: de symbolische taal van de diplomatie, selectieve weigering van handel, investering in immorele bedrijfstakken (zoals de drugshandel), het verbreken van culturele en zakelijke contacten op niet-selectieve basis; het afsnijden van hulp; de ban op wapenverkoop en de weigering van een voorkeursbehandeling op de binnenlandse markten.²⁴ Deze laatste maatregelen noemt hij 'acts of retorsion', het terugkaatsen van de bal. Hoewel vijandig bedoeld, liggen ze volmaakt binnen de sfeer van de politieke zeggenschap van een staat en behelzen ze, onder welke omstandigheden ze ook worden uitgevoerd, geen aanval.²⁵ 'De wetgeving voor deze vormen van zaken doen, moet in een algemeen kader staan, dat de soorten

²¹ Deon Geldenhuys, hoogleraar Politieke studies aan de Randse Afrikaanse Universiteit in een vraaggesprek op 13 oktober 1998 in Johannesburg.

²² Jack Brian Bloom, *Black South Africa and the Disinvestment Dilemma*, Johannesburg 1986, 141 en 148-149.

²³ Oliver O'Donovan. *a.w.*, 101.

²⁴ O'Donovan, *a.w.*, 97 en 99.

²⁵ O'Donovan, *a.w.*, 100.

van de betrokken ondernemingen specificceert. Zodra de regering uitvoerend gaat optreden door de betrokken landen of bedrijven bij name te noemen, zou zij de grens overschrijden tussen selectieve weigering van handel en sancties en zou zij een oorlogsdaad begaan.²⁶ Een vergelijkbare grensoverschrijding vindt plaats, wanneer een staat andere landen wil tegenhouden, die wel wapens willen leveren. Dan is er sprake van vergelding en daarmee van sancties, zoals O'Donovan die opvat.²⁷

‘Iedereen heeft een basisrecht op toegang tot handel met ieder ander, slechts onderworpen aan een regelgeving die nodig is om het algemeen belang te beschermen. Een algemene ban op handel met een bepaald land is, ook als het niet illegaal voor de wet is, openlijk vijandig en moet beschouwd worden als een misdaad, tenzij deze wordt gerechtvaardigd als een oorlogshandeling.’²⁸ De Britse politieke denker neemt met dit standpunt de vrijheid het oneens te zijn met de volkenrechtgeleerden, die zeggen dat sancties geen vergelding kunnen zijn.²⁹

O'Donovan noemt het voorbeeld van Rhodesië, waartegen verplichte, alomvattende sancties werden uitgevaardigd door de Verenigde Naties om het blanke minderheidsbewind ten val te brengen. De sancties hebben tien jaar geduurd en de toegepaste guerillamethoden hebben een groot lijden teweeg gebracht bij blank en zwart. Naar zijn mening zou een militaire actie verstandiger zijn geweest en de nieuwe staat Zimbabwe een betere start hebben gegeven.³⁰

O'Donovans verhandeling over de sancties maakt deel uit van een bredere studie over het concept van de rechtvaardige oorlog. Deze theorie wil volgens O'Donovan vooral naar voren brengen, dat oorlog van Gods genade en vrede kan getuigen in deze tussenperiode van de heilsgeschiedenis. Wel kan oorlog ook met andere middelen dan militaire geweldsmiddelen worden gevoerd. Voorwaarde voor het toepassen van die tussenliggende alternatieven voor oorlog is wel, dat we eerst hebben besloten, dat onze oorlogen rechtvaardig moeten zijn.³¹

We sluiten de weergave van de gedachtegang van O'Donovan af met de vraag, wanneer hij sancties gerechtvaardigd vindt. Dat is wanneer ze een betere manier zijn om in de interne conflicten van een staat tussen beide te

²⁶ O'Donovan, *a.w.*, 99.

²⁷ O'Donovan, *a.w.*, 101.

²⁸ O'Donovan, *a.w.*, 101.

²⁹ O'Donovan, *a.w.*, 101.

³⁰ O'Donovan, *a.w.*, 105.

³¹ O'Donovan, *a.w.*, 96.

komen dan door een gewapende inbreuk op het grondgebied. Daaruit spreekt respect voor de overheid van iedere staat om de eigen bevolking te besturen. Een tweede reden is het gegeven, dat een militaire operatie ernstige belemmering zou ondervinden door logistieke problemen.³² Zo opgevat zijn sancties een milde vorm van vijandigheid om met gematigde druk een regeling te bereiken, voordat het grijpen naar de wapens noodzakelijk wordt. Het blijft verraderlijk om bij onoverwinnelijke obstakels voor militair ingrijpen sancties op te leggen. Ze kunnen dan eindeloos worden gerektd, ook als ze zonder onderscheid schade toebrengen aan de bevolking. De verleiding zal nog erger worden, indien nooit is toegegeven, dat sancties een oorlogsdaad zijn en ze, te kwader trouw, louter worden uitgelegd als een soort van ‘verklaring’ van afkeuring. Wie ten strijde trekt, heeft de plicht de oorlogvoering tot een beslissende afsluiting te brengen.³³ Voor het vervolg van ons betoog stellen we vast, dat sancties tegengesteld kunnen worden opgevat als vredesinstrument en oorlogshandeling, met daartussen een aantal boycotmaatregelen, die niet direct met politieke machtsuitoefening van doen hebben.

De volkenrechtgeleerde Schrijver geeft aan dat sancties allebei kunnen zijn: sommige zijn instrumenten van vreedstijd en horen tot het vredesrecht, terwijl andere worden gebruikt tijdens een gewapend conflict.³⁴

Ook de studie van Cortright en Lopez, die het vreedzame karakter van sancties wil onderstrepen, ontkomt niet aan oorlogsbeeldspraak in de beschrijving van de verschijningsvorm ervan. Alomvattende sancties, met vernietigende economische effecten, lijken op een uitputtingsoorlog. Selectieve sancties hebben meer het karakter van manoeuvre-oorlogvoering. Dan is het doel het vertrouwen van de tegenstander te schokken.³⁵ De sancties tegen Zuid-Afrika waren het equivalent van een manoeuvre-oorlog.³⁶

In de volgende paragraaf wordt nader gekeken naar de aard van sancties. Zijn deze in alle gevallen vredelievende maatregelen, of kunnen ze ook de werking hebben van strafmaatregelen? Als het eerste waar is en het tweede niet, zou de keus van deze studie voor de theorie van de rechtvaardige oorlog als ethisch kader voor een oordeel over de boycot bij voorbaat onaannemelijk zijn.

³² O'Donovan, *a.w.*, 106.

³³ O'Donovan, *a.w.*, 107.

³⁴ Schrijver, *a.w.*, 124.

³⁵ Cortright, *a.w.*, 32.

³⁶ Cortright, *a.w.*, 33.

1§2 Zijn sancties anders dan strafmaatregelen?

De prominente plaats die sancties eerst in de grondslag van de Volkenbond en vervolgens in die van de Verenigde Naties hebben gekregen, toont aan dat zij door velen bedoeld worden als vreedzame middelen om schendingen van het volkenrecht ongedaan te maken. Bij het vijftig-jarig jubileum van de Verenigde Naties bracht de toenmalige secretaris-generaal Boutros Boutros Ghali een nota uit, waarin hij vaststelt dat sancties een bot wapen zijn.¹ Hij onderkent dat de doeleinden, waarvoor sanctie-regimes werden opgelegd, niet altijd helder gedefinieerd zijn geweest. Soms veranderden ze met de tijd. Deze combinatie van onnauwkeurigheid en veranderlijkheid maakt het voor de Veiligheidsraad moeilijk tot overeenstemming te komen, wanneer de doeleinden als bereikt kunnen worden beschouwd en de sancties derhalve kunnen worden opgeheven. Wil algemene steun voor sancties als effectief instrument gehandhaafd blijven, dan moet met zorg de indruk worden vermeden, dat het doel van sancties straffen is in plaats van de aanpassing van politiek gedrag.²

Diverse sanctie-onderzoeken volgen deze zelfde lijn: het gaat hier niet om straffen. Cortright en Lopez geven toe dat sancties in de moderne betekenis van het woord op internationaal niveau de vorm van bestraffing aannemen. Of men nu wel of niet gelooft in de vergeldingstheorie van straffen, toch is het praktisch gebruik van sancties op dat internationale niveau bedoeld om zulke theorieën te overstijgen. Ze zijn erop gericht in de betreffende samenleving de vrede te bewaren.³

Eenzelfde geluid liet de Eminent Persons Group, een werkgroep van het Britse Gemenebest, horen: sancties dienen niet straffend te zijn. Het ging er niet om het blanke Zuid-Afrika te straffen, maar eerder om het te dwingen aan de conferentietafel plaats te nemen. Sancties moet je zien in het licht van de tactische doelstellingen.⁴

Ook vanuit Zuid-Afrika zelf werd de overtuiging uitgesproken, dat de sancties er waren om het systeem te veranderen en niet waren bedoeld als vergelding, omdat de meerderheid van de zwarte bevolking verzoeningsgezind was.⁵

¹ Boutros Boutros Ghali, *Supplement to an Agenda for Peace*, Position paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, New York, 1995, 26.

² Boutros Boutros Ghali, *a.w.*, 68.

³ Cortright, *a.w.*, 20.

⁴ Hanlon, *a.w.*, 227.

⁵ Mark Orkin, *a.w.*, 101.

De Raad van de Evangelische Kerk in Duitsland weersprak de opvatting dat economische druk louter een strafmaatregel is. Die druk kan alleen onderdeel zijn van een politieke totaal-strategie, gevoegd tussen andere politieke maatregelen.⁶

Een laatste voorbeeld van deze gedachtegang komt uit de sfeer van de academische boycot. De archeoloog Ascherson vond niet dat Zuid-Afrikaanse academici deze boycot als een echte verwerping moesten opvatten. Zij moesten begrijpen dat zij als representanten van Zuid-Afrika zouden worden beschouwd, wanneer zij wél naar wetenschappelijke bijeenkomsten gingen.⁷

Als sancties niet opgevat dienen te worden als strafmaatregelen, waar-toe zijn ze dan vooral bedoeld? Een werkgroep onder auspiciën van de Stanley Foundation bracht een studie uit over het effectief maken van sancties onder de veelzeggende titel 'Politiek symbool of beleidsinstrument?' In de praktijk neemt de Veiligheidsraad sanctie-resoluties aan om een staat te straffen en daarmee te dwingen zich te voegen naar de wil van de internationale gemeenschap. Het doel van willen straffen en druk uitoefenen is wel duidelijk.⁸ Minder duidelijk is hoe lang de internationale gemeenschap door moet gaan met het opleggen van straf aan de bewoners van een land, waarvan de leiders aan hun controle ontsnappen.⁹ De werkgroep heeft gezocht naar een beter inzetten van het sanctiemiddel als tegenwicht voor oorlog. Sancties zouden in plaats van de zelfverdediging, waarover artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties spreekt, het hart moeten vormen van het systeem van collectieve veiligheid.¹⁰ Zouden er nieuwe vormen van sancties mogelijk zijn, die in sommige omstandigheden effect kunnen sorteren als positieve prikkels?¹¹ Uiteindelijk formuleerden de conferentiedeelnemers de volgende vier algemene categorieën van doelen voor sancties:

1. Ze kunnen worden bedoeld om het gedrag van de doelwit-staat te veranderen.
2. Ze kunnen worden gebruikt om verslechtering van een conflictsituatie te beperken.

⁶ *Sanktionen gegen Südafrika*, Eine Studie des Starnberger Instituts, Wirtschaftliche Auswirkungen von Sanktionen gegen Südafrika, mit Erklärungen der Synode und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Lage in Südafrika, 1987, 87.

⁷ Hanlon, a.w., 123.

⁸ *Political Symbol or Policy Tool? Making Sanctions Work*, 24th United Nations Issues Conference, Stanley Foundation 1993, 2.

⁹ *Political Symbol or Policy Tool*, 13.

¹⁰ *Political Symbol or Policy Tool*, 12.

¹¹ *Political Symbol or Policy Tool*, 9.

3. Ze kunnen worden gezien als voorspel op of vervanging van militair ingrijpen.
4. Ze kunnen worden toegepast met de bedoeling te komen tot een wisseling van de regering.

Aangetekend wordt dat dit laatste doel zeker niet geldig zou zijn voor sancties van de Verenigde Naties. Inmenging in de aangelegenheden van een natie zou de Veiligheidsraad nooit goedkeuren.

De juridische sanctie-specialist Schrijver, die ook aan dit studie-overleg deelnam, beschrijft in een eigen artikel de verschillende functies die sancties kunnen hebben. Net als bij bestraffing in nationaal strafrecht, kan men twee functies van sancties onderscheiden. Ofwel zijn ze een vorm van straf en vergelding voor onwettig of onaanvaardbaar gedrag, ofwel zijn ze een manier om een beleidsverandering teweeg te brengen door overreding of harde hand. Daarnaast kunnen ze de bijkomende functie hebben van afschrikking en ont-rading, alsook van het uiten van sterke veroordeling.¹²

Schrijver blijft dicht in de buurt van het straffende karakter van sancties. Ze zijn in het algemeen bedoeld om het gedrag van een doelwit-land te veranderen en zijn verdere politieke beslissingen te beïnvloeden door het opleggen van economische pijn of het dreigen daarmee. 'De doelen zijn dus bestraffing en dwang'. De pijn kan het gevolg zijn van een grote variëteit aan maatregelen, zoals barrières voor de import en export van goederen, beperking van financiële relaties, verbindings- en vervoersmogelijkheden.¹³

Ook de overzichtsstudie van Hufbauer vergelijkt de motieven voor sancties met die van het strafrecht, waarvan de hoofddoelen zijn : straffen, afschrikken en rehabiliteren.¹⁴ Het strafbaar stellen van ongewenst gedrag van een doelwit-land is de reden om plannen te maken voor sancties, zo luidt ook hier de onontkoombare conclusie.¹⁵

Het kan geen verrassing zijn dat dit standpunt ook wordt aangehangen in het boek dat de pijn die burgers treft door sancties afweegt tegen het politieke profijt daarvan. De straffende werkelijkheid van sancties is het centrale kenmerk ervan, zo niet het doel.¹⁶ Economische sancties zijn een vorm van collectief straffen.¹⁷

¹² Schrijver, a.w., 126.

¹³ Schrijver, a.w., 156.

¹⁴ Hufbauer, a.w., 11.

¹⁵ Hufbauer, a.w., 47.

¹⁶ Weiss, a.w., 27.

¹⁷ Weiss, a.w., 141.

Nog veel directer dan door wetenschapsmensen is door spraakmakende politici beweerd dat de internationale economische maatregelen op een straf-oefening neerkomen. De toenmalige Britse premier Thatcher heeft zich steeds als enige van de leiders van de Britse Gemenebesten verzet tegen de sancties, omdat zij deze immoreel vond. Zij beschouwde die als de oproep van mensen met goede salarissen en inflatiebestendige pensioenen om honderdduizenden hun banen af te nemen.¹⁸ Wel ging zij mee met sanctie-maatregelen van de Europese Gemeenschap die als ‘tekenen en gebaren’ waren bedoeld, zoals het verbod op handel in de Krugerrand en andere gouden munten en het achterwege laten van bevordering van toerisme. Dit waren maatregelen die zij niet als straf beschouwde.¹⁹ Haar bondgenoot hierin was in die tijd de Amerikaanse president Reagan, die in zijn eerste toespraak over Zuid-Afrika zowel zijn Congres als de West-Europese bondgenoten op het hart drukte de emotionele roep om strafmaatregelen te weerstaan.²⁰ Toen zijn veto eenmaal was uitgewerkt en hij onder druk van het Congres overstag moest gaan om alsnog sancties tegen Zuid-Afrika in te stellen, reageerde de Zuid-Afrikaanse president Botha met de woorden: ‘Wat de bedoeling er ook van is, het effect komt neer op straffen. Dat is een negatieve stap. Samenwerking zou niet gebaseerd moeten zijn op dwang.’²¹

Verderop zal de stellingname van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten met betrekking tot de sancties opnieuw ter sprake komen. Voorstanders van de sancties hebben herhaaldelijk de tweeslachtigheid van dit beleid aan de kaak gesteld. Waarom liep er wel decennia lang een boycot tegen de Oost-Europese communistische landen, die een ban inhield op de verkoop van militaire en hoogontwikkelde technische apparatuur? Naar schatting kostte dat de Amerikaanse defensie-industrie 188.000 banen. Ook bij de boycotts tegen landen als Lybië, Cuba en Argentinië werd verlies van werkgelegenheid geaccepteerd.²² De verklaring hiervoor ligt zowel in het belang van Zuid-Afrika als leverancier van goud en andere delfstoffen, waaronder het voor atoomtoepassingen onmisbare uranium, als in de strategische betekenis van het land voor de indamming van de communistische invloedssfeer in de wereld. We zullen dan ook later zien dat de val van het apartheidsregime in één lijn moet worden gezien met de val van het communisme in Oost-Europa.

¹⁸ Hanlon, *a.w.*, 144.

¹⁹ Hanlon, *a.w.*, 145.

²⁰ Hufbauer, *a.w.*, 226.

²¹ Hufbauer, *a.w.*, 237.

²² Hanlon, *a.w.*, 235-236.

In het voorafgaande maakten we kennis met O'Donovans genuanceerde benadering van het sanctie-vraagstuk. Hoewel zijn centrale stelling is dat sancties als een oorlogsdaad moeten worden beschouwd, brengt hij tegelijk verfijnde relativeringen aan. Lang niet al het afstand nemen door de internationale gemeenschap van samenlevingen met een ongewenst gedrag valt samen met sancties. Het verbreken van culturele en zakelijke contacten op niet-selectieve basis, heeft weliswaar tot doel om te straffen, maar omdat zij niet onder machtsuitoefening vallen, zijn deze maatregelen geen straffende oorlogsdaad. Ze zijn bedoeld als uitingen van afkeuring, gekozen vanwege de symbolische waarde. De strafmaatregel is informeel en vindt plaats op het subpolitieke niveau.²³ We kwamen deze maatregelen al tegen in de vorige paragraaf als 'terugkaatsdaden', vinnige antwoorden, waarmee staten, hoewel vijandig bedoeld, volmaakt binnen de sfeer blijven van de politieke autoriteit van een staat. Nog enkele voorbeelden van deze daden zijn: afsnijden van hulp, weigering van voorkeurstoegang tot binnenlandse markten en een ban op wapenverkoop. Al deze zaken liggen binnen de bevoegdheid van de staat. Om die buitenlandse politiek te doen slagen, moet de regering de steun kunnen afdwingen van haar burgers, inclusief van hen die hulp verlenen, handel drijven of wapentuig verkopen.²⁴ Ook ten aanzien van het verbreken van sportcontacten hanteert O'Donovan deze benadering. Wij hebben, zegt hij, in het verleden zelfs met raciaal gemengde sportbonden in Zuid-Afrika sportcontacten geweigerd. Deze maatregelen hebben een bestraffende strekking, maar vallen buiten uitoefening van macht en zijn daarmee dus geen straffende oorlogsdaad. Ook hier wordt gewerkt op het subpolitieke niveau.²⁵

De achterliggende vraag die ons in dit hoofdstuk en deze paragraaf bezig houdt, is of wij het recht zoniet de plicht hebben om in te grijpen, wanneer een land een gedrag vertoont dat niet strookt met het internationaal recht of met de mensenrechten, zoals dat in het Zuid-Afrika van de apartheid het geval was. Diepe, ethische motieven zijn hier aan de orde, want als ingrijpen wordt gezien als een morele plicht, wordt iedereen die burger en consument is medeplichtig. Wil je benzine tanken van een oliemaatschappij die zaken doet met een laakbaar regime? Wil je pensioen ontvangen van een fonds dat belegt in ondernemingen, die winst maken in een systeem dat mensen naar huidskleur discrimineert? Is de strijd om het bestaan alleen opkomen voor jezelf en je naaste omgeving, of strekt de morele verantwoordelijkheid zich ook uit naar de wijdere omgeving, binnen en buiten de landsgrenzen? Zou iemand zich aan zijn morele verantwoordelijkheid kunnen onttrekken? Zo wordt wel gesug-

²³ O'Donovan, *a.w.*, 99.

²⁴ O'Donovan, *a.w.*, 100.

²⁵ O'Donovan, *a.w.*, 99.

gereerd, dat wetenschapsbeoefenaren in een neutrale ruimte zouden kunnen opereren, maar bestaat er inderdaad een amoreel deel van de werkelijkheid? Het sancties-handboek van Hanlon merkt hierover op dat volgens een onjuiste traditie wordt aangenomen dat wetenschap neutraal is, omdat vele wetenschapsbeoefenaren van het gevoelen zijn dat zij boven politiek en boycots staan.²⁶

De vraag hoever onze morele verantwoordelijkheid reikt, wordt indringend actueel bij het constateren van allerlei onrecht in de wereld om ons heen. Een Amerikaanse denker over oorlog en vrede stipt dit aan in zijn studie over de interpretatie van conflicten. Er is een onderscheid tussen negatieve plichten (dat we geen schade mogen doen) en positieve plichten (dat we onszelf of anderen moeten beschermen tegen schade). Doorgaans wordt de eerste plicht hoger aangeslagen dan de tweede. Was dat niet het geval, dan zouden we schuldig worden gehouden voor alle ongelukken en sterfgevallen in de wereld, waartegen we anderen hadden kunnen beschermen.²⁷ We zullen in de volgende paragraaf zien, dat de leer van de rechtvaardige oorlog, zoals de kerkvader Augustinus die met gebruikmaking van bestaand, Romeins denken, heeft uitgewerkt, van een hoge, morele standaard uitgaat. Daarin is niet het opkomen voor zichzelf, maar wel het beschermen van de naaste, desnoods met geweld, een plicht van de gelovige. Het motief van straffen is voor Augustinus' visie op oorlog belangrijker dan zelfverdediging, een eindig goed, dat verdacht is voor een christen.²⁸

Wie moreel wil leven, moet zich dus de vraag stellen, hoever zijn of haar verantwoordelijkheid reikt. In ons tijdperk, waarin de beelden van onrecht op andere plaatsen in de wereld dagelijks via de televisie tot in onze huiskamers doordringen, kan die vraag alleen maar prangender zijn. Wie van degenen die de jaren tachtig bewust hebben beleefd, herinnert zich niet de filmbeelden van zwarte, vaak jonge mensen die dansend en zingend meetrokken in de begrafenisstoeten van slachtoffers van het geweld in Zuid-Afrika? Bij de vraag of ingrijpen van andere landen in de binnenlandse situatie van een andere staat geoorloofd is, speelt altijd de volkenrechtelijke vraag van de soevereiniteit van volk en land. Het gaat hier om twee concurrerende waarden, die bij toepassing van de leerstukken van de rechtvaardige oorlog enigszins in evenwicht worden gehouden, betoogt Richard Miller. Nadruk op mensenrechten kan leiden tot een krachtige ethiek van interventionisme, eventueel ten koste van de soevereiniteit van een staat. Anderzijds schept het beroep op

²⁶ Hanlon *a.w.*, 356.

²⁷ Richard B. Miller, *Interpretations of Conflict*, 41.

²⁸ Lisa Sowle Cahill, *a.w.*, 73.

de soevereiniteit een sterke vooringenomenheid tegen interventie, eventueel ten koste van de mensenrechten.²⁹ Wie geeft anderen het recht tot inmenging? Het sanctie-onderzoek van Cortright toont aan dat er meer bereidheid tot het nemen van sancties is, doordat soevereiniteit niet langer als heilig wordt gezien.³⁰ Voor de Zuid-Afrikaanse situatie kwam hier nog bij dat soevereiniteit slechts sloeg op de kleine, blanke minderheid van de bevolking, terwijl de overgrote meerderheid met een andere huidskleur weinig tot geen burgerrechten genoot.³¹

In de fundamentele studie van Walzer over de rechtvaardige oorlog, wordt naar voren gehaald, dat individuele rechten (op leven en vrijheid) ten grondslag liggen aan de belangrijkste oordelen die we vellen over oorlog.³²

De vrijheid en levensmogelijkheden die we onszelf gunnen, gunnen we ook andere mensen, hoever ze ook bij ons vandaan wonen. Als we iets kunnen doen om aan het verwerkelijken van dat doel bij te dragen, is dit dan geen morele plicht? De vraag is alleen hoe. Ingrijpen met wapengeweld is wel het uiterste middel. Het is niet voor niets dat in een machtig land als de Verenigde Staten, dat over de sterkste legermacht ter wereld beschikt, vaak om sancties wordt gevraagd, omdat dan tenminste geen wapengeweld hoeft te worden ingezet om elders in de wereld 'leven en vrijheid' mogelijk te maken.³³ Deze voorkeur bestaat duidelijk veel meer bij de Democraten onder de bestuurders en burgers dan bij de Republikeinen. Beide groepen delen evenwel de overtuiging dat Amerika een roeping heeft om gerechtigheid in de wereld te helpen mogelijk maken. Richard Miller legt uit hoe de Amerikaanse ideologie neerkomt op een geloof in Amerika's uitzonderlijkheid. Het volk is uniek en uitverkoren en dat brengt geloof in een voorzienige leiding met zich mee, alsook geloof in een voorbeeldige status en de overtuiging dat het lijden van Amerikanen instrument is voor een breder, verzoenend proces. Een geloof dat Amerikanen geroepen worden een hogere wet te gehoorzamen, die ontoegan-

²⁹ Richard B. Miller, ed., *War in the Twentieth Century*, Louisville 1992, XVIII.

³⁰ Cortright, *a.w.*, 6.

³¹ Mark Orkin, *a.w.*, 110: De zwarten zijn geen ondertekenaars van het sociale contract dat de staat deed ontstaan. Daarom mogen zij van wie dan ook in de wereld hulp vragen tegen hun vijanden. Met conflicten van de blanken onderling mag het buitenland zich inderdaad niet bemoeien, maar wat de zwarte bevolking betreft is inmenging gerechtvaardigd.

³² Michael Walzer, *a.w.*, 54.

³³ Cortright, *a.w.*, 104: Waar de militaire doctrine van de Verenigde Staten zo enorm veel geweld inhoudt, is gebruik van geweld tegelijk minder beschikbaar als beleidsinstrument en moreel problematisch. (...) Ontwikkeling van economische sancties als instrument is dan niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk.

kelijk is voor buitenstaanders of critici.³⁴ Deze overtuiging maakt niet alleen de enorme inzet voor zending en missie begrijpelijk³⁵, maar ook de overtuiging de plicht te hebben zonodig met oorlog de hele wereld te bevrijden van oude kwalen.³⁶ Deze kosmopolitische plichtsopvatting om recht te doen, maakt dus niet alleen Amerika's bereidheid tot militair ingrijpen duidelijk, maar ook het feit dat de meeste sancties die in de recente geschiedenis zijn toegepast, het unilaterale of multilaterale initiatief van de Verenigde Staten waren. Zowel bij oorlog als sancties is de overtuiging dat ingrijpen in de situatie van andere mogendheden geoorloofd en zelfs geboden is. In beide gevallen komt dit ingrijpen neer op de bedoeling te komen tot een herstel of instellen van waarden, die de stichters van de Verenigde Staten hebben verwoord als het recht op leven, vrijheid en het najagen van geluk.

In de studie van Walzer wordt aangetoond dat het concept van de rechtvaardige oorlog als daad van bestraffing heel oud is, ook al zijn noch de procedures noch de vormen van de bestraffing stevig verankerd in gewoonte- of positief recht.³⁷

Na de hier gegeven uiteenzetting van de verschillende standpunten, lijkt mij de conclusie gerechtvaardigd dat sancties strafmaatregelen kunnen zijn. De andere beschreven functies die ze hebben, kunnen soms gezien worden als een afgeleide van het straffen. Immers, als ze leiden tot gedragsverandering van een overheid, is dit het gevolg van hard ingrijpen, waarvoor uiteraard geen toestemming aan het doeltwit-land is gevraagd. Een reactie die alleen bereikt kon worden met uitoefening van dwang. Zelfs vergelijking met het straffen van een kind in de opvoeding zal aannemelijk maken, dat het ondergaan hiervan pijnlijk of beschamend is, ook als later de zin of noodzaak hiervan door de betrokkene wordt onderkend. Als het straffende karakter van sancties een onderstreping is van de vergelijkbaarheid van internationale dwangmaatregelen met oorlogvoering, kan de volgende stap worden gewaagd: het zoeken van een antwoord op de vraag of de klassieke theorie van de rechtvaardige oorlog kan helpen bij een oordeel over boycotts.

³⁴ Richard B. Miller, *a.w.*, 213.

³⁵ Richard B. Miller, *a.w.*, 207.

³⁶ Richard B. Miller, *a.w.*, 208.

³⁷ Michael Walzer, *a.w.*, 62.

1§3 Is de traditionele theorie van de rechtvaardige oorlog geschikt voor het beoordelen van een nieuw verschijnsel in de geschiedenis?

In de bundel van Cortright is een heel hoofdstuk gewijd aan de verhouding van economische sancties tot de rechtvaardige oorlog. De schrijvers hiervan, Drew Christiansen S.J. en Gerard F. Powers, erkennen dat vele ethische strijdvrage die door sancties worden opgeroepen, evenwijdig lopen aan die uit de hedendaagse analyse van de rechtvaardige oorlog. Toch zou het volgens hen misleidend zijn de criteria van de rechtvaardige oorlog zonder meer toe te passen bij de vraag naar sancties. Zij zijn de stellige mening toegedaan dat ethici en politieke analisten bereid moeten zijn om het nieuwe fenomeen van de sancties in hun eigen termen te onderzoeken en niet onmiddellijk terug te vallen op een vooraf gegeven schema dat wordt gebruikt om blokkades in oorlogstijd te beoordelen. Zij moeten bedacht zijn op de beperkingen van de analogie en de unieke en in het oog springende kenmerken van sancties als moreel verschijnsel.¹ Een ander denkmodel is nodig vanwege een uitgesproken morele reden: er moet voor de internationale gemeenschap een mogelijkheid zijn een ernstig kwaad te corrigeren op een manier die minder vernietigend is dan oorlog.² Zo komen deze denkers tot de volgende voorwaarden, waaraan moet worden voldaan, willen sancties gerechtvaardigd zijn:

1. Ze zijn antwoord op een ernstig kwaad.
2. Ze worden nagestreefd als onderdeel van een gecoördineerde, diplomatieke inspanning om oorlog te voorkomen en een rechtvaardige oplossing voor het probleem te vinden.
3. De sancties vermijden onomkeerbare, ernstige schade aan de burgerbevolking van een doelwit-land.
4. Minder dwingende maatregelen worden eerst nagestreefd.
5. De schadelijke gevolgen van sancties staan in verhouding tot de goede doeleinden die moeten worden bereikt.
6. Sancties worden opgelegd door een multilaterale grootheid.³

Voor een morele analyse van sancties stellen zij voorts een aantal brede doelen vast, die er op neerkomen dat een land gedwongen wordt zijn laakbare gedrag op te geven, waarbij zij, zoals eerder genoemde denkers, dwang onderscheiden van straf en de mogelijkheid noemen dat sancties vooral wer-

¹ Cortright, *a.w.*, 101.

² Cortright, *a.w.*, 103.

³ Cortright, *a.w.*, 97.

ken als symbolisch signaal om afkeuring te tonen ten aanzien van de politiek van een land. Vaststellen of sancties goed of niet goed zijn, ontkomt daarmee aan een beoordeling die louter op het eindresultaat is gericht.⁴ Deze manier van beoordelen op grond van het eindresultaat zullen we in onze studie nog regelmatig tegenkomen onder de aanduiding consequentiaalistische ethiek, die de tegenhanger is van de deontologische ethiek. De deontologische ethiek velt morele oordelen op grond van een principe of plicht, ongeacht de gevolgen die toepassing hiervan in de praktijk heeft. Christiansen en Powers worstelen duidelijk met de moeilijkheid om zich het traditionele denken van de rechtvaardige oorlog van het lijf te houden, maar blijven er opvallend dicht bij in de buurt. Ook vele activisten op het gebied van sancties hebben in hun denken een mengvorm van de deontologische en de consequentiaalistische benadering, concluderen zij, en dit komt helemaal overeen met de theorie van de rechtvaardige oorlog als mengeling van harde principes en consequentiaalistisch redeneren. Ook de actievoerders ontkomen blijkbaar niet aan de ingewikkeldheid die hier aan de orde is, willen zij niet alleen roependen in de woestijn blijven.⁵ De reden dat we hier niet meegaan met het pleidooi van Christiansen en Powers om sancties anders op te vatten dan oorlogshandelingen, is dat het zeer twijfelachtig is of aan hun derde voorwaarde, geen onomkeerbare schade toebrengen aan de burgerbevolking, kan worden voldaan bij het toepassen van sancties. Het treffen van de burgerbevolking is juist een doel om de machthebbers tot verandering van hun gedrag te brengen. Het probleem van de schade die burgers lijden, wordt hiermee overigens niet kleiner, hoezeer het ook volgens de theorie van de rechtvaardige oorlog verboden is het bestaan van de burgers buitensporig te schenden.

Bij onze volgende stap houden we in gedachten dat het aansluiten bij een traditioneel denkschema dat de theorie of leer van de rechtvaardige oorlog is, het nadeel heeft te moeten dienen voor een verschijnsel dat is gepropageerd als nieuw strijdmiddel in de geschiedenis, anders dan een daad van oorlogvoering. Het antwoord op de vraag of sancties inderdaad onaanvaardbaar schadelijk voor burgers kunnen zijn, zal hier bepalend blijken te zijn. Wel zullen in de volgende paragraaf nog enkele preciseringen worden aangebracht voor het verdere gebruik van dit denkschema in deze studie.

Van meet af aan moet duidelijk zijn dat het werken met de theorie van de rechtvaardige oorlog in de hedendaagse ethiek geen algemene bijval ondervindt. Zo wijst de Duitse evangelische bisschop Huber het gebruik maken

⁴ Cortright, *a.w.*, 98.

⁵ Cortright, *a.w.*, 101.

hiervan af. In een artikel onderkent hij de behoefte die na het eind van de koude oorlog in 1989 ontstond om terug te vallen op de leer van de rechtvaardige oorlog vanwege de vele, nieuwe, regionale conflicten, waarin besloten moest worden over al of niet militair tussenbeide komen.⁶ Volgens hem zijn er evenwel geen overtuigende argumenten om de rechtvaardige oorlog terug te halen en de inmiddels ontwikkelde leer van de rechtvaardige vrede al weer los te laten. Deze leer kan iets bieden, dat alleen daarin te vinden is.⁷

In een overzichtsartikel bespreekt Daniel Brown een serie studies over oorlog en vrede, die eveneens met de term 'rechtvaardige vrede' gekenschetst kunnen worden. Brown herkent daarin dezelfde vruchtbare werking die verandering van denkschema's in alle takken van wetenschap heeft: verandering van paradigma leidt in alle disciplines, ook in de christelijke ethiek, tot een vruchtbaar uitvoeren van nieuwe verkenningen. 'Het is voorbarig te zeggen dat de theorie van de rechtvaardige vrede die van de rechtvaardige oorlog heeft vervangen. Daarvoor is er in de academie nog te weinig consensus bereikt, maar de eenstemmigheid breidt zich uit en de contouren van de nieuwe theorie worden helderder. Deze ontwikkeling behelst een grote overgang van het toelaten of sanctioneren van oorlog naar de positie dat oorlog en de voorbereiding daarop immoreel is.'⁸

Bij de leer van de rechtvaardige oorlog gaat het derhalve om een betwistbare en in de ogen van sommigen achterhaalde benadering, waarvan nog maar moet blijken in hoeverre de helderheid van een oordeel over de boycot hiermee kan worden gediend.

Waarschuwend klinkt ook de gevolgtrekking van Peter Temes in zijn recente studie over de rechtvaardige oorlog: het christelijke denken over de rechtvaardige oorlog geeft meer een kader voor vragen dan dat het antwoorden op die vragen geeft.⁹

Steun is te vinden in een encyclopedie-artikel van C.Yeats die onder het kopje 'Economic Sanctions' ingaat op de vragen die hier van belang zijn. Economische sancties als een vorm van dwang, zo stelt hij, roepen twee standaardvragen op. De eerste: wanneer is gebruik van dwang te rechtvaardigen? De tweede: Wat voor soort dwang moet worden gebruikt? Het antwoord op

⁶ Wolfgang Huber, 'Rückkehr zur Lehre vom gerechten Krieg? Aktuelle Entwicklungen in der evangelischen Friedensethik', *Zeitschrift für Evangelische Ethik*, 49, (2005), 113-130, i.h.b. 113.

⁷ Huber, *a.w.*, 127.

⁸ David Brown, 'A Just Peace, A Review Essay', *Religious Studies Review*, 22 (1996) 129-134, i.h.b. 130.

⁹ Peter S.Temes, *a.w.*, 75.

deze vragen kan het beste worden gezocht in de christelijke traditie van de rechtvaardige oorlog.¹⁰ Na toetsing van de economische strafmaatregelen aan de gebruikelijke criteria, is voor hem de uitkomst dat het nog te vroeg is om te concluderen dat economische sancties voor de diplomatie in de plaats van oorlog zijn gekomen als het enige morele alternatief voor het beslechten van internationale geschillen. Totdat er maatregelen zijn gevonden om de zwaktes van sancties te overwinnen, zal dit het niet het geval zijn, ondanks de afschrikwekkende kosten van moderne oorlogvoering in termen van mensenlevens, hulpbronnen en schade aan het milieu.¹¹

Een tweede voorbeeld van toepassing van de theorie van de rechtvaardige oorlog vinden we in een ethisch artikel van Hadewych Hazelzet over het lijden dat economische sancties teweeg kunnen brengen. Zij pleit voor een ‘leer van de rechtvaardige sanctie’ en acht toepassing van alle criteria uit de theorie van de rechtvaardige oorlog ‘naar analogie’ nuttig. In navolging van de ook door ons gehanteerde theorie onderscheidt zij tussen ‘ius ad sanctionem’ (de verplichting dat er rechtvaardige redenen zijn om van handel af te zien en sancties op te leggen) en ‘ius in sanctione’, dat verplicht tot juiste gedragscodes in situaties waarin sancties zijn opgelegd en worden toegepast.¹²

Een derde beroep op de theorie van de rechtvaardige oorlog dat als voorbeeld kan dienen, vinden we in de studie van Koos van der Bruggen over ‘gerechtvaardigde afschrikking’. Hij onderzoekt in zijn dissertatie de bruikbaarheid van deze denktraditie voor de politieke omgang met kernbewapening en komt langs de ‘via negativa’ tot de conclusie dat dit gemengd deontologisch-teleologische concept het beste normatief-ethische model is ter beoordeling van het oorlogsvraagstuk, zonder een optimaal model te kunnen leveren. Volgens hem leiden andere theorieën tot nog grotere problemen.¹³

Deze studies moedigen aan het pad van de leer van de rechtvaardige oorlog te volgen, met het voordeel dat aangesloten kan worden bij een eeuwenlang breed aangehangen ‘christelijke theorie van het conflict’. Toegege-

¹⁰ C. Yeats, ‘Economic Sanctions’, in: *New Dictionary of Christian Ethics and Pastoral Theology*, D.J. Atkinson a.o. eds., Leicester 1995, 331.

¹¹ Yeats, a.w., 332.

¹² Hadewych Hazelzet, ‘Assessing the suffering from “successful” sanctions: an ethical approach.’, in Willem J.M. van Genugten en Gerard A. de Groot (eds.): *United Nations Sanctions; Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights; A Multi-disciplinary Approach*, Antwerpen 1999, 71-96, i.h.b. 73 en 77..

¹³ Koos van der Bruggen, *Verzekerde vrede of verzekerde vernietiging, Ontwikkeling van een theorie van de gerechtvaardigde afschrikking* (diss.), Kampen 1986, 251 en 258. Zie ook zijn heldere overzicht van de theorie van de rechtvaardige oorlog in hoofdstuk 7, 235-259.

ven: de oorsprong hiervan gaat verder dan de christelijke bron. Augustinus en Ambrosius baseerden zich op de Romeinse visie van het recht de oorlog te verklaren en van moreel gedrag in een verdedigingsoorlog, waarbij het zaak was zich te houden aan afspraken voor oorlogvoering en de plicht onschuldigen te verdedigen.¹⁴ Volgens Augustinus was geweld geoorloofd, mits uitgeoefend door een wettig gezag, om misdaad te bestraffen of vrede te handhaven, als het doel het vestigen van gerechtigheid was en niet het hatelijk opleggen van lijden aan een vijand.¹⁵ De christelijke traditie van de rechtvaardige oorlog is gebaseerd op de mening dat een christen compromissen moet sluiten in de boze wereld.¹⁶ In Augustinus' eigen woorden: 'Het is namelijk de ongerechtigheid van de tegenpartij die de wijze ertoe dwingt rechtvaardige oorlogen te voeren.'¹⁷ Deze plaatsbepaling had te maken met het punt in de tijd, waarop de kerkvader stond: de overgang van het christendom van secte naar kerk. Als Augustinus de tot dan toe overheersende pacifistische traditie eenvoudigweg had voortgezet, was er een kloof gekomen tussen de geloofsgemeenschap en de maatschappij, aldus Robin Gill, die tegelijk een eigenschap blootlegt, die voor de christelijke ethiek bezwaarlijk kan zijn: 'De notie van de rechtvaardige oorlog is meer van klassieke dan van bijbelse oorsprong.'¹⁸ De bijbelse argumentatie in vooral 'e silentio' (stilzwijgend).¹⁹ Hij stelt vast dat geweld in de bijbel soms bevolen, soms verboden wordt. Wordt de strijd aanbevolen, dan is dit om ruimte te bieden, waarin mensen kunnen zijn en doen wat tot hun specifieke mens-zijn behoort.²⁰

De Nederlandse theoloog Th.Boer komt in een artikel tot dezelfde conclusie. Binnen het Oude en Nieuwe Testament is naast elkaar de oproep tot geweld en geweldloosheid te vinden.²¹ 'Zij wisselen elkaar niet diachroon af, maar bestaan lange tijdsperiodes naast elkaar, waarbij nu eens de een, dan weer de ander domineert.'²² Volgens hem zijn de twee hoofdbenaderingen van oorlog en vrede uit de kerkgeschiedenis niet zo tegengesteld aan elkaar als op het eerste gezicht lijkt, want, zegt hij, de rechtvaardige oorlog als politieke

¹⁴ Zie b.v. Cahill, *a.w.*, 59.

¹⁵ Cahill, *a.w.*, 58.

¹⁶ Cahill, *a.w.*, 19.

¹⁷ Aurelius Augustinus, *De Stad van God*, Amsterdam 1983, boek XIX, 952.

¹⁸ Robin Gill, *A Textbook of Christian Ethics*, Edinburgh 1995, 266

¹⁹ Gill, *a.w.*, 262.

²⁰ Gill, *a.w.*, 351.

²¹ Boer, 'De rechtvaardige oorlog', 99.

²² Boer, *a.w.*, 100.

theorie en het pacifisme als grondhouding delen de overtuiging dat het gebruik van geweld tegen mensen intrinsiek verkeerd is, dat het strijdt met het beeld van de ideale samenleving, en dat degene, die zich eraan bezondigt, een deel van zijn integriteit verliest. Oorlog is altijd een kwaad en de rechtvaardige oorlog staat mijlenver af van de kruistocht.²³ De criteria van de rechtvaardige oorlog laten zien dat het pacifisme van Jezus zijn werk doet en dat oorlog kennelijk als een intrinsiek kwaad wordt ervaren. Daarbij is het, zoals we al eerder aangaven, eigen aan deze theorie en aan de aard van conflicten die zij bestrijkt, dat absolute zekerheid over de juistheid van de eigen beslissing ontbreekt.²⁴

Juist dit inzicht van de betrekkelijke waarde van het eigen standpunt, maakt het aantrekkelijk deze denktraditie te volgen. Goed en kwaad zijn immers lang niet altijd gemakkelijk te onderscheiden, zoals de gelijkenis van Jezus over het koren en het onkruid laat zien. Zolang het graan nog niet tot volle omvang is gekomen, kan het onkruid er niet tussen uit worden gewied. Anders zou met het onkruid ook het graan worden losgetrokken.²⁵

In de buitengewoon felle discussie over de boycot van Zuid-Afrika hebben partijen, ook groepen in de kerk, vaak diametraal tegenover elkaar gestaan, met soms verbittering van de verhoudingen als gevolg. Zelfs voor ons als buitenstaanders, die op veilige afstand van het rassenconflict op de zuidpunt van het Afrikaanse continent leefden, kwam er een grimmigheid om de hoek kijken, die de vergelijking met oorlog opriep en zeker herinneringen aan de Tweede Wereldoorlog, met het bijbehorende oordeel over goed en fout zijn. Een kerkelijke bestuurder, die de strijd tegen de apartheid van nabij heeft gevolgd, vroeg zich af of wij in Nederland niet een kleine waarheids- en verzoeningscommissie nodig hadden om de geschonden verhoudingen te herstellen.²⁶

Ook de Amerikaanse denker Richard B. Miller, die we al eerder tegenkwamen, verbindt de beide christelijke hoofdstromen van de benadering van oorlog en vrede door te wijzen op een gemeenschappelijke grond: een vooroordeel tegen geweld, dat wil zeggen de plicht om geen kwaad te doen. Geweld en wreedheid worden geschuwd en er is medelijden met wie lijden. Ondanks het verschil in benadering (het ene denken verleent een gekwalificeerde toestemming voor oorlog en het andere verbiedt oorlog) delen beide

²³ Boer, a.w., 105.

²⁴ Boer, a.w., 107. Zie ook zijn artikel 'God de superpacifist? Kritische noties bij de ethisering van God', *NTT* 58 (2004), 239-253, i.h.b. 240: De theorie van de rechtvaardige oorlog is pacifistisch, omdat (en voorzover) zij aandringt op een absolute minimalisatie van het gebruik van fysiek geweld tegen mens en dier.

²⁵ Mattheüs-evangelie 13: 24-30.

²⁶ G. Boer in een persoonlijk onderhoud, Driebergen, november 1995.

standpunten een vooringenomenheid tegen geweld.²⁷

Brown is echter van mening dat verdedigers van de rechtvaardige oorlog in de loop van de eeuwen afstand hebben genomen van de vooringenomenheid tegen geweld en zijn opgeschoven in de richting van het rechtvaardigen van de toevlucht tot wapens.²⁸

Ook politiek theoloog O'Donovan betwijfelt of er wel sprake is van een gemeenschappelijk vooringenomenheid tegen geweld in de twee denkstromingen van pacifisme en rechtvaardige oorlog. De theorie van de rechtvaardige oorlog houdt nu juist in dat op bepaalde momenten het oordeel om tot oorlogvoering over te gaan, geboden kan zijn.²⁹ Met de veronderstelde gelijkgerichtheid (geweld is slecht) lijkt het onderscheid te zwak voor hem te worden. Vandaar dat hij de al eerder genoemde positie van Augustinus in herinnering roept. Bij Augustinus komt de verplichting tot militaire actie voor als een verplichting tot liefde voor de naaste.³⁰

Miller onderschrijft het reeds genoemde bezwaar van de niet-bijbelse oorsprong van de theorie van de rechtvaardige oorlog, maar herinnert eraan dat in de moraal van de natuurwet evenzeer een aanspraak op openbaring ligt. Wel bevind je je dan in een ander kanaal dan waarin Jezus en de Nieuw-Testamentische ethiek je voeren.³¹

Fundamenteel voor de theorie van de rechtvaardige oorlog, schrijft hij in een andere studie, zijn twee noties. De eerste: oorlog kan een instrument van gerechtigheid zijn in verhoudingen tussen gemeenschappen of natie-staten, hoe ruw dit instrument ook mag zijn. De tweede: Niet alles in oorlog is juist, zelfs niet voor degenen, wier zaak gerechtvaardigd is.³² Van Miller wil ik nu de weergave volgen van de maatstaven van de theorie van de rechtvaardige oorlog. De nadere omschrijving geef ik, grotendeels, in eigen woorden tussen haakjes. Zoals reeds in de inleiding samenvattend is vermeld, worden deze criteria in twee categorieën verdeeld. Eerst zijn er de 'criteria ad bellum', de overwegingen die overdacht moeten worden, voordat men tot oorlogvoering besluit:

1. Een rechtvaardige zaak. (Gaat het om het bestrijden van een reëel kwaad en het herstellen van een rechtvaardige orde?)

²⁷ Richard B. Miller, *Interpretations of Conflict*, 3.

²⁸ Brown, a.w., 129.

²⁹ O'Donovan, a.w., 8.

³⁰ O'Donovan, a.w., 9.

³¹ Richard B. Miller, *Interpretations of Conflict*, 104.

³² Richard B. Miller, *War in the Twentieth Century*, XIV.

2. Een bevoegd gezag. (Is de instantie die tot oorlogvoering beslist, daartoe gerechtigd?)
3. Een juiste bedoeling. (Dient het voornemen tot oorlogvoering niet eigenbelang of wraakneming?)
4. Laatste toevlucht. (Zijn alle andere, minder zwaarwegende strijdmiddelen geprobeerd?)
5. Betrekkelijke gerechtigheid. (in de woorden van Miller: Geen staat mag optreden, alsof hij de absolute gerechtigheid in pacht heeft; geen partij mag aanspraak maken op het alleenrecht van morele rechtschapenheid).
6. Proportionaliteit. (Staat de prijs van het toe te passen geweld in verhouding tot de opbrengst?)
7. Redelijke hoop op welslagen. (Is het redelijk om succes te verwachten? Of in de woorden van Miller: dit moet een onbezonnen gebruik van geweld voorkomen).

Daarnaast is er de tweede categorie van de 'criteria in bello', de maatstaven die gelden tijdens het voeren van de oorlog:

1. Discriminatie. (Wordt er onderscheid gemaakt tussen de militairen en de burgers?)
2. Proportionaliteit. (Opnieuw de afweging van de prijs-opbrengst-verhouding, maar dan gaandeweg, of de strijd niet zoveel kost, dat het onverantwoord is om ermee door te gaan).³³

We denken nog even terug aan de eerder genoemde waarschuwing, of Leiden niet in last is, wanneer we voor dit onderzoek teruggrijpen op deze aloude leer van de rechtvaardige oorlog met haar maatstaven, die vanaf het moment dat de christenheid een gevestigde gemeenschap werd, zijn gehanteerd bij de vragen van oorlog, vrede en overheidsoptreden. Temeer, daar de bijbelse herleiding, als die al met zoveel woorden is vast te stellen, langs een omweg, uit de stilte, moet worden gevonden en de oorsprong veeleer ligt in de moraal van de natuurwet. Voor een vermaard denker over oorlog en vrede als Hugo de Groot was dit nog geen enkel bezwaar: 'Het is precies de liefde voor de onschuldige waaraan doodvonnissen en rechtvaardige oorlogen hun ontstaan danken.'³⁴ Voor het antwoord op de vraag of oorlog voeren ooit gerechtvaardigd is, antwoordt De Groot met twee natuurrechtelijke principes. Het eerste: De natuur van het levende wezen is op de eerste plaats gericht op

³³ Miller, *War in the Twentieth Century*, XIV en XV

³⁴ Hugo de Groot, *Het recht van oorlog en vrede*, Prolegomena en Boek I, Baarn 1993, 113.

zelfbehoud. Het tweede: De menselijke natuur is gericht op leven volgens de rede, die het criterium is van de deugd.³⁵

Er zijn eeuwen verstreken, wanneer opnieuw een Nederlandse denker het woord neemt over oorlog en vrede, in een periode volgend op de verschrikkingen van de Eerste Wereldoorlog, waarin de ontwikkeling van de techniek oorlogvoering oneindig veel vernietigender had gemaakt dan ooit voorheen het geval was geweest. G.J.Heering betwijfelt daarom in hoge mate de betrouwbaarheid van afspraken tussen volken, als hij in verband met excessen in de oorlog opmerkt: het oorlogsintellect kent geen andere moraal dan die van het effect, dat geen enkel volk, als het worstelt om zijn bestaan, zich aan enig contract kan en zal houden, en dat bovendien het oorlogsbedrijf alle slechte instincten oproept, alle demonen loslaat.³⁶ Hij memoreert in een hoofdstuk over de Volkenbond artikel XVI van het Pact, waarin gesproken wordt van de verplichting van alle aangesloten staten tot deelname aan de economische dwangmaatregelen jegens de misdadige staat, waarna ook het beginsel der militaire sancties wordt aanvaard, zonder vast te stellen dat ieder volk eveneens verplicht is daaraan deel te nemen. Heering tekent hierbij aan dat nationalistische en militaristische groepen in Nederland die tot dan toe koud en sceptisch tegenover de internationale gedachte en de Volkenbond hadden gestaan, zich op dit artikel XVI hebben geworpen om leger en vloot tegenover de ontwapeningsleuze in veiligheid te brengen.³⁷

Hier blijkt opnieuw de nauwe samenhang van economische en militaire sancties en tegelijk het probleem om de als vreedzaam bedoelde dwangmaatregelen te verstaan in een kader van oorlogsdenken.

Afgezien van de theologische bereidwilligheid om een theorie tot uitgangspunt te nemen, die niet direct herleidbaar is tot de bijbel, maar wel wortelt in een vorm van natuurlijke theologie, wordt van verschillende kanten erkend dat aan de theorie lastige onduidelijkheden kleven. Onontkoombaar zijn vragen als: hoe verhouden zich de criteria onderling? Wanneer is het oordeel over oorlog positief? Moet er dan aan alle voorwaarden zijn voldaan, of kan het ook met een aantal van de criteria? De Utrechtse ethicus Boer stelt in zijn artikel over de rechtvaardige oorlog dat in beginsel alle criteria relevant zijn. Als één criterium ontbreekt of wordt geschonden, geldt de oorlog als niet te rechtvaardigen. De criteria van verklaarde intentie (oorlogsverklaring) en legitieme autoriteit zijn voor discussie en meerdere uitleg vatbaar. Zij hebben daardoor een minder gevestigde positie. Als het criterium van de gerechtvaar-

³⁵ Hugo de Groot, *a.w.*, 84.

³⁶ G.J.Heering, *De zondeval van het christendom*, Arnhem 1933³, 238.

³⁷ Heering, *a.w.*, 268.

digde reden ontbreekt, is oorlog beslist onverantwoord. In mindere mate geldt dit voor het criterium van het laatste redmiddel.³⁸

De grondige studie van Richard Miller schenkt ook hierover klare wijn. Wanneer het oordeel is, dat aan alle criteria moet zijn voldaan, heb je niet het probleem van het tegenover elkaar afwegen van de criteria. Is de hele onderneming immoreel, wanneer aan enkele van de criteria niet wordt voldaan?³⁹ In onze morele interpretaties van conflicten kan een beroep op de traditie van de rechtvaardige oorlog een conflict van interpretaties oproepen, omdat de variëteit van de criteria kan leiden tot verschillende morele inschattingen van historische oorlogen of oorlogsdaden. De geschiedenis, zo vervolgt hij, is zelf moreel dubbelzinnig. Voor een oordeel zijn de plichten die de leer van de rechtvaardige oorlog stelt, niet voldoende. Anders dan deugden stellen plichten niet in staat tot een breder onderscheid en vertellen zij ons niet hoe wij van de principes tot de toepassing ervan over kunnen gaan.⁴⁰ Hoe moet het dan in zo'n geval verder? Nog een laatste keer laten we Richard Miller hierover aan het woord: 'Als we aan de grenzen komen van theoretische kennis of praktisch redeneren, vertrouwt morele kennis op intuïtief begrip, meer dan op gevolgtrekkende, beredenerende argumentatie.'⁴¹

Wanneer een moraalfilosoof een beroep doet op intuïtie, is er iets grondig misgegaan met een argumentatie, betoogt de Engelse ethicus MacIntyre. Kan zijn argwaan ons ervan weerhouden gebruik te gaan maken van de theorie van de rechtvaardige oorlog voor een oordeel over de boycot? MacIntyre's standpunt houdt in, dat het vragen om moeilijkheden is, wanneer men gebruik maakt van de concepten 'mensenrechten' en 'utiliteit' (de berekening van het grootste mogelijke geluk voor het grootste mogelijke aantal mensen of het zoveel mogelijk terugdringen van leed voor zoveel mogelijk mensen). Er wordt over mensenrechten gesproken, alsof die altijd hebben bestaan, maar in de belangrijke talen van de beschaving vanaf de oudheid tot de late middeleeuwen komen ze als begrip niet voor. Niet dat dit wil zeggen dat ze niet bestaan kunnen hebben, maar omdat er geen aanduiding voor was, kon niemand dat weten. Het begrip wordt gehanteerd zonder dat er een bewijs is voor hun bestaan. Geloven in mensenrechten is het zelfde als geloven in heksen en eenhoorns. De Verenigde Naties hebben ze in 1948 geïntroduceerd in de Verklaring van de Rechten van de Mens, waarmee sindsdien rigoureuus een normale praktijk in gang is gezet om voor geen enkele bewering goede redenen te geven. Natuur-

³⁸ Th.Boer, a.w., 94.

³⁹ Richard B. Miller, *Interpretations of Conflict*, 225.

⁴⁰ Richard B. Miller, a.w., 229

⁴¹ Richard B. Miller, a.w., 227.

lijke rechten of mensenrechten, die erop neerkomen dat mensen niet mogen worden gehinderd in het najagen van leven, vrijheid en geluk, zijn verzinsels, net als het concept van de utiliteit, ook bedacht in de 18e eeuw, dit is. Je kunt van deze concepten geen rationeel gebruik maken, ook al wordt beweerd dat ze ons voorzien van een objectief en onpersoonlijk criterium. Dit criterium leveren de beide concepten niet en dat wreekt zich in de onderling onvergelykbare vooronderstellingen die worden ingebracht in het morele debat. Gevolg hiervan is dat, als aanspraken met een beroep op de mensenrechten worden afgezet tegen aanspraken met een beroep op utiliteit, er geen rationele manier is om te beslissen aan welk type aanspraak voorrang moet worden gegeven of hoe de ene aanspraak kan worden afgewogen tegen de andere. Voor het politieke proces betekent dit dat individuele aanspraken in termen van mensenrechten tegenover de aanspraken in termen van utiliteit van bureaucratische organisatievormen komen te staan. Maar tot een echte afweging tussen deze beide ficties kan het, aldus nog steeds MacIntyre, niet komen, omdat ze onderling niet meetbaar zijn en aan het politieke proces op die manier slechts een schijn van rationaliteit kan worden gegeven. Hij vervolgt deze boeiende analyse dan met begrijpelijk te maken waarom protest zo'n bepalend moreel kenmerk is van het moderne tijdperk en waarom verontwaardiging een overheersende moderne emotie is. Protest is de reactie op de beweerde inbreuk op iemands rechten in naam van de utiliteit van iemand anders. Vanwege de onmogelijkheid de aanspraken van rechten en utiliteit onderling te meten, kan het schel klinkende protest nooit met argumenten winnen, maar ook niet met argumenten verliezen, zodat het meestal rond blijft draaien binnen de kring van degenen die de vooronderstellingen van de protesteers al deelden.⁴²

Deze weergave is bedoeld als een relativisering van alles wat in onze studie nog zal volgen met betrekking tot de ethische theorie. Je moet er, zoals MacIntyre stelt, in geloven en dan is een theologisch en bovendien kerkelijk-theologisch verband voor deze onderneming dubbel bruikbaar, mits duidelijk wordt gemaakt wat de gebruikte vooronderstellingen zijn en welke zwaktes het uitgevoerde onderzoek en de gevolgde redenering aankleven. MacIntyre biedt in zijn studie, zoals de titel 'Na de deugd' duidelijk aangeeft, een andere hoofdstroom uit de geschiedenis van de ethiek. Hoewel we verderop een paar keer op het verband tussen deugd en boycot zullen stuiten, volgen we hem niet in zijn uitsluitend deugdedische benadering. Waarom niet? Omdat we met politiek-ethische vragen bezig zijn en, met erkenning van de onnauwkeurigheid en geringe meetbaarheid, van de nood een deugd maken. Door noodzaak gedreven blijven we werken met de theorie van de rechtvaardige oorlog. Deze theorie is één omvattend systeem dat recht doet aan drie morele aspecten van

⁴² Alasdair MacIntyre, *After Virtue, A Study in Moral Theory*, London 1982², 66-69.

één en dezelfde werkelijkheid. Je zou het in de woorden van Th.Boer 'een perfect harmonieus samenleven van plicht, consequentialisme en deugdedthiek' kunnen noemen.⁴³ We kunnen er, door dit samenkomen van de drie wezenlijke morele aspecten van de werkelijkheid, een groter gebied mee beslaan dan met de vooral individueel gerichte deugden-ethiek. De Zuid-Afrikaanse onderzoeker Bloom zag in de reacties binnen de Verenigde Staten op de apartheid een typische eigenschap van de Amerikaanse politiek om ethische vragen in wezen te zien als vragen van de innerlijke zuiverheid van individuen. We zullen verderop vaststellen, dat MacIntyre zijn studie uiteindelijk met een a-politieke morele keuze afsluit.

Ook de Leidse ethicus G.G. de Kruijf kan, bij het volgen van het spoor van de theorie van de rechtvaardige oorlog geen gemakkelijk begaanbare weg in het vooruitzicht stellen. De leer van de rechtvaardige oorlog, zegt hij, dient de ethische communicatie in staat en kerk, maar conclusies die bij toepassing van de criteria getrokken worden, blijven vatbaar voor kritiek en nemen op zichzelf de morele last van niemands schouder.⁴⁴

Tenslotte moedigt de reeds genoemde studie van Martin Walzer aan om ons voordeel te doen met de hulp van ethisch denken over oorlog. Oorlog, schrijft hij, is de hardste plaats. Als veelomvattende en consistente morele oordelen daar mogelijk zijn, zijn ze overal mogelijk.⁴⁵

Voordat we de criteria van de theorie van de rechtvaardige oorlog gaan toepassen bij het vellen van een oordeel over de boycot tegen Zuid-Afrika, zullen in de volgende paragraaf nog een aantal preciseringen van de criteria worden aangebracht.

⁴³ Th.Boer, in een persoonlijke mededeling..

⁴⁴ G.G.de Kruijf, 'Christendom en oorlog', ongepubliceerde voordracht, z.j. .

⁴⁵ Martin Walzer, *a.w.*, XVII.

1§4 Nadere precisering van de toepassing van de criteria van de leer van de rechtvaardige oorlog in het vervolg.

Wanneer we in de volgende hoofdstukken de criteria van de theorie van de rechtvaardige oorlog willen toepassen op de economische en culturele isolering, zoals die tegen Zuid-Afrika heeft plaatsgevonden, is het nodig nog een nadere precisering te geven. We zullen niet uitgebreid ingaan op een eis die ook wordt gevonden in de theorie van de rechtvaardige oorlog, die van de tijdige en duidelijke oorlogsverklaring. Het criterium van het wettige gezag komt wel aan de orde, maar onder een gewijzigde naam, die meer omvat dan het optreden van alleen overheden of de Verenigde Naties. Het discriminatie-criterium tenslotte, dat de plicht inhoudt onschuldige burgers te beschermen, vraagt om een nuancering, die beslissend zal blijken te zijn voor de uiteindelijke resultaten van dit onderzoek.

Eerst het criterium van de tijdige en duidelijke oorlogsverklaring, waarmee de plicht tot het tijdig informeren van de vijand over een voorgenomen aanval wordt bedoeld. Als deze maatstaf wordt betrokken op boycotmaatregelen, komt daarmee de belangrijke overweging van de tijdsfactor in beeld. Als landen of groepen van landen sancties tegen een ander land overwegen, zal dit voornemen vroeger of later duidelijk moeten worden gemaakt. In het geval van de boycot tegen Zuid-Afrika is door meerdere waarnemers vastgesteld dat het treuzelen met deze maatregelen de Zuid-Afrikanen nogal in de kaart heeft gespeeld, doordat zij tijdig tegenmaatregelen konden bedenken. Dit was overigens zeker niet altijd het geval. In een gesprek met de vroegere directeur van de Zuid-Afrikaanse luchtvaartmaatschappij SAL, Gert van der Veer, werd eraan herinnerd hoe verschillend zijn maatschappij op de hoogte was gebracht van voorgenomen boycot-maatregelen.

‘Amerika heeft het niet netjes gedaan. De betrekkingen werden binnen veertien dagen verbroken, terwijl een bilaterale overeenkomst tussen de landen zegt, dat je twaalf maanden van tevoren kennis moet geven. Australië heeft het wat netter gedaan en die termijn van twaalf maanden in acht genomen, zodat we nog twaalf maanden hebben gevlogen, nadat ze sancties hadden ingesteld.’¹

Op dit element zal ons onderzoek zich verder niet richten, al zal de tijdsfactor meerdere malen terugkeren. Bij sancties is het immers van belang dat ze voor een bepaalde tijd worden aangegaan en dat erop wordt toegezien

¹ Gert van der Veer, voormalig directeur van South African Airlines, in een vraaggesprek op 19 oktober 1998 in Roodepoort.

dat ze niet langer zullen duren dan nodig is.² In de criteria die werden geformuleerd in het reeds vermelde Memorandum van de Wereldraad van Kerken luidt een van de eisen, dat sancties geen straffend doel mogen hebben, nadat aan de gestelde voorwaarden is voldaan.³

Een ander gebruik van de tijd zou kunnen zijn, dat de insteller van sancties tijdens het uitvoeren van de maatregelen, laat merken dat hij ermee wil ophouden, zodra de tegenpartij bakzeil heeft gehaald. Het Memorandum van de Wereldraad noemt, in de tweede, operationele serie van maatstaven, het criterium van de open communicatie. Regeringen en internationale autoriteiten die sancties toepassen, moeten open verbindingen in stand houden met zowel regeringsleiders als groepen burgers in het doelwit-land teneinde terugtrekkingsverschijnselen tegen te gaan en door voortgaand gesprek de kans te lopen op een diplomatieke oplossing via onderhandelingen.⁴ Dat het altijd eenvoudiger is aan anderen te vertellen hoe het moet dan zelf een ideale lijn te volgen, zal verderop duidelijk worden, wanneer de Zuid-Afrikaanse theoloog Gous aan het woord komt. Hij maakt de internationale oecumenische beweging in zijn studie over de verhouding van de Wereldraad van Kerken tot de Nederduitse Gereformeerde Kerk in Zuid-Afrika het verwijt, dat zij de dialoog die er aanvankelijk was, heeft ingeruild voor een beleid van confrontatie.⁵

Voor een tweede precisering richten we ons nu op het criterium van het wettige gezag, dat vereist is voor het geldig verklaren van een oorlog. Hoewel

² Mark Bossuyt, *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights*, rapport voor de Sub-commissie voor de bevordering en bescherming van mensenrechten van de Verenigde Naties, 2000, bepleit zelfs een periodieke, halfjaarlijkse toetsing, wanneer een sanctieregime is ingesteld, art.104, 25.

³ 'Memorandum and Recommendations': Sanctions may not have a punitive purpose beyond compliance, als onderdeel van criterium 3 (Clear and limited purpose), 274. In dit Memorandum worden in totaal elf criteria voor de beoordeling van sancties geformuleerd, verdeeld over de twee categorieën van besluitvorming en uitvoering (Decision-making and Operational Criteria), die de indeling 'ad bellum-in bello' lijken te weerspiegelen. De acht besluitvormings-maatstaven worden samengevat onder de volgende titels: irenische maatregelen, flagrante en aanhoudende schendingen; duidelijk en afgeperkt doel; bevoegde multilaterale autoriteit; proportionaliteit; politieke doeltreffendheid; uitvoerbaarheid. De vier operationele maatstaven hebben als titel: menselijk gedrag; gezaghebbende toezichthouders; compenserende gerechtigheid (om de schade voor burgers te verzachten of op te vangen) en de hier al vermelde open communicatie.

⁴ 'Memorandum', criterium 11, 275.

⁵ Andries Gustav Stephanus Gous, *Die ekumenische verhouding tussen die Nederduitse Gereformeerde Kerk en die Wêreldraad van Kerke vanaf 1948 tot 1994*, niet in de handel gebrachte dissertatie, Pretoria 1994.

dit binnen de letterlijke toepassing van de rechtvaardige oorlogtheorie ook al problemen kan oproepen, bij voorbeeld wanneer het gaat om verzet van bevrijdingsbewegingen tegen wettig gekozen machthebbers, vertoont deze maatstaf zeker bij toepassing op een oordeel over de boycot een belangrijk gebrek. De geschiedenis van het verzet tegen de apartheid laat vele initiatieven zien, die juist niet van landsregeringen of internationale regeringsorganen kwamen, maar van lagere overheden en maatschappelijke groeperingen of individuele burgers. Christiansen en Powers leggen in de aangehaalde studie terecht de vinger bij dit gegeven: de toetsing aan de hand van het criterium van een wettig gezag, om niet te zeggen geopolitieke veronderstellingen over het statensysteem, werpt weinig zoniet geen licht op de echtheid van moreel gemotiveerde acties van niet-gouvernementele groepen. Netzomin maken zij de grenzen helder van volksinitiatieven in de internationale arena.⁶ Juist regeringsleiders hebben vaak minder speelruimte om scherpe maatregelen te bepleiten. Hun ethische lijn zal noodgedwongen vaker rekening houden met de gevolgen die te verwachten zijn voor allerhande belangen binnens- en buitenslands. Individuele burgers en maatschappelijke groepen zullen gemakkelijker het principe voorop stellen en van daaruit tot scherpe stellingname en actie komen.⁷ Dit is trouwens ook al waar voor lagere overheden, die per definitie een beperktere verantwoordelijkheid dragen dan de hogere bestuurslagen in een samenleving. Zo is het historische gegeven opmerkelijk, dat aan de gemeenteraad van het Britse Longbenton de eer zou toekomen als eerste bestuursorgaan, in 1958, boycotmaatregelen tegen Zuid-Afrika te hebben getroffen.⁸

Vanwege dit gegeven is besloten om in deze studie de term ‘wettig gezag’ als een van de beslissende criteria te wijzigen in ‘morele verantwoordelijkheid’. Hiermee kan de boycot tegen Zuid-Afrika in bredere zin in beeld komen, ongeacht of de isolatie nu door hogere of lagere overheden, maatschappelijke groeperingen, kerken of burgers is toegepast. Voor de nauwkeurigheid van het ethische oordeel houden we echter vast, dat de ethiek, die sowieso een groter gebied bestrijkt dan dat van de wetgeving, in dit geval zeker zeggingskracht wil hebben voor een oordeel over het al of niet wettig zijn van sanctie-maatregelen.

De derde precisering zal de moeilijkste blijken te zijn, al volgt de uitwerking later, met name in hoofdstuk 4, waarin het discriminatie-beginsel

⁶ Cortright, *a.w.*, 101.

⁷ Walzer, *a.w.*, 326: Politieke leiders ontkomen er niet aan de utilistische kant van het dilemma te kiezen. Het is hun taak om te kiezen voor collectief overleven en voorbij te gaan aan die rechten, die plotseling zijn opgedoemd als obstakels voor deze overleving. Als ze dit echter doen, zijn zij niet vrij van schuld.

⁸ Bloom, *a.w.*, 26.

wordt besproken. Het traditionele criterium van de discriminatie heeft tot doel onschuldige burgers te beschermen tegen oorlogsgeweld. Militairen hebben de verantwoordelijkheid hun doelen zo te kiezen, dat het leven en de goederen van burgers zoveel mogelijk zullen worden gespaard. Zij zullen zich moeten verantwoorden voor zijdelingse schade aan burgers die het gevolg is van aanvallen op militaire doelen (collateral damage). Het probleem van toepassing van dit criterium op het boycot-vraagstuk is, dat nu juist het treffen van de burgerbevolking een van de doelen is van sanctiemaatregelen. Door de bevolking af te snijden van consumptieve, culturele, sportieve, communicatieve en toeristische mogelijkheden, moet een mechanisme in werking worden gesteld, waardoor hun onvrede over de opgelegde beperkingen de leiders van het betrokken land ertoe zal bewegen hun verwerpelijke regeringsbeleid te herzien of zelfs af te treden.

Dit criterium zal het punt vormen, waar de schoen bij een oordeel over de boycot wringt. Is het dan niet beter de hele serie van criteria van de rechtvaardige oorlog voor onbruikbaar te verklaren? De burgerbevolking niet willen treffen, zou neerkomen op het ontkrachten van sanctiemaatregelen, al zullen we bij de uitgebreide behandeling zien, dat voorstanders van sancties proberen te komen tot 'slimmere' en meer toegesneden maatregelen (smart and tailored sanctions). Bovendien wordt bij sanctie-regimes altijd geprobeerd de negatieve effecten te verzachten door het verlenen van humanitaire hulp of het treffen van bijzondere maatregelen, zoals in Irak het olie-voor-voedsel-programma. Is hier een oplossing te vinden, of is er sprake van een dilemma, waarbij men nooit tegelijk beide wegen op de tweesprong kan inslaan? Door niet alleen dit criterium, maar ook de andere te benutten, zullen we het morele probleem dat sancties oproepen, toch kunnen verhelderen. Zowel uit de bestraffing van de economische collaboratie in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog als uit het oordeel van de nieuwe Zuid-Afrikaanse regering over bedrijven die verder werkten onder de apartheid, blijkt hier sprake te zijn van een onoplosbaar dilemma, waarbij eenieder zijn eigen kant zal moeten kiezen.

1§5 Ethische tussenafweging

In het voorafgaande is duidelijk geworden dat het vellen van een oordeel over de gewenstheid of ongewenstheid van internationale dwangmaatregelen een ingewikkelde kwestie is en ook in die zin is verbonden met de complexiteit van het denken over oorlog en vrede. We kwamen in dit verband de conclusie van Martin Walzer tegen, die neerkomt op de vaststelling: als de ethiek hier slaagt in het overdenken van middelen en doelen, slaagt zij overal.

Ethiek is de wetenschap van het oordelen over goed en kwaad, een opgave waarvoor wij persoonlijk en gemeenschappelijk bij voortduring worden gesteld. In het debat over morele vragen zullen we over elkaars oordelen een oordeel vellen, met de moeilijke vraag wie het gelijk aan zijn kant heeft. In het volgende hoofdstuk zal de vraag aan de orde moeten komen hoe de oordelen die nationale of supranationale overheden vellen met betrekking tot sancties, kunnen en moeten worden gekritiseerd.

Als voorbeeld kan het forum van de Veiligheidsraad dienen, waar regelmatig over de wenselijkheid en geldigheid van dwangmaatregelen wordt besloten. Hoe rechtvaardig en objectief is het oordeel van de raad, wanneer nationale en bondgenootschappelijke belangen in het spel zijn? Hoe vrij zijn de diplomaten die hier oordelen vellen? N.J.Schrijver herinnert eraan dat sancties tot doel hebben medewerking aan internationale verplichtingen te verkrijgen, maar dat zij niet andere regels van het internationale recht opzij kunnen zetten.¹ Hij illustreert het probleem van de verleiding, waarvoor de leden van het politieke orgaan, dat de Veiligheidsraad uiteindelijk is, kunnen bezwijken, met de titel van een kritisch artikel van P.H.Kooijmans over deze internationale praktijk: 'Zwijgt het recht als de Veiligheidsraad spreekt?'²

In een recent rapport over doelgerichte sancties voor de Verenigde Naties, waarin gevolg gegeven wordt aan de oproep van Boutros Boutros Ghali om het sanctiewapen minder bot en meer doeltreffend te maken, wordt ingegaan op dit probleem. Larissa van den Herik en Nico Schrijver wijzen in hun bijdrage op het gevaar dat individuele lidstaten of regionale gerechtshoven uitspraak zouden kunnen doen over de vraag of een resolutie van de Veiligheidsraad een schending betekent van hoger recht (*ius cogens*). Bestaat dan niet het risico, zo vragen zij, dat het hele systeem van collectieve veiligheid

¹ Schrijver, a.w., 124.

² Schrijver, a.w., 124.

wordt ondermijnd.³ De samenstellers van het rapport namen hun aanbeveling over om te komen tot oprichting van een onafhankelijk en onpartijdig gerechtshof, waarvan de beslissingen bindend zijn voor de Veiligheidsraad en zijn sanctie-comité's. Dit zou evenwicht kunnen brengen tussen de wetgevende en uitvoerende taken die in toenemende mate door de Veiligheidsraad worden verricht. Daarmee wordt tevens het risico uitgesloten dat nationale of regionale gerechtshoven resoluties ongeldig zouden verklaren. De auteurs onderkennen het verzet dat tegen juridische (her)beoordeling van beslissingen onder hoofdstuk VII van het Handvest van de Veiligheidsraad bestaat.⁴

De ethische vraag van het oordelen gaat voor de christelijke ethiek nog verder. Niet alleen is de vraag wie van de mensen welke van de andere mensen beoordelen als het om ethische oordelen gaat. De vraag is voor gelovige mensen ook hoe Gods oordeel in deze luidt. In het voorafgaande kwam al naar voren dat christenen verschillende wegen gaan bij beantwoording van de vraag of oorlogvoering geoorloofd dan wel geboden is en dit geldt evenzeer voor het vraagstuk van de sancties. Dit hangt samen met de andere, wezenlijke ethische vraag hoever de verantwoordelijkheid van ons als mensen reikt. Hebben we genoeg gedaan, wanneer we hebben voldaan aan de negatieve plicht van geen schade doen? Of zijn we, moreel gesproken, pas gerechtvaardigd, wanneer we ook aan de positieve plicht hebben voldaan om onszelf en anderen te beschermen tegen schade? Brengt de positie van moderne burgers als consumenten die producten kopen, afkomstig uit alle delen van de wereld, niet een vergaande verantwoordelijkheid met zich mee voor mensen elders?

We kwamen de mening van Augustinus tegen, voor wie niet zelfverdediging, maar wel het opkomen voor de naaste de verplichting kan meebrengen om een oorlog aan te gaan. De leer van de rechtvaardige oorlog, die hij verder heeft ontwikkeld, biedt het kader voor het afwegen van de belangen die hier aan de orde zijn. Twee morele aspecten van de werkelijkheid vloeien in het schema van de criteria 'voor de strijd' en 'tijdens de strijd' samen. Ten eerste de deontologische benadering, het denken dat zich op principe en plicht oriënteert, ongeacht de uitkomst bij opvolging daarvan. Ten tweede de consequentiaalistische benadering of doel-ethiek, het denken dat zich laat leiden door de gevolgen die optreden, wanneer een norm wordt gehanteerd.

³ Larissa van den Herik en Nico Schrijver: 'Human Rights Concerns in Current Targeted Sanctions Regimes from the Perspective of International and European Law' in *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, White Paper prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Providence, Rhode Island, 23.

⁴ Van den Herik en Schrijver, a.w., 50 en 51: Judicial review raises concerns of infringing upon the authority of the Security Council.

Dit lijkt ingewikkelder dan het is, omdat ook in het dagelijks leven een permanente afweging plaatsvindt tussen het volgen van principes en regels en de gevolgen daarvan in de praktijk, waarbij bijbels georiënteerde mensen bij het gevaar van doordrijven nog wel eens de regel uit het bijbelboek Prediker hanteren: ‘wees niet al te rechtvaardig’.⁵

Interessant is het gegeven uit het betoog tot nu toe, dat ook de benadering van sanctie-onderzoekers die afstand willen houden van het rechtvaardige-oorlog-denken, de noodzaak benadrukken van een samengaan van de plicht- en gevolgen-ethiek: ‘De praktische eisen van het uitvoeren van een rechtvaardig sanctie-regime, zal een heen en weer bewegen tussen deontologische en consequentialistische overwegingen nodig maken. De ethische analyse van sancties moet zowel de deontologische beschouwing van publiek beleid bevatten als consequentialistische inschattingen van effectiviteit.’⁶

We kwamen in paragraaf 3 de erkenning van Christiansen en Powers tegen, dat de strijdvrage die sancties oproepen evenwijdig lopen aan die uit de rechtvaardige oorlog. Huber duidt op het zelfde, wanneer hij ingaat op ‘het criteriologische argument’, een van de argumenten, die een teruggrijpen op de leer van de rechtvaardige oorlog aannemelijk zouden moeten maken. Met dit argument wordt bedoeld dat alle criteria uit de leer van de rechtvaardige oorlog terugkeren in de paradigma’s van de rechtvaardige vrede. Daaruit zou de onmisbaarheid van de traditionele leer moeten blijken.⁷ Met deze conclusie is het Huber het volstrekt niet eens. Je kunt wel degelijk de leer van de rechtvaardige oorlog missen, maar niet de criteriologische vraagstelling. Deze keert als vanzelf en logischerwijs terug in de leer van de rechtvaardige vrede.⁸

Huber wil, ondanks de geconstateerde parallellie, uit de buurt blijven van het rechtvaardige-oorlog-denken, alhoewel hij toegeeft dat er tussen de leer van de rechtvaardige vrede en die van de rechtvaardige oorlog ook weer geen volledige discontinuïteit bestaat.⁹ Dat wij in het vervolg van deze studie desalniettemin een beroep doen op de theorie van de rechtvaardige oorlog voor een oordeel over de boycot, is gebaseerd op de veronderstelling dat boycot en oorlog meer verwant dan wezensvreemd aan elkaar zijn.

⁵ Prediker 7:16.

⁶ Cortright, *a.w.*, 101.

⁷ Huber, *a.w.*, 122.

⁸ Huber, *a.w.*, 125.

⁹ Huber, *a.w.*, 128.

HOOFDSTUK 2

WE MOETEN TOCH IETS DOEN?

Een rechtvaardige zaak, een juiste intentie en morele verantwoordelijkheid

2§1 Apartheid: oorsprong, bedoeling en uitwerking

De kiemen voor het apartheidsbeleid, zoals dat van 1948 tot 1994 in Zuid-Afrika door de heersende Nationale Partij is uitgevoerd, waren al gegeven met de vorming van de Unie van Zuid-Afrika in 1910, kort nadat de Britten als overwinnaars te voorschijn waren gekomen uit de oorlogen tegen de Afrikaner Boeren. De Britten, die de Kaap in 1795 bezetten als onderdeel van hun oorlog tegen de Fransen, stemden er in 1910 mee in, dat zwarte inwoners van de Unie niet dezelfde rechten kregen als de blanken.¹

Toen de Nationale Partij in 1948 aan de macht kwam, werden de Afrikaners binnen het apartheidsstelsel bevoordeeld en in mindere mate de bevolking van Britse origine. Apartheid wordt dan ook wel beschreven als de emancipatie van het Afrikaner volk, met als doel langszij de Engelsen te komen.²

Historicus Giliomee legde dit tijdens ons gesprek als volgt uit. ‘Je moet kijken naar de normen van de dominante groep. Wanneer je een beschrijving wilt geven van de Afrikaners als machtsgroep, moet je vragen wat hun zelfbeeld is. Ik denk dat de Afrikaners een geweldige behoefte hadden om gezien te worden als wettig kind van de westerse familie en van de Europese beschaving.’³

Veelzeggend is de volgende passage uit de Preamble van de grondwet: ‘In deemoedige gehoorzaamheid tegenover de almachtige God, die het lot en de geschiedenis van de volkeren bestuurt, die onze voorouders uit vele landen samengebracht en hun dit land in eigendom gegeven heeft, die hen van generatie tot generatie geleid heeft, die hen voor alle gevaar die haar bedreigd heeft, heeft bewaard.’⁴ Hieruit spreekt hoe de apartheidsleer steeds in een gelovig kader is overdacht, aangepast en ontwikkeld. Een duidelijk overzicht

¹ Hanlon., *a.w.*, 135.

² L.B. Wellen: *Boycotbeleid, de door de Zuid-Afrikaanse regering gevoerde politiek tegen de internationale economische sancties*. Scriptie Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Vrije Universiteit, Amsterdam-Stellenbosch 1996.

³ Hermann Giliomee, emeritus-hoogleraar in de geschiedenis aan de Universiteit van Stellenbosch in een vraaggesprek op 2 november 1998 in Stellenbosch.

⁴ Wolfram Kistner, *Hoffnung in der Krise; Dokumente einer christlichen Existenz in Südafrika*. Zum 65. Geburtstag herausgegeben von Lothar Engel, Rudolf Hinz und Jürgen Schroer, Wuppertal 1988, 180-181.

hiervan vinden we bij de Zuid-Afrikaanse theoloog Gous. De Nederduitse Gereformeerde Kerk, waaruit de nieuwe machthebbers grotendeels afkomstig waren, ontwikkelde de geloofsleer die in de politiek van gescheiden ontwikkeling gestalte kreeg. Op de synode van Transvaal in 1948 werd gesteld dat de verscheidenheid van de mensheid het gevolg is van de zonde.⁵ Op een conferentie in Bloemfontein in 1951 vond een herinterpretatie plaats, die erop neerkwam dat apartheid niet een indeling van rassen, maar van volken is. ‘Apartheid word dus nie meer bereik door horisontale skeiding van blankes bo en swarten onder nie, maar deur vertikale skeiding wat volkere naas mekaar plaas.’⁶ ‘Volgens die NG Kerk se siening of konsep van apartheid was apartheid die (enigste) weg om presies dit wat die wêreldkerk vra, te bereik, naamlik gerechtigheid en medemenslikheid.’⁷ Voogdijdschap, een kernbegrip uit die apartheidse leer, werd hier ook nieuw uitgelegd. Het gaat daarbij niet om het heersen over een ander, minder volk, maar om andere volken, die minder ontwikkeld zijn, het recht te gunnen zich tot volle wasdom te ontwikkelen. Dit kan alleen gebeuren bij volle scheiding, waarin alle competitie is uitgebannen.⁸ Een jaar later, in 1951, vond een synodezitting in Transvaal plaats, waar een rapport met de schriftuurlijke gronden voor rassen-apartheid werd aangenomen. Het baseert zich op de scheppingsordeningen, waardoor God aan iedere natie of elk ras een specifieke roeping verleent. ‘Die blankes se roeping is een voogdyskap teenover die minderes. Daar is wel gesê dat die Bybel beide die eenheid en die verscheidenheid van die menselike ras leer. Die eenheid van die kerk volgens die verslag veronderstel nie die gelykheid van sy lede nie en na nie dat nasionale identiteit opgeoffer moet word nie.’⁹ Gous vermeldt dat pas in 1986 de eerste kritiek op de apartheidse leer werd uitgesproken binnen de Nederduitse Gereformeerde Kerk en concludeert: ‘De NG Kerk was in eiegeregtigheid doof.’¹⁰

Wolfram Kistner, die binnen de Zuid-Afrikaanse oecumene een gewichtige rol heeft gespeeld bij de bestrijding van apartheid, concludeert dat de God van de Nederduitse Gereformeerden vaak een stamgod was en geen universele God.¹¹ Dit blijkt ook uit de politieke vertaling van dit geloofsdenken. In 1948 namen de Verenigde Naties de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens aan, waarmee de mensenrechten deel werden van het

⁵ Gous, *a.w.*, 80.

⁶ Gous, *a.w.*, 133.

⁷ Gous, *a.w.*, 132.

⁸ Gous, *a.w.*, 132.

⁹ Gous, *a.w.*, 80.

¹⁰ Gous, *a.w.*, 134.

¹¹ Wolfram Kistner, *a.w.*, 17.

internationale recht. Bij de stemming hierover onthield Zuid-Afrika zich van stemming.¹²

De eveneens Zuid-Afrikaanse auteur Jack Bloom spreekt hier van de mythe die van de blanke Voortrekkers een uitverkoren volk maakte en de heidense volken hun blijvende plaats wees als ondergeschikten in de rol van houthakkers en waterputters.¹³

De oorsprong hiervan ligt in het bijbelboek Jozua, waar het volk Israël de nabijwonende stam van de Gibeonieten op grond van eerder gedane beloften niet uit de weg wil ruimen, maar in een ondergeschikte positie op zijn grondgebied wil laten wonen.¹⁴ Het gebruik van de bijbelse beeldspraak van uitverkoren zijn, maakt de innige band tussen het Zuid-Afrika van de apartheid en de staat Israël, ook in 1948 op het wereldtoneel verschenen, heel goed duidelijk.

Precies in de maand, waarin ik mijn studiereis door Zuid-Afrika maakte, oktober 1998, heeft de Nederlandse Gereformeerde synode definitief afstand genomen van het apartheidsdenken. Zelfs toen was er nog bij diverse afgevaardigden verzet tegen afschaffing daarvan. Beyers Naudé bracht in ons gesprek hiervoor begrip op. 'Ik denk, dat ik dat verzet begrijp, als ik bedenk hoeveel jaren het mij heeft genomen om van deze uitkijk los te komen. Die wortels hebben zich zo diep ingegraven in onze levens.'¹⁵

De politieke uitwerking van dit rassenscheidingsdenken was deels bedoeld om de toestroom van zwarte mensen naar de steden te stoppen. De Tweede Wereldoorlog, waarbij Zuid-Afrika nauw was betrokken, had een sterke industrialisatie met zich meegebracht en deze hield in de jaren daarna niet op, met als gevolg dat aan de vraag naar arbeidskrachten niet alleen met blanke arbeiders kon worden voldaan. De nieuwe regering probeerde deze toestroom in te dammen door het uitvaardigen van allerlei apartheidswetten.¹⁶ Wetgeving is gedurende het hele apartheidsbewind een van de middelen geweest om een gescheiden ontwikkeling tot in de kleinste details af te dwingen. Een van mijn gesprekspartners gaf dit gegeven als verklaring voor de

¹² Kistner, *a.w.*, 300.

¹³ Bloom, *a.w.*, 175-6.

¹⁴ Jozua 9.

¹⁵ C.F. Beyers Naudé, voormalig directeur van het Christelijk Instituut en vroegere secretaris-generaal van de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken, in een vraaggesprek op 12 oktober 1998 in Johannesburg.

¹⁶ Crawford-Klotz, *a.w.*, 59.

afkeer die jonge Zuid-Afrikanen hebben om een juridische studie te kiezen.¹⁷ Het dichte netwerk aan wet- en regelgeving, waarmee de apartheid aan de Zuid-Afrikaanse samenleving werd opgelegd, moet hebben gewerkt als een nauwsluitend en verstikkend net, waarbij als logisch vervolg een uitgebreid apparaat ter handhaving moest worden opgezet en in stand gehouden. Daarbij ging het om zowel 'kleine apartheid', met dwingende regels voor het persoonlijke leven en samenleven (zoals het verbod op gemengd huwelijken van een blanke en een gekleurde partner, gescheiden gebruik van openbare voorzieningen en het verbod voor niet-blanken om zich te vestigen in blanke woongebieden met de daarmee verbonden gedwongen verhuizingen¹⁸), als 'grote apartheid', met regelingen voor de samenleving in wijder verband, waaronder de thuislanden-wetgeving.

Achtereenvolgende regeringen van de Nationale Partij hebben de apartheidspolitiek nader uitgewerkt. In 1955 deed premier J.G. Strijdom zijn officiële versie van het wezen van apartheid uit de doeken.

'Noem het opperheerschappij, baaskap of wat dan ook, het is en blijft een kwestie van overheersing. Ik wil daar zo duidelijk mogelijk over zijn en ik kom niet met uitvluchten. De blanke heerst, òf de zwarte grijpt de macht. Als hij de kans krijgt, zal de niet-blanke niemand boven zich dulden. Alleen door overheersing zal de blanke baas kunnen blijven. En de enige manier om de baas te kunnen blijven, is door de niet-blanke het stemrecht blijvend te ontfangen.'¹⁹

Strijdom overwoog de drie protectoraten van het Verenigd Koninkrijk, die hij aan Zuid-Afrika wilde toevoegen om het woongebied voor de zwarte bevolking uit te breiden, economisch te boycotten, tenzij overdracht door de Britten plaats vond. De overdracht vond niet plaats, maar werd uitgesteld totdat de binnenlandse politiek van Zuid-Afrika zou voldoen aan de normen van het Britse imperium.²⁰ Zijn opvolger Verwoerd ging verder in zijn spoor en noemde afzonderlijke ontwikkeling goed voor de zwarte Zuid-Afrikanen. Hun traditionele gezagsstructuren zouden worden hersteld en opnieuw gerespecteerd in grotendeels autonome thuislanden, aparte woongebieden voor iedere etnische groep. Zo zou worden voorkomen dat hun specifieke en onvervangbare culturele erfenis verloren zou gaan in de door blanken gedomineerde smeltkroes van de steden. De thuislanden zouden een eigen regering krijgen

¹⁷ Ashley Green Thompson, stafmedewerker afdeling Gerechtigheid en Vrede van de Rooms-Katholieke Bisschoppen Conferentie in Zuid-Afrika in een vraaggesprek op 20 oktober 1998 in Pretoria.

¹⁸ Zie b.v. 'Mensen op transport. Kerken in Zuid-Afrika over de deportatie in hun land.', *Allerwegen* 15-1 (1984).

¹⁹ Brian Lapping, *De geschiedenis van apartheid*, Houten 1986, 134.

²⁰ Lapping, *a.w.*, 151.

en een confederatie vormen met het blanke Zuid-Afrika.²¹

Uiteraard werd tijdens deze jaren vanuit Zuid-Afrika met argusogen naar de rest van het Afrikaanse continent gekeken. Het proces van losmaking van de koloniale mogendheden was op gang gekomen en de vrees was groot dat de 'zwarte macht' zich allengs zou uitbreiden tot het bolwerk van blanke suprematie. Een speciale rol speelde hierin de invloed van het communisme, dat toen nog oppermachtig was in Oost-Europa. De Sovjet-Unie was een bondgenoot voor bevrijdingsbewegingen en werd na het zelfstandigworden van de voormalige Portugese koloniën Angola en Mozambique als een nog grotere bedreiging gezien. Uit de lucht gegrepen was deze vrees niet, zoals een studie over de Russische buitenlandse politiek aantoonde. In de jaren tachtig had de Sovjet-Unie met 21 van de 35 Afrikaanse staten visovereenkomsten gesloten. Hierin kwamen verschillende belangen samen: de voorziening in voedselbehoeften, zeetransport, wetenschappelijk onderzoek en een deel van de zeemacht van de Sovjet-Unie, zodat strategische en economische functies waren verweven.²² De overeenkomsten hielden in dat de Sovjet-Unie langs de hele olie-route rond de Kaap militaire macht zou kunnen uitoefenen.²³

De angst voor het communisme, met zijn anti-kapitalistische en anti-godsdienstige strekking, zat er in Zuid-Afrika diep in en heeft als sterke drijfveer gediend voor veroordeling en bestrijding van de grootste bevrijdingsbeweging in het land, het ANC, dat jarenlang door de communistische landen is gesteund. Merkwaardig genoeg is een beroep op het motief van het communisme als bedreiging aanvaard door de Waarheids- en Verzoeningscommissie. 'De commissie accepteerde de verklaring van velen, dat zij niet voor apartheid, maar tegen communisme hadden gevochten.'²⁴

Dit gegeven neemt niet weg dat de sterke indruk bestaat dat het gevaar in de propaganda van de apartheidsoverheid sterk is aangedikt. De beschrijvingen van het Zuid-Afrika onder de apartheid wekken het beeld van een zekere hysterie, waartoe het kunstmatige beleid van rassenscheiding kennelijk wel moest leiden. Oud-minister Fismer, afkomstig uit de gelederen van de Nationale Partij, legde hier in ons vraaggesprek een verband met wat de sancties losmaakten.

²¹ Lapping, *a.w.*, 128.

²² Peter Vanneman and W. Martin James III, *Soviet Foreign Policy in Southern Africa, Problems and Prospects*, Pretoria 1982, 40.

²³ Vanneman-James, *a.w.*, 41.

²⁴ Ralf K. Wüstenberg, *Die politische Dimension der Versöhnung - Eine theologische Studie zum Umgang mit Schuld nach den Systembrüchen in Südafrika und Deutschland*, Habilitationsschrift Heidelberg 2003; Gütersloh 2004, 209.

‘In het begin hadden de sancties een verhardend effect op ons gevoel. We zagen onszelf als mensen die bezig waren met een grote uitdaging. De wereld zou ons niet begrijpen. De wereld was verkeerd, communistisch. Vanuit een godsdienstig oogpunt zagen wij het communisme als een serieuze bedreiging en het ANC stond gelijk aan communisme. Wat als tegenwerking over ons werd uitgestort, moest op een of andere manier beïnvloed zijn door het communisme.’²⁵

De geesteshouding die bij apartheid hoorde, kwam derhalve heel vaak neer op uitsluiting van anderen, met een bijbehorende, grote angst voor verkeerde invloeden. Dit heeft zich met name doen gelden op wetenschappelijk gebied. Een studie over de academische boycot brengt scherp onder de aandacht hoezeer de Zuid-Afrikaanse regering zelf isolerend optrad. Zij perkte de academische vrijheid ernstig in door middel van een reeks wetten, zoals de Wet ter onderdrukking van het communisme (1950) en de Internationale Veiligheidswet uit 1982, die een volledige controle op het universitaire bedrijf inhield: toelating van studenten, benoeming van docenten, censuur van de leerstof en controle op het wetenschappelijk onderzoek.²⁶ Wie met onderzoeksresultaten kwamen die de status quo bedreigden, konden gewond of gedood worden. De regering weigerde paspoorten aan academici die tegen de apartheid waren. Kortom: de Zuid-Afrikaanse regering paste een academische boycot toe op haar eigen wetenschapsbeoefenaren.²⁷

Net als Beyers Naudé maakten twee hoogleraren van de Randse Afrikaanse Universiteit in Johannesburg inzichtelijk hoe moeilijk het is om een bevoorrechte positie op te geven. De historicus Van Aswegen legde uit dat er aan de universiteit wel degelijk begrip bestond voor het feit dat er uiteindelijk een grote zwarte deelname aan de regering moest wezen, maar dat er tegelijkertijd vertwijfeling optrad met betrekking tot de eigen positie. Als er een zwarte regering komt, zo luidde de vraag, wat zal dan jouw positie als blanke zijn? ‘Uiteindelijk waren wij zo’n bevoorrechte gemeenschap en ik denk, dat het voor mensen moeilijk is om voorrechten op te geven. Zelfs een academicus, die een verstandelijke berekening daarvan maakte, kon zich daarvan als mens niet losmaken.’²⁸ Ook zijn collega Van der Waal onderstreepte de medeverantwoordelijkheid die je als betrokkene had door je bevoorrechte positie. Zijn vak, de antropologie, bracht veldonderzoek met zich mee, waartoe hij zich, samen met zijn gezin, een half jaar in zwarte woongebieden vestigde, met als gevolg dat hij de mensen daar beter leerde kennen. ‘Dit leidde tot

²⁵ Chris Fismer in eerder vermeld vraaggesprek.

²⁶ Haricombe, *a.w.*, 56.

²⁷ Haricombe, *a.w.*, 57.

²⁸ Henning van Aswegen, toenmalig hoogleraar Geschiedenis aan de Randse Afrikaanse Universiteit, in een vraaggesprek op 14 oktober 1998 in Johannesburg.

vriendschap met mensen van kleur en een ander begrip van de situatie. Dat maakte je niet meer gewild in de familie of in de kerk, waar een soort groepsdruk was. Mensen als Beyers Naudé hebben daaronder geleden. Hij heeft een boycot van de kant van de Afrikaans sprekenden gehad.’²⁹

Ook op sportgebied heeft de apartheid diepe sporen getrokken. Sadick Emeran, bestuurder van een grote, regionale cricketbond verwoordde de verbijstering over de apartheid bij niet-blanken als volgt: ‘Wij konden niet begrijpen hoe blanken konden geloven dat die politiek almaar kon voortduren. Zij geloofden dat het een van God gegeven ordening was, waarin mensen verschillend moesten wezen en dat op iedere mogelijke manier.’ Daarom was de sportboycot zo heilzaam geweest: ‘Toen de blanke sportmensen werden geïsoleerd, begonnen zij te voelen wat wij al die jaren door reeds hadden gevoeld. Nooit hadden wij het genoeg cricket te spelen in toernooien tegen andere nationale teams.’ Ook hij deed verslag van onrechtvaardige en ruwe bejegening door de apartheidsautoriteiten, die met name de sportbestuurders trof. Onder de zogenaamde negentig-dagen-wet kon iemand zonder vorm van proces voor 90 dagen worden opgesloten, in de hoop dat het verzet van de sportbestuurders zou worden gebroken en de organisaties zouden uiteenvallen.³⁰

Weliswaar beijverde de regering zich om een gunstiger beeld van de Zuid-Afrikaanse sportsector op te wekken door sportbeoefening in gemengd raciaal verband toe te staan, maar, zegt de auteur van een boek over de sportboycot, dit effect was slechts heel beperkt. Samen sporten mocht op bepaalde momenten, als het daar dan maar bij bleef. Een uitgekiende apartheidswet (Liquor Amendment Act) uit 1974 bepaalde dat gekleurde bezoekers uit het buitenland weliswaar van alle faciliteiten gebruik mochten maken tijdens de sportbeoefening, alleen na de wedstrijd kon er niet samen worden gegeten, gedanst op de zelfde dansvloer of gezwommen in het zelfde zwembad.³¹ Ook mochten blanken niet, of slechts in klein getal, bij sportevenementen van zwarten gaan kijken.³²

Het toestaan van niet op rassenbasis samengestelde nationale teams door de regering ging de meeste anti-apartheidsstrijders in Zuid-Afrika niet ver genoeg. Zij legden de lat alsnog hoger onder de leus: ‘Geen normale sport

²⁹ Kees van der Waal, hoogleraar Antropologie en Ontwikkelingsstudies aan de Randse Afrikaanse Universiteit, in een vraaggesprek op 13 oktober 1998 in Johannesburg.

³⁰ Sadick Emeran, bestuurder van de Cricket Association of the Western Cape, in een vraaggesprek op 29 oktober 1998 in Kaapstad.

³¹ Sam Ramsamy, *Apartheid, The Real Hurdle, Sport in South Africa and the International Boycott*, London 1982, 40.

³² Ramsamy, *a.w.*, 28.

in een abnormale maatschappij' en gingen door met de sportboycot.

Om dit overzicht van oorsprong, bedoeling en uitwerking van de apartheidsideologie aan te vullen, wil ik nog twee onvergetelijke momenten noemen van mijn rondreis door Zuid-Afrika, beide op dezelfde dag. Overdag bezocht ik de universiteit van Fort Hare, die lange tijd de enige plaats in het land was waar niet-blanken konden studeren. De zwarte leiders die na de val van de apartheid aan de macht kwamen, ontvingen daar hun academische opleiding. Ik ontmoette de bibliothecaresse, een zwarte vrouw, in gezelschap van een collega van Brits-Zuid-Afrikaanse origine, die belangeloos meehielp bij het automatiseren van het bibliotheekbestand. In ons gesprek vroeg de blanke mevrouw of ik de prachtige kust bij Kaapstad al had gezien, waarop haar collega in spontane woede uitbarstte. Zij verwoordde haar ergernis van zoveel jaren, waarin de prachtige stranden van haar land alleen het domein van de blanke burgers waren geweest. Als niet-blanken hadden zij daar eenvoudig geen toegang toe gehad.³³ De blanke bibliothecaresse hoorde deze uitval met begrip aan. Haar hulpvaardige aanwezigheid daar maakte zij trouwens ook duidelijk door te vertellen dat zij de echtgenote was van de schrijver L. Forman, die hoorde bij een grote groep van mensen (onder wie Oliver Tambo en Nelson Mandela) die in 1956 werden beschuldigd van hoogverraad.³⁴

Op de terugweg van Fort Hare verdwaalde ik in een van de zwarte woonbuurten van Oost-Londen, waar ik gastvrij was opgenomen door de Kameroenese medewerker van een Nederlands ontwikkelingsproject. De ervaring van die avond zal ik niet licht vergeten. Een woonwijk op afstand van de stad, beter bekend onder de naam township, gebouwd volgens de formule, waarmee de bewegingen van de zwarte bevolking altijd te controleren waren. Nergens, maar dan ook nergens was een lichtpunt te zien, noch op straat, noch in een van de huizen. Veel stenen op de weg en overal de schimmen van zwarte, vooral jonge mensen, van wie ik enkele, tegen alle waarschuwingen in, heb aangesproken om de weg te vragen, zodat ik toch nog op mijn bestemming kwam.

Persoonlijke waarneming tijdens de rondreis bevestigde het schokkende beeld dat al uit de boeken, kranten en televisie-uitzendingen bekend was van wat ongelijke behandeling van mensen aan onrecht en vernedering inhoudt. Zowel de theorie die hieraan ten grondslag ligt als de uitvoering ervan in de praktijk, waarbij de Zuid-Afrikaanse autoriteiten grof geweld niet schuwden, veroorzaakten in het land zelf, maar ook wereldwijd, een enorme beweging van protest en verzet, met als een van de strijdmiddelen internationale dwangmaatregelen.

³³ Mevrouw Yolisa Soul in een vraaggesprek op 22 oktober 1998 in Fort Hare.

³⁴ Zie ook Sampson, *a.w.*, 102.

2§2 Redenen om Zuid-Afrika te boycotten

In de vorige paragraaf kwamen de goede bedoelingen van de bedenkers van de apartheid naar voren, maar vooral de vernederende en onrechtvaardige uitwerking die dit denken in de praktijk voor het niet-blanke deel van de Zuid-Afrikaanse bevolking heeft gehad. Theologisch is er het zwaarwegende bezwaar, dat apartheid neerkomt op ontkenning van de eenheid van het menselijk geslacht en van de eenheid van de kerk als een gemeenschap van mensen uit alle rassen, volken en talen. Natuurlijk kan geprobeerd worden om onderscheid-maken te verdedigen met de nadruk op anders-zijn, maar zodra anders-zijn een rangorde met zich mee brengt van meer of minder en een machtsverschil van hoger en lager, kan er geen rechtvaardiging vanuit het christelijke geloof voor worden aangedragen. Juist omdat kerk en overheid in Zuid-Afrika zich op datzelfde geloof beriepen voor het instandhouden van het apartheidsstelsel, is het verzet vanuit de kerken in de wereld zo hevig geweest. Voor ons als Nederlanders kwam daarbij nog de schaamte, dat apartheid zo ongeveer het enige Nederlandse woord is dat in de hele wereld bekend is geworden, als aanduiding voor ongelijke behandeling van mensen van verschillende huidskleur.

Nog voor de officiële invoering van het apartheidsbeleid, ging India over tot boycotmaatregelen. Al in 1944 werd overwogen om dit te gaan doen vanwege de behandeling van inwoners van Zuid-Afrika die hun wortels in India hadden. In 1946 werd het voornemen omgezet in een daadwerkelijke ban op export naar en import vanuit Zuid-Afrika.¹ India zorgde ook dat het onderwerp op de agenda van de Verenigde Naties werd geplaatst, waaraan dertien Afro-Aziatische landen tijdens de zevende Algemene Vergadering in 1952 een vervolg gaven. Tijdens deze zitting was C.L. Patijn woordvoerder van de Nederlandse delegatie. In zijn toespraak ging hij in op de in het voorafgaande al genoemde verhouding tussen de soevereiniteit van een land, die volgens het Handvest van de volkerenorganisatie geen inmenging met binnenlandse aangelegenheden toestaat en het belang van controle op het handhaven van de mensenrechten, zoals die enkele jaren tevoren in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens waren aangenomen. Patijn gaf in zijn toespraak toe dat mensenrechten-aangelegenheden geen onderwerp van precieze wettelijke verplichtingen zijn en datgene, waar het Handvest in voorziet met betrekking tot mensenrechten niet verder gaat dan doelstellingen. Anderzijds kon de gemeenschappelijk aangegane verplichting om die doelstellingen te verwerke-

¹ R. Hengeveld and J. Rodenburg, *Embargo, Apartheid's Oil Secrets Revealed*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1995, 9.

lijken, niet genegeerd worden. De daarmee door de ondertekenaars aanvaarde verplichtingen mochten dan minder zijn dan verplichtingen onder positief recht, ze waren toch meer dan een eenvoudig huldebetoon aan een principe en stellig meer dan een lege huls. De maatregelen van een regering die in strijd zijn met zulke niet-precieze, doch niettemin echte internationale verplichtingen, zijn daarom internationaal van belang en niet langer uitsluitend een zaak van binnenlandse rechtsbevoegdheid.²

Patijn erkende de sterke zaak die ook de Zuid-Afrikaanse regering had door zich te beroepen op het onderhavige artikel uit het Handvest, Artikel 2, punt 7, waarin geen inmenging wordt toegestaan in zaken die 'wezenlijk' binnen de binnenlandse rechtsbevoegdheid van welke staat dan ook vallen. Bij de stemming over de vraag of de Algemene Vergadering de competentie had over het rassenvraagstuk te spreken, stemde de vertegenwoordiger van Zuid-Afrika, samen met die van Australië, België, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk tegen, terwijl Nederland zich van stemming onthield³.

De Zuid-Afrikaanse filosoof H. Lötter opperde in in ons vraaggesprek: 'Misschien is dat de dienst die Zuid-Afrika met de apartheidspolitik aan de wereld heeft bewezen, dat een regering zich niet langer kan verschuilen achter het beginsel van de niet-inmenging, maar verantwoording af te leggen heeft aan de wereldgemeenschap.'⁴

In de loop van de jaren is de nadruk op deze verantwoordingsplicht inderdaad alleen maar groter geworden, want in 1963 nam de Algemene Vergadering resolutie 182 aan, die de stellige overtuiging uitdrukte, dat het apartheidbeleid en de rassen-discriminatie zoals in praktijk gebracht door de Zuid-Afrikaanse regering, weerzinwekkend waren voor het geweten van de mensheid en dat daarom een positief alternatief voor deze politiek moest worden gevonden door vreedzame middelen.⁵ Dit besluit betekende een bevestiging van het al eerder aanvaarde recht op opstand. Gewapende conflicten die de strijd van volken betroffen tegen koloniale en vreemde overheersing en racistische regimes, dienden beschouwd te worden als internationale gewapende

² Ministerie van Buitenlandse Zaken, Verslag over het eerste gedeelte van de zevende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York, 14 oktober-22 december 1952, (32), 's Gravenhage, 1953, 192-193.

³ Verslag Algemene Vergadering 1952, p. 55.

⁴ Hennie Lötter, hoogleraar Filosofie aan de Randse Afrikaanse Universiteit in een vraaggesprek op 14 oktober 1998 in Johannesburg.

⁵ Landgren, a.w., 249.

conflicten in de zin van de Conventies van Genève van 1949.⁶ De veroordeling werd nader uitgewerkt door de Algemene Vergadering van 1966 en in 1977 bevestigd en aan de Geneefse Conventie toegevoegd, terwijl deze in 1998 nog werd opgenomen in het Romeinse Statuut van het Internationale Strafhof.⁷ Met deze vaststelling werd iedere medewerking aan het apartheidssysteem strafbaar.⁸

In 1977 vertaalde de Veiligheidsraad deze absolute veroordeling in resolutie 418, die de lidstaten verplichtte tot een wapenembargo tegen Zuid-Afrika, waarbij de leverantie van paramilitaire politie-uitrusting was inbegrepen. N.J. Schrijver tekent hierbij aan, dat het opmerkelijk was dat de Veiligheidsraad niet de situatie in Zuid-Afrika zelf aanwees als reden voor de wapenboycot, maar het volgende daarvoor aanvoerde: de verwerving door Zuid-Afrika van wapens en aanverwant materiaal vormt een bedreiging voor handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Onder de wapenboycot viel ook het verlenen van licenties of onderhoudsdiensten en alles wat met atoomwapens te maken had.⁹ In 1984 volgde een verzoek aan de lidstaten af te zien van wapenimport uit Zuid-Afrika. Het initiatief tot deze additionele wapenboycot kwam van Nederland, dat destijds in de Veiligheidsraad vertegenwoordigd werd door ambassadeur Van der Stoep. Dit was echter louter een aanbeveling. Een jaar later volgde een zelfde vraag met betrekking tot nieuwe investeringen en leningen en bepaalde culturele en academische contacten.¹⁰ Vanaf het uitbreken van de ordeverstoringen met dodelijke slachtoffers in Sharpeville in 1960 nam de Algemene Vergadering talloze resoluties aan die apartheid veroordeelden. Zo werd in 1962 opgeroepen tot maatregelen die in feite op sancties neerkwamen. Lidstaten werden opgeroepen hun diplomatieke betrekkingen met Zuid-Afrika te verbreken of deze niet aan te gaan. Steeds werd een beroep gedaan op artikel 39 uit het Handvest, omdat van bedreiging van de wereldvrede door dit stelsel van rassenscheiding sprake was.¹¹

⁶ Baldwin Sjollema, *Isolating Apartheid, Western Collaboration with South Africa, Policy Decisions by the World Council of Churches and Church Responses*, Program to Combat Racism, Geneva, 1982, 32.

⁷ Beth S. Lyons: 'Getting to Accountability: Business, Apartheid and Human Rights', *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 17/2, 1999, 155.

⁸ Lyons, a.w., 156.

⁹ N.J. Schrijver, a.w., 131.

¹⁰ Hanlon, a.w., 195.

¹¹ Zie voor een uitgebreid overzicht van de resoluties van de Algemene Vergadering tussen 1960 en 1986: Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Basingstoke 1987, 47-52.

De verwachtingen van met name economische maatregelen waren steeds erg groot vanwege het alomt gesignaleerde gegeven, dat in Zuid-Afrika regering en bedrijfsleven een verwevenheid van uitzonderlijke dichtheid vormden, met als onontkoombare conclusie, dat zakenmensen de regering in het zadel hielden.¹² Ook Beth S. Lyons legt hierbij de vinger: overheersend kenmerk van de verhouding tussen de Nationale Partij en het zakenleven in actieve of passieve vorm was de aanvaarding van vele apartheidswetten door het bedrijfsleven.¹³ Een kras voorbeeld hiervan is een wet uit 1980, de National Key Points Act, die bedrijven uit bepaalde sectoren oplegde in samenwerking met de Zuid-Afrikaanse krijgsmacht commando-eenheden te vormen en te trainen om industriële sabotage en onrust in de samenleving te voorkomen. Ook was gedwongen levering van wapens of machines door deze wet mogelijk. De kosten van deze bezigheden mochten niet aan de moedermaatschappijen in het buitenland worden gerapporteerd.¹⁴

Het Kairos-document, waarin Zuid-Afrikaanse kerkleiders en theologen een analyse gaven van de alarmerende situatie in hun land, stelde dat het conflict niet eenvoudigweg als een rassenoorlog kon worden getypeerd. Ook al was de rassencomponent er wel, het ging niet om twee gelijke rassen of naties, ieder met de eigen zelfzuchtige groepsbelangen. Het ging om een situatie van tirannie en onderdrukking. In de sociale categorieën van de bijbel uitgedrukt: onderdrukker tegenover onderdrukten.¹⁵

In dezelfde geest is apartheid door de Internationale Arbeidsorganisatie, ILO, in bij deze organisatie passende bewoordingen, omschreven als een systeem van dwangarbeid. Nog sterker werd het in 1980 verwoord, toen apartheid tot 'collectieve slavernij' werd verklaard, omdat het een schending was van artikel 4 van de Rechten van de Mens, dat slavernij en knechtschap verbiedt.¹⁶ Hierbij kan gedacht worden aan het in Nederland bekend geworden voorbeeld van de boycotactie van citrusfruit van het merk Outspan. In een daarover verschenen brochure worden de harde arbeidsomstandigheden van de boerenarbeiders uiteengezet. Voor hen waren er niet de arbeidswetgeving of sociale maatregelen, die er voor arbeiders in andere sectoren wel waren. Ze werden deels in geld, deels in natura uitbetaald. Zij vielen onder de

¹² Rob van Es, *Een ethiek van belangen*, Groningen 1991, 46.

¹³ Lyons, a.w., 143.

¹⁴ Crawford-Klotz, a.w., 149.

¹⁵ The Kairos Document: *Challenge to the Church; A Theological Comment on the Political Crisis in South Africa*, Braamfontein, 1987³, 20-21.

¹⁶ Lyons, a.w., 157.

venijnige ‘Meester-en-Knechten Wet’ en onder bepalingen die voortvloeiden uit de ‘Bantoe Arbeidswet’, die een vorm van lijfeigenschap inhielden.¹⁷ Alle mensen in Europa die genoten van de Zuid-Afrikaanse wijn en de Zuid-Afrikaanse sinaasappels, werd op het hart gebonden te beseffen dat de arbeid die deze heerlijke wijn en verrukkelijke vruchten voortbracht, dwangarbeid en gevangenisarbeid was, verricht onder onmenselijke omstandigheden.¹⁸ Een dergelijke oproep tot begrip en actie dwingt tot een bepaalde vereenzelviging. Mogelijk gingen toen en nu, bij het vernemen van onrechtvaardige arbeidsomstandigheden, de gedachten terug naar de tijd dat dit soort onrecht ook in de Nederlandse land- en tuinbouw voorkwam. Zo vond ook regelmatig vereenzelviging plaats met de slachtoffers van de apartheid in landen, waar net zozeer mensen van verschillende huidskleur naast elkaar leven. Patijn refereerde hieraan al in zijn genoemde rede voor de Algemene Vergadering: ‘Het zou, gelet op het Handvest en in de ogen van de wereld, een vergissing zijn, wanneer we zouden weigeren te discussiëren over een zaak die duidelijk ver buiten de grenzen van Zuid-Afrika vele mensen heeft beroerd en die haar schaduw werpt op andere plaatsen, waar mensen van verschillende rassen zij aan zij leven.’¹⁹ Dit heeft wel in het bijzonder gegolden voor de bevolking van de Verenigde Staten, waaronder de anti-apartheidsbeweging grote aanhang kreeg. Oud-minister van financiën en bankbestuurder Liebenberg beaamde dat er in Amerika beslist meer gevoeligheid bestond voor het blank-zwart thema dan ergens anders.²⁰

Al of niet investeren en consumeren in verbinding met het land van de apartheid, kreeg, volgens vele waarnemers, door de geladen situatie in beide gevallen een sterk symbolische betekenis. Zo was voor de Evangelische Kerk in Duitsland de prikkel om tot economische maatregelen over te gaan, de overweging dat de omvang van investeringen en handelscontacten door de Zuid-Afrikaanse overheid werd gehanteerd als maatstaf voor het vertrouwen van overzeese partners in haar politiek.²¹ Omgekeerd legde een gesprekspartner in Zuid-Afrika, die bestuurlijk actief was geweest in het ondergrondse verzet van het ANC, de betekenis uit van sancties als symbool van internationale solidariteit met een vergelijking die de predikant-interviewer tegenover hem moest aanspreken: ‘Het was voor ons heel belangrijk te weten dat we een vorm van steun hadden en dat hielp. Als pastor zult u weten, dat mensen die in

¹⁷ Esau de Plessis, *‘Outspan, Bouwstenen voor apartheid’*, Rotterdam 1972, 22-23.

¹⁸ De Plessis, a.w., 63.

¹⁹ Verslag van de zevende Algemene Vergadering, 1952, 191.

²⁰ Liebenberg in eerder vermeld vraaggesprek.

²¹ Starnberger Institut, a.w., 87.

een ziekenhuisbed liggen, het bezoek van een pastor, of iemand anders die dit wil doen, waarden. Dat troost bij pijn en pijn wordt ermee verlicht.²²

Naast het stelsel van apartheid zelf, waren er voor de internationale gemeenschap nog drie redenen om het land te boycotten. Behalve de weigering om het gezag van de Verenigde Naties over Namibië, het vroegere Zuid-Westelijke Afrika, te erkennen en de steun aan Rhodesië in de periode van de sancties tegen dit land (met name de hulp om de olieboycot te ontduiken), was dit de politiek van destabilisatie jegens de naburige landen, die in deze jaren als de frontlijnstaten werden aangeduid. Deze landen verschaften onderdak aan Zuid-Afrikaanse anti-apartheidsstrijders, die hier vandaan acties konden ondernemen. De onderzoeker Hanlon schrijft dat deze destabilisatie-politiek ten aanzien van de acht buurlanden weloverwogen was. Ze moest dienen als barrière tegen de guerrillastrijders, met de naïeve verwachting dat daarmee opstand binnen Zuid-Afrika kon worden voorkomen. Pretoria gebruikte de landen als gijzelaars om de internationale sancties te verhinderen en als nuttige exportmarkt in de regio voor de eigen industrie. Terwijl het westen zijn mening nog moest vormen over sancties tegen Zuid-Afrika, heeft Zuid-Afrika al sancties opgelegd aan zijn buurstaten en de effectiviteit ervan aangetoond, aldus Hanlon.²³ De analyse dat het hier ging om sancties, toegepast door Zuid-Afrika op zijn buurlanden, werd niet gedeeld door Peter Batchelor, een defensie-econoom, met wie ik in Kaapstad sprak.

‘Ik denk dat sancties een te groot woord is. Het was meer een soort van economische sabotage, een poging om met economische macht de buurlanden te intimideren en tot onderwerping te dwingen. Het ging allemaal om het handhaven van een soort economische hegemonie of controle over de regio, om te trachten de kritiek op de apartheid te ondermijnen. Het werd nooit geformaliseerd in termen van een sanctiecampagne, wetgeving of iets dergelijks.’²⁴

Deze uiteenzetting zal naar de internationaal gangbare moraal van gelijke rechten voor alle mensen voldoende stof hebben aangedragen voor het aantonen van de slechtheid van de apartheidsideologie en –praktijk. Toch blijft het vreemd om, net als bij alle meningsverschillen over morele vragen, te bedenken, dat er een andere kant was, die jarenlang van het eigen gelijk en de beste bedoelingen was overtuigd. Juridisch leidt dat tot de interessante

²² Andrew Hendricks, makelaar in onroerend goed en voormalig ANC bestuurder in een vraaggesprek in Oost-Londen op 23 oktober 1998.

²³ Joseph Hanlon, *Beggar your neighbours, – Apartheid Power in Southern Africa*, Indiana University Press, 1986, 2-3.

²⁴ Peter S. Batchelor, defensie-econoom en toenmalig stafid van het Centrum voor Conflict Oplossing van de Universiteit van Kaapstad in een vraaggesprek in Kaapstad op 4 november 1998.

constatering die wordt vermeld in de al aangehaalde Duitse studie over de omslag in Zuid-Afrika, dat wat in de apartheidsstaat legaal was, volgens de rechtsregel 'geen straf zonder wet' achteraf niet voor illegaal gehouden kon worden (*nulla poena sine lege*).²⁵

Duidelijk is wel, dat na vaststelling van wat moreel is, tegelijk bij het invoeren van internationale dwangmaatregelen dient te worden aangegeven aan welke verbeteringen moet worden voldaan, willen de sancties weer kunnen worden opgeheven. Voor de Zuid-Afrikaanse situatie van de apartheid zijn door Hufbauer in zijn overzichtsstudie vijf voorwaarden voor opheffing van de sancties verwoord:

1. Opheffen van de ban op politieke partijen.
2. Onderhandelingen met de zwarte oppositie.
3. Opheffen van de noodtoestand.
4. Vrijlating van alle politieke gevangenen.
5. Opheffen van alle apartheidswetgeving, waarbij de groepsgebiedenwet en de wet voor de bevolkingsregistratie er als eerste vernederende voorbeelden van discriminatie uitspringen.²⁶

Zowel de negatieve beschrijvingen van het bestaan onder de apartheid, als de positieve beschrijvingen van de noodzakelijke opheffing van het onrecht, maken duidelijk dat bestrijding van de ideologie en praktijk van de apartheid een rechtvaardige zaak was. In zijn artikel over de rechtvaardige oorlog, noemt Boer drie mogelijkheden, die als gerechtvaardigde reden voor een oorlog kunnen worden opgevat:

1. Bescherming van burgers of staten tegen onterechte aanvallen.
2. Het herstellen van ten onrechte afgenomen rechten.
3. Het verdedigen of opnieuw vestigen van een rechtvaardige politieke orde.²⁷

In dit schema zou de derde reden, per analogie toegepast op het verschijnsel van sancties, een geschikte verwoording zijn van de drijfveer die er was om tot een boycot tegen Zuid-Afrika over te gaan. Voor het overgrote deel van de Zuid-Afrikaanse bevolking was immers geen sprake van een rechtvaardige politieke orde. Niet-blanken waren van het actieve en passieve kiesrecht uitgesloten. Zij hadden geen recht een eigen woonplaats, opleiding of partner van andere huidskleur te kiezen, om maar enkele rechten te noemen

²⁵ Wüstenberg, *a.w.*, 120, noot 40.

²⁶ Hufbauer, *a.w.*, 235.

²⁷ Boer, *a.w.*, 90.

die in een gemiddeld democratisch bestuurd land aan de burgers toekomen. Daarnaast waren er vele andere schrijnende voorbeelden van ongelijke behandeling, zoals een schokkend krantenbericht in de jaren tachtig vertelde over een ambulance, die een ernstig ziek zwart kind bij het dichtstbijzijnde ziekenhuis afleverde, waar het op grond van zijn huidskleur voor behandeling werd geweigerd en naar een veel verder gelegen hospitaal moest worden gebracht. Juist dit soort voorbeelden heeft de wereld wakker geschud, dat er in Zuid-Afrika aan miljoenen mensen groot onrecht werd gedaan.

2§3 Hoe dacht de gekleurde bevolking over de boycot en hoe bepalend was dat voor een beslissing over sancties?

Een batterij aan wetten maakte het buitengewoon moeilijk om binnen Zuid-Afrika steun te betuigen aan de internationale dwangmaatregelen. De Wet op officiële geheimen (1956), de Wet op sabotage en oproerige samenscholingen (1962) en de Binnenlandse veiligheidswet (1982) zorgden ervoor dat de steun aan sancties kon worden opgevat als sabotage.¹ Beyers Naudé schetste hiervan de harde consequenties.

‘Het was de zwarte mensen geheel en al verboden om zich openlijk over de boycot uit te spreken. Zij durfden hun mening niet te zeggen, want ze zouden zeker zijn opgepakt, in de gevangenis opgesloten en gefolterd worden. Maar in onze private en vertrouwelijke gesprekken is ons, bijna zonder één uitzondering, duidelijk geworden dat zij voor de boycot waren. Zij zeiden: gaat u alstublieft daarmee door. Dat maakte het geloofwaardig om in hun naam voor deze acties te zijn.’

Op de vraag hoe het te verklaren was dat een deel van de Zuid-Afrikaanse kerken, met name de onafhankelijke kerken, de boycotmaatregelen niet steunde, was zijn antwoord:

‘De onafhankelijke kerken hadden zich nog nooit met economische en sociale vraagstukken bezig gehouden. De bisschop van de Zion Christian Church stond onder een enorme druk van de regering en heeft, naar onze indruk, ook financiële steun gekregen. Daarom wisten wij dat van hun kant geen steun kon komen. Dat gold ook voor enkele van de charismatische kerken.’²

Ondanks het grote risico hiervan, hield Mark Orkin in september 1985 in het hele land een opinie-onderzoek onder zwarte inwoners van stedelijke gebieden. De uitkomst daarvan was dat een beslissende meerderheid enige vorm van desinvestering als middel om de apartheid te beëindigen, ondersteunde. 24% was voor totale desinvestering, 26% voor onbeperkte investeringen en 49% voor desinvestering onder bepaalde voorwaarden.³ In het onderzoek werd ook gevraagd hoe men over terugtrekking van investeringen dacht met het oog op de gevolgen voor de werkgelegenheid. 26% steunde koste wat het kost de desinvestering, ook als werkloosheid het gevolg was; 25% was voor als er weinig banen verloren gingen en 48% was terughoudend als het offer te groot zou worden.⁴ De onderzoeker Bloom noemt in zijn studie nog andere peilingen

¹ Hanlon, *a.w.*, 18.

² Beyers Naudé in het eerder aangehaalde vraaggesprek.

³ Mark Orkin, directeur van de Community Agency for Social Enquiry, *The Struggle and the Future; What black South Africans really think*, Johannesburg 1986, VII.

die zijn gedaan, met nogal verschillende uitkomsten.⁵ Hij concludeert uit het onderzoek van Orkin dat de uitkomst overeenkomt met die van Schlemmer, die eerder een opinie-onderzoek deed. Als een kwart van de zwarte bevolking totale desinvestering steunde, bleef er driekwart over, bestaande uit verschillende categorieën die geplaatst kunnen worden als aanhangers van ofwel selectieve desinvestering ofwel investering onder voorwaarden.⁶ Hij herinnert aan het grote aandeel van jongeren in de zwarte bevolking (in 1986 was 50% jonger dan vijftien jaar) en de grote steun voor sancties onder studenten. Een van hun organisaties, de South African Student's Organisation, zag voortgaande investeringen als een manier om een niet-veranderingsgezinde, zwarte middenklasse te kweken.⁷ Zoals wereldwijd is waar te nemen bij verzet tegen bepaald beleid, hebben jonge mensen een vrijere opstelling. Wie eenmaal met werken is begonnen en een gezin moet onderhouden, zal zich gemiddeld anders opstellen. Bloom citeert een zakenman uit die tijd: 'Een man met vele behoeften zal de 'brood-en-boter' vraagstukken voorop stellen en stemrecht als een lange-termijn doel zien'.⁸ In vakbondskringen werd verschillend gedacht over de terugtrekking van investeringen, waarbij de grote bonden (de Nationale Bond van Mijnwerkers en de Federatie van Zuid-Afrikaanse Vakbonden, FOSATU) desinvestering wel toejuichten. De kleinere nationale bond van arbeiders in de confectie nam het meest uitgesproken anti-standpunt in.⁹ Ook de vakbond die Buthelezi, de leider van het thuisland Kwazulu-Natal en verklaard tegenstander van economische sancties, in 1978 oprichtte, was tegen terugtrekking van investeringen.¹⁰ Buthelezi en zijn Inkatha-beweging geloofden dat hoge winsten en buitenlandse investeringen de apartheid zouden ontmantelen.¹¹ Christopher Merrett, bibliothecaris van de Universiteit van Natal, kon uit eigen ervaring vertellen hoe de Inkatha-beweging ook op andere boycotgebieden een eigen richting volgde en dienovereenkomstige tegenbewegingen opriep.

'Inkatha verzette zich tegen het idee van een sportboycot en een academische boycot. Buthelezi's groepering werd door de voorstanders van de boycot gezien als een traditionele, op het platteland gerichte, patriarchale en autoritaire partij.

⁴ Idem, 15.

⁵ Bloom, *a.w.*, 62-63.

⁶ Bloom, *a.w.*, 70.

⁷ Bloom, *a.w.*, 76.

⁸ Bloom, *a.w.*, 173.

⁹ Bloom, *a.w.*, 90.

¹⁰ Gerhard Maré and Georgina Hamilton, *An Appetite for Power; Buthelezi's Inkatha and South Africa*, Braamfontein 1987, 53.

¹¹ Maré and Hamilton, *a.w.*, 132.

Het was moeilijk om precies te weten tot welke hoogte Inkatha een politieke filosofie vertegenwoordigde en in hoeverre het de persoonlijke agenda van Buthelezi representeerde.¹²

Over de opstelling van de grootste zwarte bevrijdingsbeweging, het African National Congress, tegenover de sancties, zijn verschillende geluiden te horen. Dankzij bemiddeling van enkele geëngageerde landgenoten werd ik in de gelegenheid gesteld in Oost-Londen een aantal mensen te ontmoeten die in die regio binnen het ANC tijdens en na de apartheid een leidende rol speelden. Gemeenteraadslid F.W. Mbovane was overtuigd van de absolute steun van iedereen voor sancties. Binnen de gelederen van het ANC was van een meningsverschil of tegenstellingen geen sprake. 'Iedere vooruitstrevend denkende Zuid-Afrikaan steunde de sanctiemaatregelen. De onafhankelijke kerken die dat niet deden, waren niet onafhankelijk, maar stilzwijgende aanhangers van de apartheid.' Mbovane verwoordde het inzicht dat we ook al in het Kairos-document tegenkwamen: 'Onze strijd was in de grond een klassenstrijd, tussen bezitters en bezitlozen (haves and have nots) en niet noodzakelijkerwijs een strijd tussen zwart en blank.'¹³ Ook zijn partij- en plaatsgenoot Hendricks sprak zich in deze geest uit: 'Ik heb geen aanwijzingen dat er mensen binnen het ANC waren die tegen sancties waren. De armen stonden duidelijk achter ons en doen dit nog tot vandaag.'¹⁴ Een andere mening werd geuit door de filosoof Lötter: 'Binnen het ANC werd verschillend over de sancties gedacht. Een aantal mensen heeft, zeker na 1990, ingezien, dat sancties op den duur ernstige economische schade in Zuid-Afrika konden aanrichten.'¹⁵ Deze visie vinden we terug in een bundel artikelen, samengesteld door Mark Orkin, wiens opinie-onderzoek we hiervoor bespraken. In het voorwoord zet hij de bedoeling uiteen. Het boek moest een tegenwicht vormen voor alle publiciteit (en propaganda) in Zuid-Afrika die gericht was tegen desinvestering. Door de houding van de overheid waren de mensen nauwelijks op de hoogte van de brede steun voor sancties in de wereld. Tegen de censuur in verscheen de bundel, uitgegeven in New York, maar gedrukt in Zuid-Afrika, toegankelijk van inhoud en te koop aangeboden voor een prijs die bereikbaar was voor iedere beurs. Het boek nam stelling tegen de dogma's van de tegenstanders van sancties: ze zouden tegen de wens van de zwarten ingaan en hun belangen

¹² Christopher Merrett, bibliothecaris van de Universiteit van Natal, deskundige op het gebied van de academische boycot en de sportboycot, in een vraaggesprek op 26 oktober 1998 in Pietermaritzburg.

¹³ F.W. Mbovane, voormalig verzetsstrijder en gemeenteraadslid voor het ANC in Oost-Londen, in een vraaggesprek op 21 oktober 1998.

¹⁴ Hendricks in eerder genoemd vraaggesprek.

¹⁵ Lötter in eerder genoemd vraaggesprek.

schaden en een isolationistische koers bij de blanken (de zogenoemde ‘laager-mentaliteit’) aanwakkeren.¹⁶ In dit boek wordt de strategie van het ANC met betrekking tot sancties als niet samenhangend getypeerd. Dwars door het ANC heen liep een lijn tussen twee benaderingen. De ene wilde eerst afbreken en dan opbouwen (vooral te vinden bij de militaire vleugel) en de andere wilde onderhandelen over overdracht van de macht.¹⁷

Tijdens mijn reis door Zuid-Afrika heb ik in de universiteitsbibliotheek van Fort Hare gezocht naar schriftelijke gegevens van de meningvorming binnen het ANC over de sancties. Het ANC heeft zijn archief toevertrouwd aan deze universiteit, waar Mandela, zoals eerder vermeld, en andere zwarte leiders van het eerste uur hebben gestudeerd. Wellicht was het naïef te veronderstellen dat er zoiets als notulen van beraadslagingen van de ANC leiders in ballingschap in het hoofdkwartier te Lusaka bestonden, alsof er verslagen bekend zijn van vergaderingen van onze verzetsmensen in de Tweede Wereldoorlog. In het najaar van 1998 was het archief van het hoofdkwartier in Lusaka nog niet beschikbaar. De archieven van de diplomatieke posten die het ANC in diverse hoofdsteden in de wereld had (ze waren groter in getal dan de officiële ambassades van Zuid-Afrika) waren wel toegankelijk, maar leverden niet het antwoord op deze vraag. Daarom was het verrassend een boek tegen te komen van de ANC-er Dale McKinley, die op deze vraag ingaat. In zijn inleiding merkt hij op:

‘Sinds de opheffing van de ban op het ANC is weinig gepubliceerd over de strategie en tactiek van het ANC. Terwijl tal van interne ANC-documenten voor discussie hebben gecirculeerd binnen de organisatie, zijn deze binnen een tamelijk kleine kring van intellectuelen en activisten gebleven. Ten gevolge daarvan hebben de wijdere kring van ANC-leden, academici en activisten en het grote publiek slechts een vaag idee van omvang en karakter van het debat over de strategie en daaruit voortgevloeide politiek van het ANC. Dit boek probeert een eind te komen om dit gat te vullen.’¹⁸

Het is kennelijk niet zo vreemd dat de interne discussie binnen het ANC moeilijk te achterhalen is. In de reconstructie die McKinley geeft, stelt hij vast dat het ANC een lijn van aanpassing (accommodation) volgde, omdat het een breed spectrum van ideologieën en klassebelangen vertegenwoordigde en geloofde dat deze lijn van aanpassing de kortste weg naar bevrijding was.¹⁹ De meeste leden, sympathisanten en leiders kwamen uit de kleine burgerij.²⁰ Een

¹⁶ Orkin, ed., *Sanctions against apartheid*, VI.

¹⁷ Orkin, *Sanctions*, 39.

¹⁸ Dale T. McKinley, *The ANC and the Liberation Struggle – A Critical Political Biography*, Chicago 1997, XV.

¹⁹ McKinley, *a.w.*, 10.

terugkerende gedachte in zijn studie is de stelling dat de massastrijd verworpen dan wel onbenut bleef. De gewapende strijd werd als een nieuw drukmiddel in de bredere accommodatie-strategie opgenomen. Doordat internationale steun voor het geweld extern moest worden georganiseerd, werd de massa buitengesloten.²¹ Dit had zijn weerslag op de gang van zaken rond de sancties. Onder de leiders, schrijft McKinley, werd de sanctie-strategie algemeen en onkritisch aanvaard. Sommige arbeiders daarentegen waren niet overtuigd. Op het congres van de vakbond Cosatu in 1987 werd door de afgevaardigden een resolutie aangenomen die invoelend verklaarde dat 'de georganiseerde werkende klasse in Zuid-Afrika geen controle op de sanctiecampagne had gehad'. In het blad *South African Metalworker* verscheen een artikel dat hierop een nadere toelichting gaf:

'De sanctiecampagne wordt gevoerd, alsof de arbeiders zelf geen macht hebben om de buitenlandse bedrijven te controleren. De campagne ontkent het feit dat arbeiders in vakbonden lange en bittere gevechten hebben geleverd om iets te zeggen te hebben over de manier, waarop hun levens worden georganiseerd. Natuurlijk lag het niet in hun macht te beslissen over de hoogte van de investeringen, maar wel een begin te maken met controle op deze investeringen, zodat ze konden bijdragen aan de strijd om van Zuid-Afrika een land te maken dat vrij is van kapitalisme en uitbuiting. Het gevolg van deze ontwikkeling zou een afgeknotte nationale bevrijding zijn.'²²

In het voorafgaande kwamen we al de conclusie van W. Kistner tegen, die toegaf dat de politieke bevrijding voorrang heeft gekregen boven de economische. McKinley maakt in zijn studie zijn radicale standpunt nog duidelijker, wanneer hij zegt dat bij welke discussie dan ook over het gebruik van sancties als politiek en economisch wapen de vraag van het imperialisme, met zijn wereldwijde rol, het hart vormt.²³

'De betekenis van het imperialisme voor de kwestie van de sancties is des te belangrijker gelet op het hoge internationale gehalte van Zuid-Afrika's politieke economie. In zo'n context heeft een sanctiecampagne alles in zich om de bestaande afhankelijkheid van de (apartheids) staat van de internationale invoer van kapitaal te versterken. Voor het succes van sancties is een eenstemmige steunbetuiging nodig van talrijke regeringen en internationale instellingen.'

Hij wil met zijn boek aantonen dat de sanctiecampagne van het ANC, als weerspiegeling van de benadering van apartheid via een verenigd front, mogelijk heeft gemaakt dat de internationale strijd hevig is beïnvloed door de

²⁰ McKinley, *a.w.*, 8.

²¹ McKinley, *a.w.*, 25.

²² McKinley, *a.w.*, 97.

²³ McKinley, *a.w.*, 93.

zeer internationale krachten waarvan de belangen tegengesteld waren aan ook maar enige radicale economische hervorming in Zuid-Afrika.²⁴

Het lijkt of deze criticus van het ANC wil zeggen dat zijn beweging in een fuik is gezwommen en zich onmachtig tot werkelijke vernieuwing heeft laten maken door zich te begeven in het internationale economische krachtenveld en daarvan de taal te gaan spreken. Was dit een onontkoombaar probleem en maakt dit inzichtelijk dat er een verschil bestond tussen de ANC-leiders in ballingschap, die onvoorwaardelijk voor sancties waren en een deel van de aanhang dat ze alleen goedkeurde op bepaalde voorwaarden? Voorstanders in de aanhang waren vooral de hoger opgeleiden, die zich spiegelde aan de positie van de bevoorrechte landgenoten.²⁵ Toch leefde niet bij iedereen de indruk dat het ANC de sancties zo enorm bevorderd had. Terugkijkend op de olieboycot, waarbij zij sterk was betrokken, concludeert Frene Ginwala: 'De olieboycot zou meer invloed hebben gehad, als het ANC vastberadener steun had verleend. Hoe dit kwam? Deels hadden wij het te druk en deels hadden veel mensen geen waardering voor de betekenis van het embargo.'²⁶

De verlamme invloed van de wetgeving op het bespreekbaar maken van de sancties in de Zuid-Afrikaanse samenleving is niet steeds van kracht geweest. Naarmate het gesprek erover buiten het land intensiever werd en vooral nadat Zweden als koploper investeringen in Zuid-Afrika in de ban had gedaan in 1979, kwamen er meer openingen. De kerken werden lange tijd door de verschillende wetten op dit punt geremd, maar deden via de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken en de Rooms-Katholieke Bisschoppenconferentie toch oproepen om de sancties te steunen. Vooral de Anglicaanse aartsbisschop Tutu is hierbij een groot stimulator geweest. Hij zette dit standpunt kracht bij door de volgende waarschuwendende woorden:

'Wie willen investeren in Zuid-Afrika, moeten weten dat zij dit verdorven systeem ondersteunen, dat ik eerder heb omschreven als het meest verdorven systeem sinds het nazisme. Wij willen niet dat onze ketenen comfortabeler worden gemaakt, wij willen dat onze ketenen worden verwijderd.'²⁷

Het gezag waarmee deze kerkleider sprak, plaatste hem blijkbaar boven de wet. Hij, maar ook andere kerkelijke vertegenwoordigers werden niet vervolgd na steunbetuiging aan de internationale sancties.

Het omgekeerde, het publiekelijk uiten dat men geen voorstander van

²⁴ McKinley, *a.w.*, 94.

²⁵ Orkin, *Sanctions*, 91.

²⁶ Hengeveld, *a.w.*, 112.

²⁷ Bloom, *a.w.*, 81.

sancties was, kon ook problemen oproepen. De voorganger van Desmond Tutu als Anglicaans bisschop van Johannesburg, bracht zijn anti-desinvesterings standpunt pas naar voren na zijn aftreden.²⁸ De econoom Strijdom vertelde dat vele zwarte mensen hun mening niet konden kenbaar maken, terwijl zij sterk tegen de sancties gekant waren en wel om redenen van werk en inkomen. Hij wist dat van zwarte collega's, met wie hij in die periode werkte. Zijn eigen anti-boycot standpunt is daarom zo belangwekkend, omdat hij dermate bekend had gestaan als tegenstander van het apartheidsbeleid, dat hij daardoor in eigen kring werd buitengesloten, zowel in zijn werk als hoogleraar economie aan de Randse Afrikaanse Universiteit en de Witwatersranduniversiteit, toentertijd van respectievelijk blanke-Afrikaner en blanke-Engelse oriëntatie, als in de gemeente van de Nederduitse Gereformeerde Kerk waartoe hij behoorde.²⁹

Zijn morele positie is interessant in het kader van deze studie, omdat hij laat zien dat men tegen de apartheid en tegelijk tegen sanctiemaatregelen kon zijn. Op het hoogtepunt van de strijd verklaarde de secretaris-generaal van het Britse Gemenebest dat wie tegenstander was van sancties die iedereen wilde, medeplichtig werd aan de apartheid.³⁰ De man die lange tijd voorzitter van de Rooms-Katholieke Bisschoppenconferentie (en bestrijder van de apartheid) was, aartsbisschop Dennis Hurley van Durban, kenschetste de argumenten voor economische druk als iets ritueels. 'De toets of je denkt dat apartheid een kwaad is, is of je oproept tot economische druk. Als je dat niet doet, betekent dit dat je niet denkt dat het systeem slecht is. Of je vervolgens, als je ertoe hebt opgeroepen, ook werkelijk wilt dat de sancties worden toegepast, is weer een heel ander verhaal.'³¹

In de inleiding op dit boek kwam de typering van Zuid-Afrika als een gecompliceerd land ter sprake. Hoe waar dit is, wordt geïllustreerd door nog twee voorbeelden van meningen ten aanzien van de sancties. Het eerste is van Makaziwe Mandela, dochter van Nelson Mandela, van wie in een krantenartikel werd vermeld dat zij voor een gehoor van Amerikaanse studenten in 1990 haar verbazing had geuit over de steun aan de sancties die duizenden banen hebben gekost aan mensen die dat verlies het minste konden dragen. Zij zei niet te begrijpen hoe mensen in rede konden aannemen dat die maatregelen

²⁸ Bloom, *a.w.*, 162.

²⁹ Peet Strijdom, gasthoogleraar economie aan de Randse Afrikaanse Universiteit (waar hij na afschaffing van de apartheid werd teruggevraagd om te komen doceren, nadat hij lange tijd in het bedrijfsleven werkzaam was geweest) in een vraaggesprek in Johannesburg op 15 oktober 1998.

³⁰ Orkin, *Sanctions*, 144.

³¹ Hanlon, *a.w.*, 53.

zwarte Zuid-Afrikanen konden helpen.³²

Het andere voorbeeld komt uit het gesprek met oud-minister Fisser van de Nationale Partij, voor wie vast staat dat het westen geen betere vorm had kunnen kiezen om de meerderheid van de Zuid-Afrikaanse bevolking die tegen het systeem was, te steunen. 'Ik denk', verklaarde hij, 'dat sancties als een beter alternatief naar voren kwamen dan menige andere vorm van steun die het westen had kunnen geven.'³³

Aan het eind van deze studie komen we nog op dit punt van de vereenzelviging van het anti-apartheid standpunt met de pro-sanctie stellingname terug, maar we sluiten nu deze paragraaf af met de principiële vraag van de solidariteit. Als de slachtoffers van apartheid sancties wilden, betekende dit dan niet dat je moest kiezen zoals de vertegenwoordiger van het Gemeenebest dit verwoordde en daarom achter de sanctiebeweging diende te staan?

O'Donovan verklaart dit argument ongeldig. Omdat de zwarte leiders voor sancties waren, zo luidde de redenering, moest de publieke opinie wel steun geven aan algemene sancties en moesten wij niet overbezorgd zijn over de gevolgen ervan. 'Wij zijn', vervolgt hij, 'aansprakelijk voor de methoden door middel waarvan wij verkiezen oorlog te voeren. De zwarte gemeenschap was niet gerechtigd haar kinderen en bejaarden aan te bieden als wapens tegen de blanke regering.'³⁴

Op dit punt van het onderzoek naar de boycot tegen Zuid-Afrika aangekomen, wordt in volle omvang duidelijk hoe lastig het is om andermans of eigen morele gelijk te bewijzen. Een gevleugeld woord uit de jarenlange discussie in Nederland over de apartheid was de uitdrukking 'Je moet er geweest zijn'. Met een beroep op deze slogan konden voorstanders van de gescheiden ontwikkeling hun gelijk proberen te halen, maar het kon evengoed worden toegepast op het verdedigen van sancties. De onderdrukte, gekleurde bevolking kon toch het beste weten wat goed was om de blanke onderdrukkers tot een omkeer in het beleid te bewegen?

We constateerden dat ook onder de gekleurde en blanke tegenstanders van het apartheidsbewind mensen waren die de boycot niet steunden. Bij morele beslissingen hoeft lang niet altijd de mening van de meerderheid bepalend te zijn, ook al kan de macht van het getal de doorslag geven. Bovendien behoudt iedere persoon de eigen morele verantwoordelijkheid om naar beste weten te beslissen en te handelen. In het geval van de dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika waren verwijten in twee richtingen mogelijk. Het niet steunen

³² Cape Times, 4 november 1998, 7.

³³ Fisser in eerder genoemd vraaggesprek.

³⁴ O'Donovan, *a.w.*, 103.

van sancties kon worden opgevat als onrecht doen aan de onderdrukte bevolking. Het wel steunen van sancties kon betekenen, dat hierdoor onverantwoorde schade werd aangericht. In het slothoofdstuk en de ethische eindafweging komen we op dit dilemma terug.

2§4 De morele verantwoordelijkheid van nationale overheden en supranationale organen

Het besluit tot internationale dwangmaatregelen en uitvoering daarvan komt neer op een samenspel tussen nationale overheden en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties. De Veiligheidsraad, en niet de Algemene Vergadering, heeft de bevoegdheid het besluit tot bindende sancties te nemen. Wel heeft de Algemene Vergadering het recht sancties aan te bevelen en zoals we eerder vermeldden, heeft zij dit ten aanzien van Zuid-Afrika talloze keren gedaan. Daarmee is dit gegeven onmiddellijk extreem vatbaar voor uitoefening van macht, omdat immers een aantal vertegenwoordigers in de Veiligheidsraad over een veto-stem beschikt, waarmee een besluit kan worden verhinderd.¹ Een van de sanctiestudies brengt in dit verband in herinnering hoe Frankrijk jarenlang een embargobesluit tegen Zuid-Afrika heeft tegengehouden, omdat het in die periode nauw betrokken was bij de explosieve situatie in zijn kolonie Algerije, waardoor het zelf kans liep op een veroordeling door de Veiligheidsraad. Frankrijk gaf geen steun aan het tussenbeide komen in interne aangelegenheden van een land om voor bewaking van de mensenrechten op te komen.² Hoe in de wereld van de internationale diplomatie de bordjes compleet verhangen kunnen worden, blijkt uit het vervolg. Toen Frankrijk de Algerijnse troebelen eenmaal achter zich had kunnen laten, pleitte het in 1985 als eerste grote mogendheid voor economische sancties tegen Zuid-Afrika.³ In de studie van Weiss c.s. wordt ook de vinger bij dit tere punt gelegd. Het nemen van sancties is aantrekkelijk, omdat landen met een verschillende buitenlandse politiek zich erin kunnen vinden.⁴ Deze diversiteit van opvattingen maakt het ingewikkeld om binnen de Veiligheidsraad tot een eenstemmig besluit te komen, omdat de uitkomst altijd een compromis zal zijn.⁵ Daarbij stellen de auteurs de vraag of steun voor sancties binnen VN-verband een grond is voor groter operationeel succes of slechts voor nog kronkeliger procedures. En kunnen de grote landen er niet mee aan de haal gaan voor hun eigen belang?⁶

¹ 'Memorandum Wereldraad van Kerken', 268: Permanente leden van de Veiligheidsraad hebben regelmatig hun veto-macht gebruikt of daarmee gedreigd om vrienden of bondgenoten te beschermen tegen de toepassing van verplichtende sancties.

² Landgren, *a.w.*, 209.

³ Landgren, *a.w.*, 212.

⁴ Weiss, *a.w.*, 2

⁵ Weiss, *a.w.*, 220.

⁶ Weiss, *a.w.*, 241.

Als eenmaal een besluit tot dwangmaatregelen is genomen door de Veiligheidsraad, zo legt Schrijver uit, berust de primaire verantwoordelijkheid voor uitvoering ervan bij de lid-staten. Zij zijn verplicht de sancties in hun nationale wetgeving en binnenlandse wetsorde in te voeren. Een gang van zaken, waarvoor geen uniforme praktijk bestaat, zelfs niet in het verband van de Europese Unie. Bindende beslissingen van internationale instellingen zijn slechts in enkele staten ‘direct toepasbaar’, in de zin dat zij directe wettelijke gevolgen kunnen hebben zonder een bemiddelende juridische stap van een nationale autoriteit.⁷ Het nationale kanaal geldt evenzeer voor verplichting van bedrijven. ‘Indirect gaan de sanctieresoluties ook bedrijven aan. Toch moet hun gehoorzaamheid aan de sancties verzekerd worden door hun eigen landen en niet via de Verenigde Naties.’⁸

Landgren verduidelijkt het nadeel dat deze noodzakelijke taakverdeling tussen staten en de Verenigde Naties destijds had. Wapenembargo-maatregelen van de VN zijn niet verbonden met enig mechanisme voor internationale toepassing of wetshandhaving. Thans bestaan er meerdere sanctiecomité’s van de Veiligheidsraad. Toentertijd was er alleen een speciaal Comité van de Veiligheidsraad, maar dit had geen recht op informatie en geen bevoegdheid om straffen op te leggen voor het doorbreken van het embargo.⁹ Dan is bij de nationale overheden zelf nog het probleem mogelijk dat uitvoering van de sancties een zaak van verschillende departementen is, waarvan de belangen onderling tegenstrijdig kunnen zijn.¹⁰

Regionale lichamen of individuele landen kunnen op eigen initiatief of in samenhang met de Verenigde Naties sancties opleggen, zoals in het verleden is gebeurd door bij voorbeeld de Raad van Europa, de Europese Gemeenschap, de Organisatie voor Afrikaanse eenheid, of subgroepen daarvan, en door de Organisatie van Amerikaanse landen. Ook hebben, zoals we in de volgende paragraaf zullen behandelen, onderdelen van individuele landen sancties opgelegd. Wanneer dit het geval is, stelt de volkenrechtgeleerde Bossuyt vast, geeft artikel 52 van het Handvest van de VN hiervoor de begrenzungen aan. Regionale maatregelen moeten in overeenstemming zijn met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties. Sanctie-regimes die eenzijdig of door een regionaal lichaam zijn opgelegd moeten voldoen aan alle vereisten die het Handvest daaraan stelt, daarbij inbegrepen overeenstemming met de

⁷ Schrijver, a.w., 156-157.

⁸ Schrijver, a.w., 148.

⁹ Landgren, a.w., 209.

¹⁰ Landgren, a.w., 193.

beginselen van gerechtigheid en internationaal recht.¹¹ Deze Belgische rapporteur van de VN-Mensenrechten Commissie heeft in zijn rapport vervolgens een ‘zes vorktanden-test’ geformuleerd, door middel waarvan sancties beoordeeld kunnen worden. We vermelden hier zijn zes criteria, aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een sanctieregime gerechtvaardigd is.

1. Zijn de sancties opgelegd om geldige redenen?
2. Raken de sancties de juiste partijen?
3. Raken de sancties de juiste goederen of objecten (met andere woorden: komen de basisbehoeften van een bevolking er niet door in gevaar?)
4. Is er een redelijke tijdslimiet voor de sancties vastgesteld?
5. Zijn de sancties effectief?
6. Zijn de sancties vrij van protest voortkomend uit schending van ‘de beginselen van menselijkheid en de voorschriften van het publieke geweten’?

Bij deze laatste ‘tand van de vork’ tekent Bossuyt aan dat bij de beoordeling van sancties de reactie van regeringen, intergouvernementele organen, niet-gouvernementele organisaties, wetenschapsbeoefenaren en, vanzelfsprekend, het publiek in acht moet worden genomen. Dit zesde criterium, de zogenaamde ‘Martens Clause test’ is niet alleen van belang vanwege de mensenrechten en het humanitaire recht, waaruit het is voortgekomen, maar ook vanwege de oproep van het Handvest tot internationale solidariteit en het zich richten op prangende humanitaire zorgen.¹²

Diverse sanctie-onderzoekers noemen de druk van burgers op hun regeringen om tot sancties tegen Zuid-Afrika over te gaan. Sancties versterkten de mini-maxi-strategie, zegt de studie van Weiss. Er ontstond druk op de westerse regeringen van de kant van hun burgers, die alle wreedheden in de media vernamen. Er was een wens om iets te doen.¹³ Volgens Hufbauer c.s. hebben sancties tegen Zuid-Afrika een enorme voldoening verschaft aan de kiezerskorpsen in Europa, Verenigde Staten en Canada.¹⁴ Waarom dit zo gevoelig lag, stipten we eerder al even aan vanwege de geloofs- en cultuurverwantschap van het westen met Zuid-Afrika. De politicoloog Geldenhuys verwoordde dit aldus:

‘Er is hoog opgegeven van Zuid-Afrika als verlengstuk van Europa en als verdediger van de christelijke, westerse waarden op het zwarte continent. Dat was

¹¹ Bossuyt, *a.w.*, artikelen 39 en 40, 11.

¹² Bossuyt, *a.w.*, 11 en 12.

¹³ Weiss, *a.w.*, 155.

¹⁴ Hufbauer, *a.w.*, 41.

een geloofsartikel en daarover zijn de Europeanen zich hoogst ongemakkelijk gaan voelen. De westerse oriëntatie van Zuid-Afrika heeft volgens mij de veroordeling aanzienlijk verscherpt.¹⁵

De regeringen hadden er vaak afkeer van om iets te doen, maar ze moesten wel van hun wetgevers of anti-apartheidsgroepen in hun land. Door die afkeer werden vele sancties evenwel niet effectief toegepast.¹⁶

Defensie-econoom Batchelor vindt de behoefte om iets te doen heel begrijpelijk.

‘In de wereld waarin wij vandaag leven, is het voor landen moeilijk om aan de kant te staan en te kijken, wanneer kwaad wordt begaan of ondemocratische praktijken de kans krijgen te bloeien. Sancties lijken mij ten minste een manier te zijn, waarop de internationale gemeenschap haar veroordeling of zorgen kan uitdrukken met betrekking tot ondemocratische of boosaardige dingen die plaats vinden.’¹⁷

Het kan daarom geen toeval zijn dat kort na de scholierenopstand in Soweto in 1976 een jaar later in de Veiligheidsraad werd besloten tot een bindend wapenembargo tegen Zuid-Afrika.

¹⁵ Geldenhuys in eerder vermeld gesprek.

¹⁶ Crawford-Klotz, *a.w.*, 89.

¹⁷ Batchelor in eerder vermeld gesprek.

2§5 De morele verantwoordelijkheid van lagere overheden, maatschappelijke organisaties, kerken en burgers

Bewust is in deze studie gekozen voor een aanpassing van het tweede criterium uit de theorie van de rechtvaardige oorlog. De reden hiervan is in feite al in de vorige paragraaf genoemd. Nationale overheden of de Verenigde Naties zijn ten aanzien van Zuid-Afrika soms niet of slechts ten dele overgegaan tot dwangmaatregelen. Allerlei overwegingen van eigenbelang, zoals de rol die het blanke bewind in Zuid-Afrika kon spelen bij indamming van de communistische invloedssfeer of leverantie van mineralen, of andere redenen, stonden het besluiten tot allesomvattende sancties in de weg. Hierop of hierop vooruitlopend namen lagere overheden, vakbonden, andere maatschappelijke organisaties, kerken en individuele burgers hun eigen verantwoordelijkheid. Daarom is het criterium verbreed, met als nadeel dat de redenering minder scherp kan zijn, als het om de beoordeling van bevoegdheid gaat. We herinneren aan de precisering die O'Donovan gaf van maatregelen, waarmee men afstand kan nemen van een land dat een onrechtvaardig beleid volgt. Sommige maatregelen vallen, betoogde hij, perfect binnen de gebruikelijke bevoegdheden van een overheid, andere vallen daarbuiten en ressorteren onder oorlogsrecht, zodat hiervoor een afzonderlijke verantwoording moet worden gegeven.

Een omvangrijke beweging van afzonderlijke acties door een opmerkelijk brede groep instellingen kwam op gang, toen verplichte, allesomvattende sancties niet haalbaar bleken, concludeert het sancties-handboek van Hanlon. 'Een rijzend tij van sancties kwam op, waaronder verstaan moeten worden alle mogelijke acties tegen de regering van Zuid-Afrika.'¹ Pensioenfondsen raakten hierbij betrokken door het hoge morele profiel van de campagnes voor desinvestering, omdat vele mensen het als onaanvaardbaar beschouwden te profiteren van apartheid.² Ook de oproep van de Amsterdamse hervormde predikanten aan hun pensioenfonds om het beleggingsbeleid te wijzigen, stond in dit verband. Als overheden en bedrijven terughoudend zijn, concludeert het handboek, worden de sancties van de mensen zelf des te belangrijker, met als belangrijkste wapen de publiciteit.³ Soms werd de geleidelijke weg bewandeld van poging tot beïnvloeding, bij voorbeeld door te proberen met een kritische inbreng op aandeelhoudersvergaderingen de leiding van bedrijven ertoe te bewegen zich uit Zuid-Afrika terug te trekken of voelbare, beperken-

¹ Hanlon, *a.w.*, 194.

² Hanlon, *a.w.*, 237.

³ Hanlon, *a.w.*, 281-282.

de maatregelen te nemen. Vaak gingen de acties verder en werd besloten tot het verkopen van aandelen van ondernemingen die hun winst verdienden door zaken te doen met Zuid-Afrika. De studie van Cortright vermeldt dat in het land dat altijd koploper geweest is in boycotmaatregelen, de Verenigde Staten, in 1991 29 staten, 24 provincies en 29 steden deze aandelen hadden verkocht, terwijl dat tien jaar daarvoor reeds het geval was bij de tachtig voornaamste protestantse kerkgenootschappen.⁴

In Nederland was, volgens het zojuist genoemde advies aan de Raad van Kerken, sprake van een 'verantwoordelijkheidsvacuüm', waarbij het bedrijfsleven en de regering elkaar voor verantwoordelijk hielden. De bedrijven die zaken deden in of met Zuid-Afrika, zeiden niets te kunnen of hoeven doen, zolang de overheid hiervoor geen regels stelde. De regering wees op haar beurt de verantwoordelijkheid terug naar het bedrijfsleven.⁵ M.J. van Riemsdijk noemt het voorbeeld van oliemaatschappij Shell, die van mening was dat het politieke systeem de keus diende te maken en dat men van een onderneming geen politiek instrument mocht maken.⁶

In reactie hierop ontstond er ook in ons land een beweging van lagere overheden. In 1986 en 1987 bundelden gemeenten die een eigen Zuid-Afrika-paragraaf hadden opgesteld en geen zaken wensten te doen met ondernemingen die een band hadden met Zuid-Afrika zich in de 'Lagere Overheden tegen Apartheid'.⁷

O'Donovan, van wie hier tot nu toe uiterst strenge woorden hebben geklonken, spreekt in zijn opstel over de sancties waardering uit voor uitingen van afkeuring met betrekking tot onrecht in andere landen. 'Zulke daden of uitingen van afkeuring zijn een gesprek tussen samenlevingen eerder dan tussen regeringen. Dit beschermt de morele meningsvorming van een samenleving over internationale zaken tegen de dwang van politiek realisme, dat een staat onvermijdelijk beïnvloedt.'⁸ We zagen dit al bij de overheersende betekenis van 'gevolgen'-ethiek voor bestuurders tegenover de grotere vrijheid die verontruste burgers hebben om een principiële ethiek te volgen bij hun protest tegen onrecht. O'Donovan vervolgt: 'Een samenleving die niet buiten haar regering om oordelen over haar burens kan vormen en uitdrukken, is geen vrije samenleving.' Als voorbeeld noemt hij de Britse regering, die het verbreken

⁴ Cortright, *a.w.*, 178.

⁵ 'Buitenlandse investeringen in Zuidelijk Afrika', een advies aan de Raad van Kerken in Nederland, opgesteld door de Sectie Internationale Zaken, Amersfoort 1975, 28-29.

⁶ M.J. van Riemsdijk, *Actie of dialoog, Over de betrekkingen tussen maatschappij en onderneming*, Enschede 1994 (diss.), 75.

⁷ Van Riemsdijk, *a.w.*, 90.

⁸ O'Donovan, *a.w.*, 100.

van culturele contacten met het Zuid-Afrika van de apartheid aanmoedigde, maar niet verplicht stelde.⁹

In de inleiding is al aangegeven, dat deze studie geen overzicht beoogt van alle acties die in Nederland of daarbuiten tegen de apartheid zijn ondernomen. Die acties waren talrijk en zijn op alle niveaus met grote inzet van vele mensen uitgevoerd.

We zagen in de vorige paragraaf dat afzonderlijke instellingen en individuen, met name journalisten, een wezenlijke rol hebben gespeeld bij het aan het licht brengen van schendingen van boycots, omdat de Verenigde Naties en afzonderlijke landen nooit of zelden beschikten over controle-mogelijkheden. Het in Amsterdam gevestigde bureau dat de clandestiene olieleveranties door schepen aan Zuid-Afrika registreerde (Shipping Research Bureau), is in dit verband een bekend voorbeeld.

Zoals eerder opgemerkt, hebben de kerken in Zuid-Afrika zelf, maar ook wereldwijd een grote rol gespeeld in het verzet tegen de apartheid. De Wereldraad van Kerken sprak tijdens de assemblee in New Delhi in 1961 voor het eerst een veroordeling van apartheid uit. Gous verheldert de radicalisering van de koers van de Wereldraad door de omslag die werd gemaakt tijdens de conferentie in 1966 over Kerk en Samenleving. Daar werd overgestapt van een individualistische benadering die mensen door het evangelie wil veranderen naar een werkwijze, waarmee de kerk probeert de samenleving te veranderen en te raken aan de structuren van de macht.¹⁰ Dit leidde twee jaar later tijdens de assemblee in Uppsala tot de veroordeling van institutioneel racisme en de oproep tot terugtrekking van investeringen uit instellingen die racisme doen voortbestaan.¹¹ Een jaar later, in mei 1969, vond een consultatie plaats in Nottingham Hill, waarbij ook vertegenwoordigers van onderdrukte raciale groepen aanwezig waren. In het perscommuniqué werd directer dan in de formulering van de resolutie een oproep gedaan tot economische sancties.¹² Een paar maanden later gaf het Centrale Comité van de Wereldraad hieraan een vervolg in Canterbury, waar werd besloten tot een Programma ter bestrijding van het Racisme, dat uit zowel studie als actie zou moeten gaan bestaan. Er moest onderzoek komen naar alle beschikbare middelen van politieke actie, waaronder economische sancties, zowel van de lid-kerken als van regeringen.¹³

⁹ O'Donovan, *a.w.*, 100.

¹⁰ Gous, *a.w.*, 196.

¹¹ Buitenlandse investeringen in Zuidelijk Afrika, 8.

¹² *Bevrijding als opdracht van de kerken; Het Programma ter bestrijding van het racisme van de Wereldraad van Kerken.*, Analyses door P.J. Teunissen en beleidsadvies van de sectie Internationale Zaken aan de Raad van Kerken, 9.

¹³ *Bevrijding als opdracht*, 12.

De Nederlandse Hervormde Kerk liet zich na de oorlog tot het eind van de jaren vijftig in haar benadering van Zuid-Afrika leiden door haar secretaris-generaal K.H.E. Gravemeijer. Hij had grote belangstelling voor het land en richtte later in Johannesburg een Nederlandse kerkelijke gemeente op. Gravemeijer was een voorstander van contact en emigratie en pleitte ervoor Zuid-Afrika de gelegenheid te geven zich te ontwikkelen. Hij was van mening dat dit alle groepen ten goede zou komen.¹⁴ Nadat Gravemeijer was teruggetreden, werd de Wereldraad van Kerken de voornaamste bron van de beleidsbepalers inzake Zuid-Afrika.¹⁵ 'Het gevolg hiervan was dat de beleidsbepalers hebben leren kijken door de bril van de slachtoffers, terwijl dat bij een groot deel van de kerkleden niet zo was. Dat verklaart hun emotionele problemen met het voorgestelde beleid.'¹⁶

De lijn die de Wereldraad van Kerken vanaf jaren zestig koos, werkte door in het advies van de Sectie Internationale Zaken aan de Nederlandse Raad van Kerken in 1975, waarin, zij het op behoedzame manier, het terugtrekken van investeringen in Zuid-Afrika werd aanbevolen. Van de vierentwintig leden van de sectie, afkomstig uit de hele Nederlandse oecumene, konden drieëntwintig zich vinden in dit beleidsadvies. Alleen de vice-voorzitter, C.L. Patijn, die we al eerder tegenkwamen als woordvoerder van de Nederlandse delegatie bij de Verenigde Naties, kwam met een minderheidsstandpunt. Patijn sprak daarin uit dat het niet op de weg van kerken ligt om economische oorlogsverklaringen af te geven en dus het middel van politieke druk in de vorm van bepaalde economische maatregelen te adviseren. Wie van mening is dat dit wel een kerkelijke taak is, heeft de plicht aan te tonen dat zulke maatregelen het beoogde effect zullen hebben en hij geeft aan waarom hij daarover ernstige twijfels heeft. Een land met een aantrekkelijk beleggingsveld, dat in goud kan betalen, zal altijd belangstelling voor investeringen ondervinden en is niet te isoleren.¹⁷ Belangrijker nog vond hij de denkfout van de Wereldraad van Kerken om van buiten af de politiek verantwoordelijke leiding in het land met politieke wapenen (economische sancties, politieke druk en solidariteit met actief geweld) te bestrijden in plaats van steun te verlenen aan de reeds ingezette veranderingsprocessen in Zuid-Afrika zelf.¹⁸ Patijns conclusie was

¹⁴ Reindert Brouwer, *Tussen mondialisering en polarisatie; Analyse van de verveemding van een aantal synode-leden van het door de beleidsbepalers voorgestelde beleid, n.a.v. een beschouwing van het Zuid-Afrika beleid van de Nederlandse Hervormde Synode van 1945 tot 1987*, doctoraal scriptie Godgeleerdheid in Utrecht, 1987, 12.

¹⁵ Brouwer, *a.w.*, 19.

¹⁶ Brouwer, *a.w.*, 111.

¹⁷ Advies Buitenlandse investeringen, 31.

¹⁸ Advies Buitenlandse investeringen, 32.

dat de Wereldraad en haar lid-kerken de gedachte van sancties en politieke druk moesten laten varen.

‘De Kerk moet werken in Zuid-Afrika en trachten de handen te versterken van hen, die daar de goede strijd voeren. maar de gedachte tegen Zuid-Afrika op te treden met de soort middelen die de Verenigde Naties aanbeveelt, is niet alleen onrealistisch, maar in strijd met het wezen van de Kerk, die niet geroepen is om politieke vonnissen te helpen voltrekken en beter zou moeten bedenken wat in deze situatie de dienst der verzoening inhoudt. Ik ben dus niet bereid de Wereldraad verder op deze weg te volgen.’¹⁹

In Zwitserland probeerde een oecumenische werkgroep gesprekken aan te gaan met vertegenwoordigers van het bankwezen, met de bedoeling de bankiers te overtuigen dat een financiële boycot tegen Zuid-Afrika op zijn plaats was. De leden van de werkgroep verkeerden daarbij in de niet benijdenswaardige positie dat de leiding van de kerken, waarvan zij lid waren, zowel de protestantse als de rooms-katholieke, hen niet steunden en het parlement zich tegen een boycot van Zuid-Afrika uitsprak.²⁰

De gesprekken werden uiteindelijk door de werkgroep uit grote teleurstelling opgegeven, met de gelaten constatering, dat de Zwitserse kerk voor waarnemers van buiten ‘in een onscherpe nabijheid tot de Zwitserse politiek en economie werd gezien.’²¹

¹⁹ Advies Buitenlandse investeringen, 33.

²⁰ Christoph Weber-Berg, *Salz der Erde oder Spiegel der Gesellschaft? Studie betreffend die Haltung der SEK im Kontext der ‘Bankgespräche’ zum Thema Apartheid in den Jahren 1986-1989*, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Bern, 2004, 29 en 44.

²¹ Weber-Berg, a.w., 64-65.

2§5 Ethische tussenafweging.

In dit tweede hoofdstuk komt het, wat de ethische overwegingen betreft, neer op plicht en verantwoordelijkheid. Het criterium van de rechtvaardige zaak uit de theorie van de rechtvaardige oorlog is typisch een overweging van plicht: is het gerechtvaardigd, om niet te zeggen noodzakelijk een kwaad te bestrijden?

We zagen dat de bedenkers van de apartheid hun stelsel als een waardevolle maatschappij-ordening beschouwden, waarvoor zij een grond meenden te vinden in de bijbel. Pas nadat de hele wereld en de wereldkerk over hen heen waren gevallen, zijn zij, stukje bij beetje, bereid geweest het principe van rassenscheiding als norm voor de samenleving te laten vallen. Zij hebben dus achteraf de critici gelijk gegeven, dat mensen in wezen niet zo verschillend van elkaar zijn, dat ze niet werkelijk door en naast elkaar zouden kunnen leven. Eten, drinken, slapen, leren en studeren, werken, vrijen, (gezondheids)zorg nodig hebben, zorg geven, sport en kunst beoefenen, recreëren, of wat een mens ook gemiddeld maar doet, het komt voor iedereen in de grond genomen op het zelfde neer, met dezelfde daaraan verbonden rechten en plichten. Voor dat gelijke recht opkomen, was de inzet van de strijd tegen de apartheid in Zuid-Afrika. Bij uitstek een rechtvaardige zaak. Onmiddellijk hiermee verbonden is het criterium van de juiste intentie, dat neerkomt op de morele eis, dat de strijd niet wordt gevoerd uit eigenbelang of wraakneming. Voor dit soort onzuivere motieven zijn in de woorden van hen die de apartheid bestreden geen aanwijzingen te vinden. We zullen evenwel in het vervolg praktijkvoorbeelden tegenkomen van sanctiepolitiek, waarbij eigen belangen van landen een rol speelden.

In enkele grotere kerkelijke wereldverbanden leidde het verzet tegen de apartheid tot scherpe stellingnames. Zo nam de Lutherse Wereld Federatie al tijdens de assemblee in 1977 in Dar es Salam een resolutie aan, waarin apartheid werd aangemerkt als een kwaad, waarover binnen de kerk geen meningsverschil mogelijk kan zijn, zodat er sprake is van een 'status confessionis': verwerping van apartheid diende beschouwd te worden als een onderdeel van het geloof zelf en dienovereenkomstig betekenden zowel de theorie als de praktijk van de apartheid een ketterij. 'Onder normale omstandigheden mogen christenen verschillende meningen hebben over politieke kwesties. Toch kunnen politieke en sociale systemen zo pervers en onderdrukkend zijn, dat het in overeenstemming met de belijdenis is om ze te verwerpen en te werken aan verandering daarvan.' De verklaring is opgenomen in een brochure, waarin

het begrip 'status confessionis' aan een kerkhistorisch onderzoek en verdere analyse wordt onderworpen, omdat de verklaring van Dar es Salam het nodige verzet bleek op te roepen bij verschillende nationale Lutherse kerken.¹ De Wereldbond van Hervormde Kerken nam in 1982 in Ottawa een verklaring aan, waarin apartheid onverenigbaar werd geacht met het evangelie. De Zwitserse kerken steunden dit standpunt aanvankelijk niet en namen het pas in 1989 over.²

Moeilijker dan de principiële veroordeling van apartheid als stelsel was het antwoord op de vraag op welke manier het bestrijden van dit onrecht praktisch vorm moest krijgen. Welke verantwoordelijkheid vloeide voort uit deze plicht? In het rapport over de Zwitserse bankgesprekken wordt het onderscheid aangebracht tussen geloofsvragen en wijze oordelen of inschattingsoordelen (respectievelijk Klugheitsurteile en Ermessensurteile): 'Duidelijk moet zijn, dat het bepleiten van sancties geen geloofsvraag is, maar dat op grond van een inschatting van de situatie een wijs oordeel moet worden geveld. Om erger te voorkomen, zeggen wij tegen bepaalde sancties ja.'³

We zagen de volkenrechtelijke grens die wordt gesteld aan bemoeienis met zaken die wezenlijk onder de soevereiniteit van een staat vallen en de allengs gegroeide overtuiging dat verantwoordelijkheid voor de uitvoering van mensenrechten niet ophoudt bij de grenzen van het eigen land. Het keer op keer geconfronteerd worden met onrecht via de media, heeft de bewustwording hiervan enorm versterkt en de overtuiging aangewakkerd dat we ook voor mensen verder weg verantwoordelijk zijn en iets moeten doen.

Hoe ver kan iets doen gaan? Door middel van boycotts is afkeuring van de apartheidspraktijk uitgedrukt. Voorstanders hebben het principe, de veroordeling van een onmenselijk systeem, het zwaarste laten wegen. Zelfs zonder succes kan een stellingname of boycotactie immers gerechtvaardigd zijn? Van sancties wordt alom de symboolwaarde erkend. Wanneer bepaalde economische strafmaatregelen niet als vreedzame, maar als aanvallende oorlogsdaden beschouwd moeten worden, zoals O'Donovan en Patijn menen, is de vraag of de apartheidspolitik van Zuid-Afrika voldoende rechtvaardiging bood voor zulke agressieve daden of dat zelfs de bereidheid tot militaire actie gevraagd had mogen worden. Een pleidooi voor militaire actie ben ik overigens bij mijn onderzoek niet één keer tegengekomen. Blijft over de vraag of de plicht bestond door middel van sancties strijd te leveren. Als apartheid een kwaad was,

¹ Eckehart Lorenz, ed., *The Debate on Status Confessionis, Studies in Christian Political Theology*, Lutheran World Federation Studies, Geneva 1983, i.h.b. 11.

² Weber-Berg, a.w. 40.

³ Weber-Berg, a.w. 24.

zouden die, ook opgevat als een andere vorm van oorlog, gerechtvaardigd kunnen zijn volgens zowel het criterium van de rechtvaardige zaak als dat van de juiste intentie. Dan wordt de vraag of ook aan de andere criteria kan worden voldaan, alleen maar spannender.

De toets van de morele verantwoordelijkheid van landen, de VN, en andere samenlevingsverbanden – waartoe in deze studie het criterium van het wettige gezag is uitgebreid – is organisch met de eerste twee criteria verbonden. Plicht en integriteit enerzijds en bevoegdheid dan wel verantwoordelijkheid anderzijds hangen ten nauwste samen. We constateerden in het eerste hoofdstuk al het onderscheid tussen de negatieve plicht van geen schade doen en de positieve plicht van onszelf en anderen tegen schade te beschermen. Opkomen voor mensenrechten elders komt duidelijk neer op de tweede, positieve invulling van het plichtsbegrip.

Op het gebied van de economische sancties tegen Zuid-Afrika kwamen we het probleem tegen van de respectievelijke verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven, waarbij van beide kanten die verantwoordelijkheid naar de andere kant toegeschoven werd.

We zagen hoe ook in kerkelijke kring geen eenstemmigheid bestond over de te volgen lijn. De Sectie Internationale Zaken van de Raad van Kerken bracht in 1975 niet alleen advies uit over de buitenlandse investeringen in Zuidelijk-Afrika, maar eerder in dat jaar tevens over de aanbevelingen van het Programma ter bestrijding van het racisme. Ook bij dit advies nam C.L. Patijn een minderheidspositie in, samen met de predikant A.A. Spijkerboer, die toen nog lid van de sectie was. Zij verzetten zich tegen het onderscheid tussen bevrijdend, goed te keuren geweld door bevrijdingsbewegingen en onderdrukkend, door machthebbers toegepast geweld. Het eerste mag volgens het Programma kerkelijke sanctie krijgen, terwijl de andere soorten geweld morele veroordeling verdienen. Zij achtten dit als algemene richtlijn onaanvaardbaar, omdat een politieke ethiek in verschillende situaties tot verschillende conclusies moet kunnen leiden.⁴ Het is dienstig om aan de hand van dit voorbeeld een verschil in denkwijze bloot te leggen, die zich goed laat verklaren met de ethische rode draad die door dit hele boek wordt heengeweven. Wie uitgaat van het principe en de plicht om iets te doen, ongeacht de uitkomst, zal zijn standpunt nooit of niet gauw door de gevolgen laten bepalen. Het is evident om stelling te nemen tegen een kwaad. Als Patijn en Spijkerboer het belang van de politieke ethiek inbrengen bij de discussie over rassendiscriminatie en Zuidelijk Afrika, zal dit lang niet voor iedereen overtuigend zijn (geweest). Ook binnen de politiek kunnen sommige partijen en personen het zich veroor-

⁴ 'Bevrijding als opdracht', 87.

loven de plicht-ethiek te volgen. Als zij geen regeringsverantwoordelijkheid ambiëren of die waarschijnlijk niet gauw toevertrouwd zullen krijgen, gezien hun kleine getal in de volksvertegenwoordiging, staat de weg naar zo'n principiële benadering open. Wie in de oppositie zit, maar hiervoor in de regering zat of er zo weer in kan komen, zal, ondanks een standpunt dat dichtbij dat van een 'getuigenis-partij' ligt, gedwongen zijn een andere, minder principiële en meer op de gevolgen gerichte lijn van de consequentie-ethiek volgen. Patijn en Spijkerboer kozen voor een op regeringsverantwoordelijkheid gerichte politieke partij en lieten dit kennelijk in hun kerkelijke stellingname meewegen.

Een bijkomende vraag waar we in dit hoofdstuk op stuiten, was die naar de samenhang tussen het oordeel van de slachtoffers en ons eigen oordeel. Ten aanzien van de sancties tegen Zuid-Afrika was een breed verbreide mening, dat mensen van buiten in feite geen keus hadden. De gekleurde voorstanders van sancties binnen Zuid-Afrika beleefden deze als uiting van solidariteit. De sancties veroordelen was immoreel en maakte medeplichtig aan het kwaad van de apartheid. De kerken en vele andere bewegingen en individuen volgden deze lijn. Dit boek wil met de probleemstelling of de sancties tegen Zuid-Afrika moreel te rechtvaardigen waren, de juistheid van dat oordeel onderzoeken. We vonden in de stellingname van O'Donovan een weerspreking hiervan. Hij stelde dat we zelf verantwoordelijk blijven voor de manier waarop we een kwaad denken te moeten bestrijden, met de mogelijkheid dat we tot een ander oordeel komen dan de slachtoffers of hun woordvoerders.

Of de woordvoerders van de onderdrukte bevolking representatief waren voor de niet-blanke inwoners van Zuid-Afrika blijft een moeilijk te beantwoorden vraag, net als die naar de duidelijkheid en de geldigheid van de opinie-onderzoeken. Zo kan ook aan de juistheid van het oordeel van de Veiligheidsraad worden getwijfeld, want wie zegt dat alle relevante feiten in het oordeel zijn verdisconteerd en wie toetst bij voorbeeld een sanctiebesluit aan de normen van het internationale recht? Bossuyt formuleerde in zijn zesde 'tandvork' de verplichting die de Veiligheidsraad na het instellen van sancties heeft om naar eventuele protesten van betrokken mensen op alle niveaus te luisteren en de maatregelen zonodig op te heffen. Er moet toetsing mogelijk zijn en de interessante vraag voor de ethiek blijft natuurlijk wie het laatste oordeel heeft. Wie maakt uit wie gelijk heeft? Is het het getal van de klagers? Is het de meerderheid van de burgers? Is het de meerderheid in de Veiligheidsraad? Hoger dan de Veiligheidsraad bestaat er immers geen orgaan? In dit verband kwamen we in het vorige hoofdstuk het pleidooi tegen voor een onafhankelijk en onpartijdig gerechtshof dat bindende uitspraken kan doen

over de beslissingen van de Veiligheidsraad en zijn sanctie-comité's.

Voor gelovigen staat alleen God daarboven, maar wie mag er aanspraak op maken zijn onbetwistbaar betrouwbare woordvoerder te zijn?

Bisschop Huber merkt in dit verband op, dat ook het volkenrecht ethisch ter discussie gesteld kan blijven worden, omdat de ethiek niet door het recht vervangen kan worden. Als dat niet zo was, kon de Evangelische Kerk van Duitsland nooit in bepaalde situaties kritiek oefenen op de feitelijke handelingsonbekwaamheid van de Verenigde Naties of de Veiligheidsraad en evenmin oproepen tot het verder ontwikkelen van het volkenrecht naar ethische maatstaven.⁵ De Duitse kerkleider raakt hiermee aan de vraag of de Here God zelf heeft gesproken, wanneer een kerk of de kerk heeft gesproken. Het onderwerp van de boycot is een voorbeeld van hoe verschillend hierover door leiders en leden van kerken kan worden gedacht.

Vragen genoeg om met onze behandeling verder te gaan en de ethische vragen vast te houden voor een slotafweging aan het eind van het boek.

⁵ Huber, a.w., 126.

HOOFDSTUK 3

WAT KUNNEN WE DOEN?

Laatste toevlucht en redelijke kans op succes

3§1 Zijn alle andere middelen geprobeerd?

Boycot tussen overreding en geweld

De keuze die we in deze studie volgen om de theorie van de rechtvaardige oorlog ‘naar analogie’ toe te passen op het vraagstuk van de boycot, kan bij het criterium dat we nu gaan bespreken, voor verwarring zorgen. Het is de verwarring die we kennen van de cacao-doos van Droste met de afbeelding van een verpleegster die een dienblad in haar handen houdt, met daarop een kop chocola en een doosje dat er precies het zelfde uit ziet als wat we in onze hand hebben. Kijken we naar het doosje in onze hand of naar het doosje op het blad? In dit geval kijken we naar het doosje op het blad. Het gaat om een afgeleide van de oorspronkelijke theorie, maar deze staat niet los van het ‘oerbeeld’.

In de oorspronkelijke theorie van de rechtvaardige oorlog, kunnen sancties een van de middelen zijn, die worden geprobeerd, voordat tot militair ingrijpen wordt besloten. We kwamen eerder de twijfel tegen of deze volgorde, die in het Handvest van de Verenigde Naties wordt aangehouden, altijd wel de juiste is. Deze twijfel wordt gedeeld door de Amerikaanse auteur Peter Temes, die nadrukkelijk niet het criterium van de laatste toevlucht uit de katholieke traditie in zijn boek wil herbevestigen. De reden daarvoor is, dat keuzen die voorafgaan aan een beslissing tot gewapend ingrijpen, bij voorbeeld blokkades, propagandacampagnes en handelsbeperkingen, vaak verschrikkelijke schade aanrichten voor de zwakste burgers van een vijandige natie en bovendien de militaire en politieke leiders ongemoeid laten. Daarmee bereiken zij precies het omgekeerde van het discriminatie-principe, waardoor onschuldige burgers juist zouden moeten worden ontzien.¹

Dit laatste voorbeeld toont aan hoe de verschillende criteria van de theorie van de rechtvaardige oorlog onderling samenhangen en hoe moeilijk het is waterdichte scheidingen aan te brengen. Voor het bestuderen van sancties is dit een hinderlijk nadeel, maar zolang we geen betere methode hebben, zullen we het hiermee moeten doen.

¹ Temes, *a.w.*, 168.

De studie van Cortright en Lopez, die een positieve houding tegenover sancties inneemt, ziet het klassieke criterium van de laatste toevlucht versterkt worden door het gebruik maken van dwangmaatregelen. 'De beschikbaarheid van sancties vergroot voor beleidsbepalers de mogelijkheid te kiezen uit niet-militaire middelen, verhoogt daarmee de drempel voor de toevlucht tot geweld en draagt zo bij aan versterking van de maatstaf van de laatste toevlucht uit de rechtvaardige-oorlog-benadering.'² Zij laten zien hoe volgens hen de criteria van de theorie onderling nauw samenhangen. We kunnen, stellen zij, sancties niet als alternatief voor oorlog beschouwen, wanneer ze geen of geringe resultaten bieden, die ver uit de buurt van oorlog blijven.³ Deze samenhang laat zien dat een bespreking van de criteria van de laatste toevlucht en de waarschijnlijkheid van succes goed kan samengaan.

Ook andere sanctie-onderzoekers, die boycots als vreedzame middelen zien of voor mogelijk houden dat ze vreedzaam worden gebruikt, schetsen de tussenpositie die sancties innemen tussen overreding en geweld. Philip Hanson plaatst economische politiek, voorzover het om haar maat van machtsuitoefening gaat, tussen diplomatieke en militaire politiek.⁴ Economische politiek typeert hij als het slaan met een stok tegenover sancties als het voorhouden van een wortel.⁵

Het Sancties-handboek kiest dezelfde positie: 'Sancties worden toegepast als een wapen van laatste toevlucht, wanneer overreding heeft gefaald en militaire actie niet aan de orde is.'⁶ Of neem de aanduiding van de studie over het wapenembargo:

'Technisch gesproken is een wapenembargo een van de weinige sancties met militaire gevolgen, waarover individuele staten of de Verenigde Naties kunnen beschikken afgezien van militair ingrijpen.'⁷

Schrijver wijst nog op het Handvest van de Verenigde Naties waarin artikel 40 voorziet in voorlopige maatregelen die van kracht dienen te worden, nadat bedreiging of schending van de vrede (artikel 39) is vastgesteld en voordat tot maatregelen die op boycots neerkomen (artikel 41) wordt besloten. Om

² Cortright, *a.w.*, 103.

³ Cortright, *a.w.*, 109.

⁴ Philip Hanson, *Western economic statecraft in east-west relations. Embargoes, Sanctions, Leakage, Economic Warfare and Detente*, London, New York and Andover, 1982, 7: Economic statecraft could be said to lie between diplomacy and military statecraft so far as its degree of forcefulness is concerned.

⁵ Hanson, *a.w.*, 38.

⁶ Hanlon, *a.w.*, 12.

⁷ Landgren, *a.w.*, 3.

verslechtering van de situatie te voorkomen, kan de Veiligheidsraad betrokken partijen opleggen zich te voegen naar bepaalde voorlopige maatregelen, waarbij we moeten denken aan een staakt-het-vuren of onderhandelingen tussen de partijen.⁸

Over de vraag of de tijd voor sancties tegen Zuid-Afrika gekomen was, is niet alleen verschillend gedacht door verschillende personen en organen, maar in sommige gevallen ook door dezelfde personen en instellingen, die op een later moment door voortschrijdend inzicht van mening veranderden. W. Visser 't Hooft schreef als secretaris-generaal van de Wereldraad van Kerken in een nota ter voorbereiding van de hier al genoemde conferentie van Notting Hill in 1969: 'Wij hebben te veel in overreding geloofd en zijn ons onvoldoende bewust geweest van de irrationele factoren van de situatie.'⁹ We zagen hoe deze consultatie een tussenstap is geweest naar de besluitvorming van het Centraal Comité in 1972 om tot economische sancties op te roepen en zelf als Wereldraad aandelen van de hand te doen van bedrijven, die geld verdienden in landen met een blank minderheidsbewind. In een Open Brief werd daartegen bezwaar gemaakt door de prominente protestanten Feddema, Boesak, Buskes, Emmen en Landsman. Zij vonden desinvestering een verkeerde keuze, omdat daarmee de weg van de geleidelijke verandering van het apartheidsregime van binnenuit werd losgelaten.¹⁰ Ruim tien jaar later trad een van de briefschrijvers, Allan Boesak, op als woordvoerder van het UDF, het Verenigd Democratisch Front, met de constatering dat terugtrekking van investeringen uit Zuid-Afrika een laatste toevlucht was, met de onontkoombare conclusie: 'Wat wij willen, is snelle sancties.'¹¹ Van het Christelijk Instituut van Beyers Naudé kan dezelfde ontwikkeling worden gerapporteerd. Aanvankelijk was het instituut voorstander van investeringen in de thuislanden in plaats van in de centrale Zuid-Afrikaanse economie, gekoppeld aan een code voor investeringen: volledige vakbondsrechten voor niet-blanken, gelijke beloning voor gelijk werk en openstelling van alle banen voor mensen van iedere huidskleur. Pas na de opstand in Soweto koos het instituut een standpunt dat tegen investeringen was gericht.¹² In dit verband past een fragment uit het onderhoud met Beyers Naudé. In zijn autobiografie vermeldt hij dat hij uiteraard niet alleen vrienden maakte met de toenemende verscherping van het conflict en meer politiek getinte uitspraken van de Raad van Kerken. 'Toen

⁸ Schrijver, a.w., 128.

⁹ Van der Bent, a.w., 10.

¹⁰ Brouwer, a.w., 26.

¹¹ Orkin, *Sanctions*, 40.

¹² Hanlon, a.w., 50.

ik ook nog vakbonden, kerkelijke leiders en zwarte organisaties steunde in hun oproep tot sancties tegen Zuid-Afrika en burgerlijke ongehoorzaamheid, voltrok zich bij voorbeeld een scheiding tussen mijn goede vriend Alan Paton en mij.¹³ Toen ik hem vroeg hoe hij verklaarde dat zij op dit punt beiden een andere weg gingen, antwoordde hij:

‘Aan Alan Paton heb ik gevraagd: “Als je er tegen bent, zeg mij dan wat het alternatief is.” Het was zijn overtuiging, dat uiteindelijk redelijke argumenten de blanken zouden overtuigen. Dat was echt geredeneerd vanuit de Engels sprekende kant. Ik was ervan overtuigd, dat de ideologie van de apartheid niet openstond voor de zakelijke, redelijke argumenten. Ik wilde onze vriendschap niet verbreken, maar ik kon hierin niet met hem samenstemmen en ik heb hem gezegd, dat de geschiedenis uiteindelijk zou bewijzen, dat zijn benadering wel goed bedoeld, maar beslist niet de juiste was.’¹⁴

Ook buiten Zuid-Afrika zijn koerswendingen waarneembaar geweest, zoals bij de grootste protestantse kerk van Duitsland, de EKD. In 1977 verwierp deze Duitse kerk de economische boycot tegen Zuid-Afrika nog, met als basis hiervoor een rapport en resoluties van de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken, waarin werd aangedrongen op verbetering van de praktijk van het zakenleven, onderhandelingen met zwarte vakbonden en de bouw van huizen, die een einde konden maken aan het onmenselijke systeem van de trekarbeid, waarbij arbeiders maandenlang van huis waren, gescheiden van hun families, en onder erbarmelijke omstandigheden opeengepakt in pensions moesten wonen.¹⁵ Tien jaar later moest de raad toegeven, dat de tendens die in 1977 al was onderkend, niet was omgebogen. Recente ontwikkelingen boden geen hoop, zodat de conclusie was: ‘Economische maatregelen gelden als een van de weinige overgebleven middelen, waarmee het buitenland vreedzame verandering binnen Zuid-Afrika kan bevorderen. Omdat vele politieke initiatieven die tot nu toe zijn genomen, zonder resultaat zijn gebleven, is het niet langer verdedigbaar te wachten met het aanwenden van deze middelen.’¹⁶

We herinnerden aan de ommezwaai die de Zwitserse kerken in 1989 maakten in de richting van een veroordeling van het apartheidssysteem. Bij die gelegenheid werd ervan afgezien om het programma ‘Aktionen der guten Dienste’, waartoe de Zwitserse protestantse kerken in 1976 hadden besloten om te bemiddelen tussen zwarte christenen en de Nederduitse Gereformeerde

¹³ C.F. Beyers Naudé, *Verzet en verzoening, Autobiografie*, Baarn 1997, 141.

¹⁴ Beyers Naudé in eerder genoemd vraaggesprek.

¹⁵ Sjollema, a.w., 79.

¹⁶ Starnberger Institut, a.w, 87.

Kerk, nieuw leven in te blazen. Het programma was al in 1982 beëindigd en zeven jaar later geloofde kennelijk niemand er meer in dat deze aanpak enig resultaat kon opleveren.¹⁷

In Zuid-Afrika zelf werd het belang van contacten behouden vooral van regeringszijde aangemoedigd. Merrett zei dat hij en anderen die bij de sportboycot betrokken waren, niet geloofden in het zogenaamde ‘bruggenbouw’-concept.

‘Iedereen verwierp bruggenbouw, omdat wij niet geloofden dat de dingen op die manier werkten. De regering kende dat argument maar al te goed. Mensen van wie werd aangenomen dat ze bij die bruggenbouw betrokken waren lieten zich eenvoudigweg gebruiken als propaganda-instrument. Zodra buitenlandse teams hier kwamen, verschenen er overal foto’s die door de Zuid-Afrikaanse regering werden gebruikt om te laten zien hoe gelukkig zij waren om in Zuid-Afrika te zijn en hoe de dingen ten goede aan het keren waren.’¹⁸

Anderen, zowel binnen als buiten Zuid-Afrika, bleven geloven in de lijnen van geleidelijkheid en de waarde van contacten om verandering te bereiken. Deze opvatting was bij voorbeeld het kabinet-De Jong (1967-1971) in Nederland toegedaan. Het kabinet streefde naar een actieve dialoog met het blanke minderheidsbewind, om dit tot een geleidelijke afschaffing van de apartheid te bewegen. In deze optiek pasten geen harde sancties. In de periode 1967-1971 nam het aantal contacten met Pretoria toe. Wel brak er onenigheid binnen het kabinet uit over een voorgenomen reis van de minister van Economische Zaken aan Zuid-Afrika. Was dit niet schijnheilig, zo opperde deze bewindsman, terwijl de minister van Buitenlandse Zaken wel Oost-Europese landen kon bezoeken? Zijn collega-minister Klompé schoot hem te hulp met haar standpunt, dat men op cultureel en economisch terrein heel wel betrekkingen kon onderhouden met landen waarvan men de politiek bestrijdt. Uiteindelijk ging een volgende minister van Economische Zaken wel naar Zuid-Afrika, omdat ministersbezoeken pasten in de dialoog tussen beide landen.¹⁹ Een duidelijk voorbeeld van een benadering volgens de consequentie-ethiek, zoals in de jaren tachtig de Amerikaanse president Reagan met zijn politiek van opbouwende betrokkenheid (constructive engagement) jarenlang de sancties van zijn land tegen het apartheidsbewind wist tegen te houden. Deze politiek mikte op het tot stand brengen van veranderingen door de blanke bevolking, waarvan de belangen verdedigd moesten worden. Geweld kon de zwarte

¹⁷ Weber-Berg, *a.w.*, 49.

¹⁸ Merrett in eerder vermeld vraaggesprek.

¹⁹ Jan Willem Brouwer en Johan van Merriënboer, *Van buitengaats naar Binnenhof, P.S.J. de Jong, een biografie*; Den Haag, 2001, 195.

bevolking niet als hoop worden voorgehouden, omdat het tot chaos zou leiden en kansen zou bieden aan het communisme.²⁰

S.W. Couwenberg suggereerde het zelfde twee-sporen beleid te voeren, zoals dit was ontwikkeld tegenover de communistische landen, als vervanging van een daarvoor beproefde steriele anti-communistische opstelling. Deze twee sporen hielden een bestrijding van de apartheid in door zekere selectieve pressie alsook passende beïnvloeding van de hervormingsgezinde krachten en tendenties via diplomatieke, culturele en economische relaties.²¹

In Zuid-Afrika zelf geloofde de liberale, anti-apartheidsgezinde partij van Helen Suzman stellig in de mogelijkheid van geleidelijke beïnvloeding. Desinvestering, zo meende deze politica, die jarenlang volksvertegenwoordiger was, zou een ontkrachting zijn van het enige wapen dat zwarte arbeiders hadden in een economie die in toenemende mate afhankelijk was van zwarte arbeid, namelijk het terugtrekken van geschoolde arbeid. Zij keerde zich tegen de sancties en verklaarde de steun hiervoor van een deel van de zwarte bevolking als volgt: 'De zwarte mensen die niet geven om massawerkloosheid door sancties, hebben ofwel een onbedreigde baan of hebben nooit een baan gehad.'²²

We memoreerden al de kloof tussen de kerkmensen die de bankgesprekken in Zwitserland voerden en de leiding van hun kerken. De federatie van Zwitserse kerken betwijfelde of het verbreken van de verhoudingen met banken als een signaal aan het grote publiek iets anders zou opleveren dan een verdere verdieping van de verschillen en riep op verbeteringen na te streven binnen het kader van de handelsrelaties.²³

Luchtvaartondernemer Van der Veer typeerde in ons gesprek het afsnijden van contacten als een onnozel ding.

'Als je een boodschap aan iemand wilt brengen, moet je mensen bij elkaar krijgen. Ik denk dat het instandhouden van de luchtvaartverbindingen eraan heeft meegeholpen dat mensen andere zienswijzen kregen en dat omgekeerd Zuid-Afrikanen naar het buitenland konden gaan. Daar heb ik altijd voor gevochten. Ook onze contacten op het Afrikaanse continent, met 37 rederijen, waarvan ik elke man heb gekend, hebben wij goed gehouden.'²⁴

Een politiek-economische vertaling kreeg de verwachting van geleide-

²⁰ Bloom, *a.w.*, 33.

²¹ S.W. Couwenberg: *Sancties tegen Zuid-Afrika: een kritische toetsing of een redelijk alternatief?* Den Haag, 1987, 13.

²² Hanlon, *a.w.*, 60.

²³ Sjollema, *a.w.*, 83.

²⁴ Van der Veer in eerder vermeld gesprek.

lijke veranderingen in codes voor het bedrijfsleven. De Britten kwamen hiermee als eersten in 1974, gevolgd door een code van de Europese Gemeenschap en een Amerikaanse code, die de naam heeft gekregen van de ontwerper ervan, de zwarte baptisten-predikant Leon Sullivan, die na zijn predikantschap lid werd van de Raad van bestuur van General Motors.²⁵ General Motors was een van de bedrijven die meenden door hun aanwezigheid te kunnen bijdragen aan wezenlijke verandering in Zuid-Afrika.²⁶ De code van Sullivan, die door de helft van de 350 multinationale ondernemingen in de Verenigde Staten werd ondertekend, is door de bedenker zelf in 1984 aangepast met aanvullende regels en in 1985 al weer ontoereikend geacht. In 1988 begon Sullivan te pleiten voor burgerlijke ongehoorzaamheid van de bedrijven aan alle apartheidswetten. Zijn bedrijf verzette zich tegen de strandsegregatie in Port Elizabeth in 1986, beëindigde daarna de leverantie van voertuigen aan leger en politie en trok zich tenslotte in 1986 helemaal terug.²⁷

De Nederlandse zakenman D.R. de Kadt, die een tijd leiding gaf aan de Makro-vestiging van de Steenkolen Handels Vereniging in Zuid-Afrika blikte in een vraaggerek met hem terug op de periode, waarin de EG-code op zijn onderneming werd toegepast.

‘De Nederlandse overheid wilde van de Nederlandse bedrijven in Zuid-Afrika periodiek een opgave hebben van welke aantallen van de verschillende bevolkingsgroepen (blank, kleurling, zwart) ze werknemers in dienst hadden. De SHV heeft zich hiertegen om principiële redenen verzet, met als voornaamste argument dat mensen mensen zijn en er niet gediscrimineerd werd binnen de Makro. Ons beleid hield in dat mensen binnen de Makro in die functies werden benoemd, waarin zij als persoon het beste pasten. Ons beleid ging in tegen de Zuid-Afrikaanse overheid en dit betekende dus een overtreding van de wet. Wij waren van mening dat we dit moesten doen als bedrijf, omdat we in alle andere landen het zelfde beleid volgden. Met betrekking tot de diverse codes voor indienstneming van niet-blanke werknemers moet worden opgemerkt, dat het beleid van de Makro boven de eisen van die codes uitging, waardoor de verplichte halfjaarlijkse rapportage als weinig zinvol werd ervaren, om niet te zeggen, dat die verplichting ons ergernis gaf. Pogingen om voor onze aanpak officiële steun van de kant van de Nederlandse regering te krijgen, zijn niet geslaagd. Binnen de organisatie van de Makro in Zuid-Afrika werd niet gediscrimineerd. Tot op het hoogste niveau, de Raad van Commissarissen, waren vertegenwoordigers aanwezig van de zwarte bevolking.’²⁸

²⁵ Hanlon, *a.w.*, 167.

²⁶ Hanlon, *a.w.*, 267.

²⁷ Hanlon, *a.w.*, 268.

²⁸ D.R. de Kadt, voormalig ‘Chairman of the Board’ van Makro (Pty) Ltd. Zuid-Afrika, in een vraaggerek in Kapellen, België, op 27 juli 1998.

Op dit gegeven, dat de praktijk op officiële veranderingen in het apartheidsbestel vooruitliep, komen we in de volgende paragraaf uitgebreider terug.

De al of niet geslaagde pogingen om langs geleidelijke, evolutionaire weg bij te dragen aan het uit de weg ruimen van de verschillen in rechtspositie tussen blanken en niet-blanken in Zuid-Afrika, hebben velen niet of niet meer kunnen overtuigen, waardoor de lijn van sancties alom werd ingezet. Zeker na het escaleren van het tijdens de noodtoestand door de overheid uitgeoefende geweld was dit het geval.

Het criterium van de laatste toevlucht, dat voor de vraag plaatst of alle andere middelen eerst zijn geprobeerd, dwingt tijd te nemen voor nadenken en onderzoek. Als het om de tijdsfactor gaat, is het belangwekkend om te zien hoeveel tijd er vaak gelegen heeft tussen de eerste voorstellen tot dwangmaatregelen en het begin van uitvoering ervan.

Chief A. Luthuli pleitte begin zestiger jaren voor sancties, maar behalve luchtvaart-, en wapensancties en de sportboycot, kwam uitvoering van dit plan pas veel later, na de opstand in Soweto in 1976, tot stand.²⁹ De eerste, schriftelijk vastgelegde oproep tot een olieboycot dateert van 1960, toen de Conferentie van Onafhankelijke Afrikaanse Staten in Addis Abeba bijeenkwam. Een nieuwe oproep in 1964 tot de olieproducerende landen werd alleen door Koeweit beantwoord en pas in 1973 maakten de Arabische oliestaten één front tegen Zuid-Afrika, maar dit stond regelrecht in verband met hun verzet tegen Israël.³⁰ Bij de academische boycot was de incubatietijd niet korter. Eerste gesprekken daarover begonnen in 1957 op een conferentie in Londen, maar het idee kreeg pas vorm, toen het ANC in de jaren tachtig opriep alle vormen van samenwerking met Zuid-Afrika te boycotten.³¹ De Amerikaanse politicus Ronald Dellums, tenslotte, kaartte in 1971 bij zijn aantreden als lid van het Huis van Afgevaardigden met voorstellen tot wetgeving de zaak van de economische sancties tegen Zuid-Afrika aan, maar moest wachten tot 1986 tot deze voorstellen werden aangenomen, waarna ze nog niet in werking konden treden door een veto van de Amerikaanse president. Allemaal voorbeelden van sanctie-initiatieven en de lange duur die nodig bleek om ze ten uitvoer te leggen, hetgeen zakenman Van der Veer tot de uitspraak bracht: 'Het gevaar van dreigen met sancties is, dat iedereen kan gaan denken dat ze uiteindelijk toch niet worden toegepast. Je moet ergens langs het pad je voet wel neerzetten, als

²⁹ Hanlon, *a.w.*, 191

³⁰ Hengeveld, *a.w.*, 1.

³¹ Haricombe, *a.w.*, 31.

je met sancties dreigt.’³² Op wat dreigen met sancties op zichzelf al voor effect kan hebben, wordt in paragraaf 3 van dit hoofdstuk nog nader ingegaan.

³² Van der Veer in eerder vermeld vraaggesprek.

3§2 Hoe houdbaar was het apartheids-systeem?

De vraag die ons in deze paragraaf bezig houdt, lijkt een logische schakel te zijn tussen de vraag of alle andere drukmiddelen dan sancties al waren beproefd en de vraag hoe succesvol de dwangmaatregelen konden zijn en waar dan precies Zuid-Afrika op zijn zwakke plekken te treffen zou wezen. De vraag naar de houdbaarheid van apartheid is daarmee tegelijk de vraag of er, zeker in de latere jaren van de apartheid, aanknopingspunten waren voor verandering. Het stellen van die vraag hangt uiteraard samen met de algemene vraag hoe je tegen een samenleving aankijkt en over hoeveel geduld je beschikt. Een deel van de critici van de apartheid, binnen en buiten Zuid-Afrika, heeft het systeem vroeger of later afgeschreven vanuit de conclusie dat veranderingen slechts cosmetisch konden zijn, waarmee de apartheid voor de gekleurde mensen hoogstens wat comfortabeler kon worden gemaakt, maar zeker niet zou worden overwonnen. Ongeduld heeft kennelijk de vele politici en industriëlen uit de Verenigde Staten geleid, die massaal tot economische strafmaatregelen zijn overgegaan.

Een vraag die in dit verband tevens speelt, is die naar de reikwijdte van politiek handelen. Is politiek wel beslissend voor alles, terwijl het in de politiek toch ontegenzeggelijk over alles gaat? Dit gegeven komen we tegen in de analyse die John Kane-Berman van de latere periode van de apartheid heeft gegeven in zijn boek over de stille revolutie die in Zuid-Afrika heeft plaats gevonden. Met zijn Instituut voor Rassen Relaties behoorde hij tot de liberale stroming die door Helen Suzman in het parlement werd vertegenwoordigd en die een afwijzing van apartheid verbond met vertrouwen in geleidelijke veranderingen binnen het bestaande systeem.

Kern van de analyse van Kane-Berman is dat er in Zuid-Afrika een stille revolutie heeft plaats gevonden, die meer het werk van gewone mensen was dan van politieke elites. De niet-blanke mensen konden niet stemmen via de stembus, maar zij hebben met hun voeten gestemd door van de thuislanden te verhuizen naar de aan blanken toegewezen gebieden, waar werk en woonruimte was. Zo hebben zij de regering uiteindelijk gedwongen allerlei gehate wetten aan te passen of af te schaffen, waarvan de belangrijkste de pas- en influxwetten en de groepsgebiedenwet waren.¹

De auteur verklaart waarom de regering dit liet gebeuren. Het was volgens hem een rustige, niet-confronterende vorm van ongehoorzaamheid, die

¹ John Kane-Berman, *South Africa's Silent Revolution*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg 1991², 34-5.

de zwarte mensen niet als principiële actie tegen de apartheidwetten ondernamen, maar louter met het praktische doel op zoek te gaan naar werk en woonruimte.²

De verandering begon steeds aan de basis en daarna werd de wet aangepast. Zo ging het ook met de toekenning van vakbondsrechten in oktober 1979, nadat zulke rechten in feite op de werkvloer door zwarte werknemers waren tot stand gebracht. Eerder gebeurde dat met stakingsrechten. In 1942 was een verbod op stakingen ingevoerd, maar dit werd in juni 1973 na een vloedgolf van stakingen opgeheven.³ Zijn conclusie is: Niet-eerbiedigen van de wet heeft geholpen het nieuwe Zuid-Afrika tot stand te brengen.⁴ De invloed liep hier dus niet van de politiek naar de maatschappij, maar van de maatschappij naar de politiek. Probeerde minister-president Verwoerd nog de werkelijkheid te veranderen (1958-1966), zijn opvolger Vorster begon de harde lijn al los te laten door vanaf 1973 bepaalde banen open te stellen voor zwarte werknemers, mits de blanke vakbonden instemden.⁵ President Botha boog voor de werkelijkheid en bracht een ideologische afbraak te weeg in de wandelingen van de macht, waardoor een pragmatische koers werd ingeslagen. Gevolg was wel dat degenen, die koste wat het kost aan de apartheidsideologie wilden vasthouden, zich in 1982 afsplitsten uit de grote, regerende Nationale Partij en een eigen Herstigte Nationale Partij oprichtten, die alle versoepelingen van de wetgeving wilde terugdraaien.⁶ Er zat een tegenspraak in het toestaan en bevorderen van deelname aan het economische leven door zwarte burgers en het tegelijk onthouden van politieke rechten in die economie. Kane-Berman verklaart daaruit de opleving van het geweld. Een gestaag integrerende economie kon niet langer ingesloten worden in een dwangbuis van apartheid.⁷ De NP-politicus en latere president De Klerk bepleitte in de verkiezingscampagne in 1987 rechten voor zwarten in de stedelijke gebieden. De economie vroeg om de permanente aanwezigheid van miljoenen zwarten in die gebieden en dan dienden zij als groep een politieke basis te krijgen en wetgevende vergaderingen om hun gemeenschapsleven te bepalen.⁸

² Kane-Berman, *a.w.*, 37.

³ Kane-Berman, *a.w.*, 37-38.

⁴ Kane-Berman, *a.w.*, 40.

⁵ Kane-Berman, *a.w.*, 43.

⁶ Kane-Berman, *a.w.*, 44.

⁷ Kane-Berman, *a.w.*, 65.

⁸ Kane-Berman, *a.w.*, 78.

Ook andere Zuid-Afrikanen benadrukten de onontkoombare werking van de economische wetmatigheden, waardoor veranderingen niet konden uitblijven. Brian Kantor, hoogleraar economie in Kaapstad, zag als belangrijkste reden voor de economische neergang het gevoel dat Zuid-Afrika op een ramp afstevende en dat een gewelddadig conflict tot vernietiging van fysiek kapitaal zou leiden. Binnen- en buitenlandse investeerders trokken hun beleggingen terug en dat gaf de doorslag, meer dan de boycotmaatregelen, al hebben die meer effect gehad dan hij aanvankelijk vermoedde. Bijkomende reden was nog het verkeerde antwoord op de neergang van de Zuid-Afrikaanse regering, die de belastingen en uitgaven verhoogde in plaats van verlaagde.⁹ Helen Suzman was er diep van overtuigd dat de apartheid hoe dan ook ten onder was gegaan, omdat het systeem tegen alle natuurlijke wetten in ging. Het onthouden van onderwijs aan mensen en ze terugsturen naar het verarmde platteland, was niet alleen onrechtvaardig, maar ook oneconomisch. Vijf miljoen blanken konden nooit dertig miljoen zwarten er onder houden.¹⁰ En de oud-minister van Buitenlandse Zaken Roelof Pik Botha constateerde, terugkijkend, hoe de droom van de apartheid een nachtmerrie werd, omdat hij onuitvoerbaar was.

‘De economie ging almaar sneller groeien en er moesten steeds meer en ergere wetten komen om de apartheid uit te kunnen voeren. Het was onafwendbaar dat de zwarte mensen aan de macht zouden komen. Het was tegen de normale wetten van vraag en aanbod. De wetten van de economie zijn wreed: investering, arbeid en verkeer hebben daar plaats waar de grootste winst wordt gemaakt.’¹¹

De vraag die ons in deze paragraaf bezig houdt, gaat over hoe vatbaar het Zuid-Afrika van de apartheid voor veranderingen was, met het oog op de vraag of andere middelen dan sancties daartoe kans van slagen boden, of, sterker nog, er gewoon gewacht had kunnen worden op ontwikkelingen die, vaak los van politieke besluitvorming, hun loop kregen. Daarbij waren de gevolgen van de ineenstorting van het communisme in Oost-Europa uiteraard zowel onvoorspelbaar als onvoorstelbaar. De politicoloog Geldenhuys benadrukte eveneens de grote rol die deze val speelde voor het beëindigen van de apartheid.

‘Na de val van het communisme verviel de reden om interne onderdrukking uit te oefenen, zoals op het ANC, dat gezien werd als een communistische agent. Voor het ANC betekende die val dat het zijn voornaamste ideologische bondgenoot verloor. In het ANC in ballingschap was een sterke communistische

⁹ Brian Kantor in een vraagggesprek in NRC-Handelsblad van 20 september 1996.

¹⁰ Helen Suzman in een artikel van Lolke van der Heide in NRC-Handelsblad van 22 november 1997.

¹¹ Roelof Pik Botha in NRC-Handelsblad van 18 juli 1998.

vleugel. Door de verbrokkeling van de Sovjet-Unie had het ANC niet meer de drukmiddelen van tijdens de koude oorlog. In die tijd waren er bij de regering en bij het ANC sterke aansporingsinitiatieven om te gaan onderhandelen over de toekomst van Zuid-Afrika.’¹²

Het bezig-zijn met zoveel verschillende invloeden op het mensenbestaan, maakt de helderheid er niet altijd groter op en dwingt tot de filosofische vraag wat nu eigenlijk de diepste drijfveer van mensen is. De calvinistische traditie, waaruit ook de Zuid-Afrikaanse Nederduitse Gereformeerde Kerk is voortgesproten, benadrukt onze geneigdheid tot kwaad doen, maar zij heeft niet kunnen verhinderen dat de apartheidsideologie in wezen geïnspireerd werd door een vrij verheven ideaal, dat haalbaar werd geacht. Net zo valt in het liberale denken een verlicht soort optimisme op. Zijn mensen niet altijd uit op het bereiken van verbetering en vooruitgang? Jill Wentzel, stafmedewerker van het Instituut voor Rassen Relaties, die ik ontmoette in Johannesburg, schreef in haar boek over geleidelijkheid als tegenwicht voor de alles-of-niets benadering, die zij bij voorbeeld aantrof bij aanhangers van de sportboycot. Op sportgebied, schrijft zij, werd evolutionaire verandering ontmoedigd. Toen de sportboycot in 1983 had geleid tot aanmerkelijke vooruitgang in de desegregatie van de Zuid-Afrikaanse sport, grepen voorstanders van de boycot dit niet aan om verder te gaan met een ‘wortel-en-stok’ methode om de regering tot nog verdere concessies te pressen, maar volhardden zij in een compromisloze politiek van ‘geen normale sport in een abnormale maatschappij’.¹³ Wentzel nam daartegen stelling.

‘Door sport te verbinden met alle kwalen van onze maatschappij, is het sportbeoefenaren van alle rassen onmogelijk gemaakt hun eigen bijdrage te leveren aan de vooruitgang door aan rassengelijkheid te werken via de sport. Een aantal van hen zou zeker buiten het sportveld bereid zijn geweest sport te gebruiken als een springplank voor nog meer inbreuken op de apartheid.’¹⁴

Zij benadrukt in haar boek het belang van geleidelijke hervormingen voor niet-gewelddadige veranderingen in de maatschappij en brengt voorbeelden van vooruitgang in herinnering die zijn bereikt door een stap-voor-stap benadering met pijnlijke en ploeterende inspanning: de afschaffing van slavernij en doodstraf en het bereiken van algemeen kiesrecht.¹⁵

Haar collega John Kane-Berman hoorden we zonet al het grote aandeel van de zwarte bevolking in de veranderingen benadrukken. In een bundel die

¹² Geldenhuys in eerder vermeld vraaggesprek.

¹³ Jill Wentzel, *The Liberal Slideaway*, South African Institute for Race Relations, Johannesburg 1995, 83.

¹⁴ Wentzel, *a.w.*, 84.

¹⁵ Wentzel, *a.w.*, 84.

hij met twee collega's schreef, is dit nog verder uitgewerkt. Omdat de zwarte burgers niet gemist konden worden in de economie en daarbij het grootste deel van de arbeiders uitmaakten en bovendien een groeiend aandeel in de consumptie hadden, waren zij degenen, die aan de basis verandering moesten bewerken. De voorstanders van sancties, zo stellen de auteurs, vergaten door hun gespitstheid op het straffen van de blanken, dat de scherpe kant van het veranderingsmes in Zuid-Afrika actie aan de basis door de zwarte Zuid-Afrikanen was.¹⁶

'Het doen voortduren van de mythe dat de buitenwereld apartheid kan beëindigen, komt neer op het verlengen van een marteling, doordat aan de mensen in Zuid-Afrika valse hoop en beloftes worden geboden. Zolang deze illusie blijft bestaan, versterkt zij een van de grootste hindernissen voor effectieve zwarte inzet voor verandering, namelijk het geloof dat zwarte mensen machteloos zijn en daarom moeten vertrouwen op anderen om namens hen verandering te weeg te brengen.'¹⁷

Dat de uitersten elkaar raken, wordt ook hier weer eens bewezen, want we kwamen deze nadruk op de rol van de zwarte bevolking zelf al tegen bij de radicale ANC'er McKinley, die daarin aan de linkerzijde van het politieke spectrum overigens niet alleen heeft gestaan. Ook het Pan Africanist Congress, een radicale zwarte bevrijdingsbeweging, hing dit standpunt aan: de zwarte armen moesten het voertuig voor verandering zijn en niet het sluiten van accoorden met buitenlandse zakenlieden of regeringen. Het congres zag buitenlandse investeringen zonder meer als een middel tot uitbuiting, zodat het ook geen selectieve desinvestering voorstond.¹⁸

In Nederland heeft de columnist J.L. Heldring regelmatig bijdragen aan het debat over de veranderingen in Zuid-Afrika geleverd. In een aantal artikelen na een reis door het land begin 1984 beschreef hij zijn indrukken. Hij had 'een zeker arbeideristisch wantrouwen bij de vakbonden geconstateerd jegens de intellectuelen van het ANC' en achtte het waarschijnlijker dat de nieuwe middenklasse van zwarte burgers, zolang haar politieke rechten werden onthouden, eerder de motor van een revolutionaire beweging zouden zijn dan dat zij zich, zoals we hier eerder tegenkwamen, zouden laten inpakken door de regering.¹⁹ Verder had hij vastgesteld dat het gezag vanaf Vorster en P.W. Botha zijn ideologische inspiratie was kwijtgeraakt en daardoor een pragma-

¹⁶ Stanley Mogoba, John Kane-Berman and Ronnie Bethlehem, *Sanctions and the Alternatives*, South African Institute for Race Relations, 19892, 19.

¹⁷ Mogoba e.a., *a.w.*, 28.

¹⁸ Orkin, *Sanctions*, 9.

¹⁹ J.L. Heldring in NRC-Handelsblad van 23 maart 1984.

tisch beleid van hervormingen voerde.²⁰ Hij vroeg zich af hoe lang een dergelijk beleid vol innerlijke tegenstrijdigheden bevredigend kon blijven voor aanhangers van de regering, om van de tegenstanders maar niet te spreken. ‘Nu de ideologie blijkt gefaald te hebben, hebben de pragmatici het roer overgenomen. Maar een pragmatisch of technocratisch regime vindt zijn rechtvaardiging uitsluitend in zichzelf. Kunnen zulke regimes het lang volhouden? Heeft niet elk regime op den duur een ‘hogere’ legitimatie nodig?’²¹

In dit verband is het boeiend om de mening te vermelden van een oud-politicus van de Nationale Partij te betrekken, die al eerder werd genoemd, de jurist Chris Fismer. Hij was een naaste medewerker van President De Klerk en zat later, samen met hem, als (onder)minister in de eerste, nationale regering-Mandela na de val van de apartheid. Hij ging al als jonge man in de politiek, in 1987.

‘Er was toen onder de jongere generatie in de Nationale Partij een afwijkende mening, die neerkwam op het inzicht dat er een verandering nodig was. Er was niet zozeer een fundamenteel geloof dat apartheid verkeerd was, maar meer een geloof dat de apartheid faalde. Contacten met andere, zwarte jongeren maakten ons ervan bewust dat de zwarte mensen ons niet in onze politiek steunden en dat de thuislanden-politiek niet zou gaan werken. Pas heel langzaam drong het besef door dat, als deze politiek niet werkte, zij misschien ook fout kon zijn. Toen het inzicht rijpte, dat de oude politiek verkeerd was, bleek het probleem dat wij geen filosofische, ideologische basis voor iets nieuws hadden. Ik durf te zeggen: de Nationale Partij heeft die nog niet en zal daarom gewoon afsterven.’

Fismer realiseerde zich dat het heel anders was gelopen, als de veranderingen die nu in 1994 plaats vonden, tien jaar eerder waren doorgemaakt.

‘Toen was het communisme nog gangbaar en zou het ANC andere dingen hebben gedaan dan in 1994. Zij zouden de steun van Moskou hebben gekregen en nergens anders vandaan. Met het volgen van een orthodox marxistisch-leninistische lijn in de economie zou ons land er nu hebben uitgezien als vele andere, arme Afrikaanse landen, die door die economische orthodoxie compleet geruineerd zijn. Het ANC is dus ook veranderd.’

Op de vraag hoe lang het geduurd zou hebben, voordat de blanke regering was gevallen, was zijn antwoord: ‘Je kunt veilig aannemen dat de regering nog tenminste vijf tot tien jaar door had kunnen gaan, maar dan met verhevigde oorlogvoering en verhevigde polarisatie, met vele doden en vernietiging van alle vezels van het land, zowel moreel, ethisch en fysiek, met vernietiging van de gebouwen en ga zo maar door.’ Fismer verliet zijn partij en de politiek

²⁰ Heldring in NRC-Handelsblad van 16 maart 1984.

²¹ Heldring in NRC-Handelsblad van 29 maart 1984.

nadat De Klerk, die vice-president in de nationale regering-Mandela was, had besloten uit het kabinet te stappen. Hij verklaart dit uittreden uit het feit dat de Nationale Partij de democratie in feite slechts onder protest heeft aanvaard, met een gevoel van ongenoegen.

‘In 1990 geloofde iemand als De Klerk, dat hij een gigantische sprong voorwaarts moest maken en dat we moesten veranderen, omdat dit het beste was om te doen. Na 1994 was het alsof hij tot aan de brug was gebracht, maar niet echt die brug wilde oversteken. Hij stond met één been in wat de nieuwe orde had voortgebracht en met het andere in de oude, waarbij hij een soort drang had het goede van de oude bedeling te verdedigen. De regering van nationale eenheid was als een huwelijk begonnen, zoals de trouwgelofte zegt, voor goede en kwade dagen, maar na twee jaar ging de Nationale Partij zich ongemakkelijk voelen in dit huwelijk, omdat zij zich ongemakkelijk voelde in het nieuwe Zuid-Afrika en dat was niet om verdedigbare redenen.’²²

Een andere gesprekspartner uit de politieke sfeer van Zuid-Afrika, adviseur van de Inkatha Vrijheids Partij, Colin Vale, bewees zich tijdens onze ontmoeting als de docent die hij jarenlang was geweest. De regering, zo lichtte hij toe, had reeds de koers van een hervormingsproces ingezet, dat voor de buitenwereld totaal onaanvaardbaar was, omdat het naar de mening van vele staten niet snel genoeg werd doorgevoerd.

‘In Zuid-Afrika besloot de regering in de jaren zestig het dekolonisatieproces dat overal elders in Afrika en in de wereld gaande was, niet te volgen, maar in de weg te gaan staan. Toch groeide het inzicht dat de macht overgedragen zou moeten gaan worden. Grote invloed hierop hadden de opinievorming over Zuid-Afrika binnen de Verenigde Naties en de rol van het Britse Gemenebest, waartoe onafhankelijk geworden Afrikaanse landen toetraden. Daarnaast was er de invloed van het Sovjet-blok. Dit was uitermate geïnteresseerd in de val van het apartheidsregime, omdat het hoopte daarmee controle te krijgen over de delfstoffen die, behalve in Zuid-Afrika, uitsluitend in de Sovjet-Unie te winnen waren. De westerse mogendheden aarzelden over medewerking aan de instorting van het apartheidsregime, omdat ze die strategische delfstoffen daarna alleen van de Sovjet-Unie konden kopen, maar dan tegen een heel hoge prijs. Zij zagen Zuid-Afrika ook niet graag in handen komen van een regering met het ANC en de Zuid-Afrikaanse Communistische Partij. Pas toen de Sovjet-Unie geen rol van betekenis meer speelde, konden de westerse mogendheden rustig de blanke regering laten wegvagen, omdat er niet langer een bedreiging van de levering van delfstoffen was. De cruciale gebeurtenis was dus de ineenstorting van de Sovjet-Unie. Als de Zuid-Afrikaanse regering daarna aan zijn lot was overgelaten zonder sancties, zou hij waarschijnlijk in het begin van de jaren negentig sowieso een nieuwe werkelijkheid onder ogen hebben moeten

²² Fisser in eerder vermeld gesprek.

zien. Het proces zou hooguit twee of drie jaar langer hebben geduurd.²³

In de inleiding gaven we onze bedoeling aan dat de citaten uit geschriften en vraaggesprekken zouden dienen als illustraties bij het ethische betoog en niet de pretentie hebben een complete geschiedenis van de strijd tegen de apartheid en de rol van sancties daarin te kunnen geven. De gebruikte historische voorbeelden laten zien dat mensen en grotere verbanden verschillende wegen zijn gegaan, al naargelang hun vertrouwen in zowel de leiding als de bevolking van Zuid-Afrika om tot veranderingen te komen en afhankelijk van het geduld dat zij konden betrachten.

In de theorie van de rechtvaardige oorlog moet worden voldaan aan de eis dat al het andere eerst is geprobeerd. Wanneer we deze eis toepassen bij de rechtvaardiging van sancties tegen Zuid-Afrika, moet de conclusie uit het voorafgaande op zijn minst zijn, dat dit niet is bewezen. We zagen de voorbeelden van hen, voor wie dit wel zo was en voor wie daarom de volgende vraag aan de orde kwam: hoe succesvol konden dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika zijn?

²³ Colin Vale in eerder vermeld vraaggesprek.

3§3 Inschatting van succes en de overbrengingsriem

Bij het hanteren van elk volgend criterium van de leer van de rechtvaardige oorlog gaat het opnieuw om de centrale bedoeling van de theorie als geheel: doen we recht met het voeren van onze strijd of niet? Al meerdere malen moesten we toegeven dat de verschillende criteria onderling niet waterdicht zijn te scheiden. De ethicus Robin Gill verwoordt de zwakte van deze eeuwenoude denktraditie daarom als volgt: 'Het is moeilijk gebleken een theorie van de rechtvaardige oorlog uit te zetten die niet tautologisch is.'¹ Inderdaad keren dezelfde denkbeelden meermaals in verschillende uitdrukkingen terug. Dit wordt bevestigd in de beschrijving die Gill geeft van de waarschijnlijkheid van succes bij oorlogvoering: 'Dit criterium is bedoeld om te voorkomen dat de uitkomst buiten proportie of nietig zal zijn.'² Boer verbindt het criterium van de inschatting van redelijke kans op succes met dat van de proportionaliteit, want, stelt hij, gezien de onvoorspelbaarheid van oorlogen lijkt men bij een proportionaliteitsberekening per definitie op kansberekening aangewezen.³ We zullen evenwel toch de klassieke indeling hier uitproberen voor een oordeel over de boycot en gaan nu eerst in op de verplichting tot een behoorlijke mate van succes, waaraan moet worden voldaan om een strijd gerechtvaardigd te achten.

Ook hier wordt de rode draad van plicht- en consequentie-ethiek uit deze studie weer zichtbaar. In vreedstijd is de afweging van plicht tegenover gevolgen bekender van de indringende vraag die zich kan voordoen bij een levenbedreigende ziekte. Als er kanker is geconstateerd en een behandeling is mogelijk, zij het met slechts vijftig of zelfs vijfentwintig procent kans op welslagen, wat kan dan de juiste beslissing zijn? Neemt de patiënt het risico van veel bijwerking en ongemak om de kleine kans op genezing te lopen? En zo ja, doet hij dit misschien niet zozeer voor zichzelf, maar vooral voor de allernaasten? Temes diept deze vraag uit voor oorlogvoering. Het principe van de waarschijnlijkheid van succes komt neer op de vraag: vecht je alleen als je kunt winnen? Alsof niet-vechten altijd een reële keus is. Waarom zou bij dit principe niet altijd voor vrede worden gekozen? Omdat niet-vechten en dus het slechtste laten gebeuren, moreel onaanvaardbaar is. Oorlog is alleen rechtvaardig, als het motief zo fatsoenlijk is dat het verkieslijker is de goede strijd gestreden en verloren te hebben dan aan de kant te hebben gestaan en

¹ Gill, *a.w.*, 264.

² Gill, *a.w.*, 331.

³ Boer, *a.w.*, 93.

gespaard te zijn.⁴

Desalniettemin dwingt het criterium van de waarschijnlijkheid van succes tot de plicht om voldoende resultaat te bereiken en daarmee aannemelijk te maken dat voor het bereiken hiervan schade moet worden aangericht. Dit houdt logischerwijs de afweging in of het resultaat de prijs waard is. Toegepast op sancties zou je kunnen zeggen dat bij de inschatting van succes het belang van mensen in het doelwit-land vooropstaat en bij de berekening van de proportionaliteit het belang van het land dat de sancties instelt. De regering, of welk orgaan ook, dat sancties wil opleggen, is deze verantwoording immers ook schuldig aan de 'eigen' mensen.

Het past in het sanctie-onderzoek als niet-exacte vorm van wetenschap, dat de problematiek van al of niet slagen in paradoxale uitdrukkingen kan worden beschreven, zoals we die bij voorbeeld tegenkomen in het al eerder aangehaalde boek over de olieboycot. De auteurs herinneren eraan dat de meeste academische economen niet in sancties geloofden en de empirische vraag naar de effectiviteit van sancties overlieten aan journalisten, ambtenaren en andere niet-economen. Vervolgens refereren zij aan een nieuw onderscheid dat in de jaren negentig werd aangebracht tussen de termen 'effectief' en 'succesvol'. Effectief is het begrip dat wordt gebruikt als men spreekt in termen van economische schade. Succesvol is het begrip dat wordt gebruikt als men spreekt in termen van politieke invloed. Het wordt opletten, wanneer de schrijvers ons de consequentie van deze onderscheiding voorhouden. 'Het is op generlei wijze duidelijk dat effectieve sancties succesvol zullen zijn. Of omgekeerd gezegd: om succesvol te zijn, hoeven sancties niet effectief te zijn. Zelfs niet-effectieve sancties kunnen succesvol zijn.'⁵

Met deze paradoxale formule van effectiviteit en welslagen raken we onmiddellijk aan wat de vooronderstelling van alle internationale dwangmaatregelen is. Door inkomstenderving of gezichtsverlies te veroorzaken, wordt geprobeerd machthebbers ertoe te bewegen hun verkeerde politiek op te geven. De term 'overbrengingsriem' is ontleend aan de studie van Weiss. 'Sancties veronderstellen een maatschappelijke overbrengingsriem (transmission belt) van economische schade naar politieke verandering, die vaak niet bestaat of althans in bepaalde omstandigheden niet erg effectief bestaat.'⁶ De Canadese onderzoeker Nossal, die al eerder opviel door zijn uiterst kritische oordeel over sancties, verwoordt dit gegeven als volgt. 'Een van de liberale veronderstellingen van politiek gedrag is dat regeringen, net als individuen,

⁴ Temes, *a.w.*, 169.

⁵ Hengeveld, *a.w.*, 341.

⁶ Weiss, *a.w.*, 234.

tot verandering van hun gedrag of hun waarden en voorkeuren kunnen worden gebracht door het dreigen met of opleggen van niet-gewelddadige beschadigingen, die pijn veroorzaken of goede dingen afnemen.’⁷ Het Zuid-Afrikaanse Instituut voor Rassenverhoudingen had zo zijn bedenkingen bij deze veronderstelde automatische beweging van economische schade naar politieke veranderingen. ‘De veronderstelling van een toekomstige gewelddadige omverwerping van de Zuid-Afrikaanse regering werd deels aangegrepen om sancties te bepleiten, die samen met opstand de omkeer zouden moeten bewerkstelligen, en deels om te argumenteren dat sancties het enige alternatief zijn voor een gewelddadige omverwerping van de staat. Die twee argumenten kunnen niet tegelijkertijd logisch correct zijn. Wat in beide gevallen ontbreekt, is een strategische overweging, namelijk een uitleg van de soort mechanismen of krachten die sancties in beweging zouden brengen om fundamentele politieke veranderingen tot stand te brengen.’⁸

De voorstanders van sancties gaan uiteraard uit van de juistheid van de veronderstelling, dat de schade die sancties aanrichten, de machthebbers vroeger of later tot verandering zullen bewegen. ‘Het economisch effect dat wordt gezocht, is het verhogen van de handelskosten of het verlagen van de groei. Import- en exportsancties werken doorgaans op korte termijn, wanneer de handelspatronen van het doelwit-land worden verstoord.’⁹ De onderzoekers Rogers en Bolton hielden zelfs voor mogelijk dat de voedselindustrie van Zuid-Afrika voor de eerste keer zou worden gedwongen voedsel aan de eigen bevolking te leveren voor prijzen die zij ook kon betalen.¹⁰ De elites moeten door de maatregelen aan het denken en aan het rekenen worden gezet, merkt een andere positieve beoordelaar van sancties op.¹¹ Inschatting van het welslagen van sancties wordt in deze studie niet als een onmogelijkheid gezien, integendeel. Het ontleden van de mogelijke gevolgen van sancties in hun directe, indirecte en contraproductieve effecten (op de elite, de regeringsstructuur, de doelwit-economie en de burgerlijke samenleving), samen met het vaststellen van wat niet goed terecht komt (spillover), biedt het raamwerk voor de beoordeling van de gevolgen van sancties.¹² De auteurs noemen als een geslaagd voorbeeld de gevolgen van het wapenembargo tegen Zuid-Afrika: onderde-

⁷ Nossal, *a.w.*, 8.

⁸ Mogoba, *a.w.*, 20.

⁹ Cortright, *a.w.*, 38.

¹⁰ Barbara Rogers and Brian Bolton, *Sanctions against South Africa, Exploding the Myths*, Manchester 1981, 94.

¹¹ Crawford-Klotz, *a.w.*, 17.

¹² Crawford-Klotz, *a.w.*, 30.

len raakten op en een grote importvervangende productie werd nodig, die het geld verslond dat daarmee niet voor onderdrukking kon worden gebruikt.¹³ De studie die uitsluitend het wapenembargo behandelt, laat evenwel zien dat het moeilijk was alle gevolgen te voorzien. De meeste maatschappijen uit de defensie-industrie die zich terugtrokken, bleven aanzienlijke handelsbetrekkingen onderhouden door distributie, licenties en technologische overeenkomsten. Als het bedrijf aan anderen was overgedaan, kon de moedermaatschappij op een later tijdstip zijn opvolgster weer terugkopen. 'Dus heeft het proces van desinvestering zich ontwikkeld op een manier, die niet was voorzien door haar voorstanders.'¹⁴

Behalve dat bij het inschatten van het succes de te verwachten weerstanden moeten worden ingecalculeerd¹⁵, zijn overwegingen met betrekking tot de omvang van de sancties van belang. We kwamen in het voorafgaande al de indeling in allesomvattende en selectieve sancties tegen. Er vallen verschillende geluiden te beluisteren, als het gaat om de vraag wat verkieslijker is. De studie van Weiss stelt dat er feiten zijn, die de suggestie schragen dat sancties aan effect wonnen naarmate ze veelomvattender waren.¹⁶ Cortright daarentegen benadrukt het voordeel van selectieve sancties, omdat die minder het effect oproepen dat mensen in het geboycotte land in nationale trots bij elkaar en bij de regering bescherming zoeken, het zogenaamde rally-around-the-flag effect. Doordat het niet te erg werd, hoefde het zakenleven in Zuid-Afrika geen bondgenootschap aan te gaan met de regering om die te laten overleven.¹⁷ Politicoloog Geldenhuys noemde in ons gesprek een vergelijkend onderzoek dat hij in 1990 deed naar de isolatie van Israël, Chili, Taiwan en Zuid-Afrika. In termen van de vier soorten sancties die hij onderscheidde, te weten diplomatieke, financieel-economische, militaire en socio-culturele sancties, zijn deze tegen Zuid-Afrika redelijk veelomvattend geweest. 'Wij zijn werkelijk op elk terrein gestraft door afzonderingsmaatregelen. Qua omvang is Zuid-Afrika van de vier landen het hardste getroffen.'¹⁸

De verwachting van succes bij sancties moet tevens in verband worden gebracht met de tijdsfactor. Hoe lang moet of mag het duren, voordat de maatregelen resultaat gaan opleveren? Nossal gelooft absoluut niet in de logica van

¹³ Crawford-Klotz, *a.w.*, 45.

¹⁴ Landgren, *a.w.*, 140.

¹⁵ Weiss, *a.w.*, 66.

¹⁶ Weiss, *a.w.*, 221-222.

¹⁷ Cortright, *a.w.*, 34.

¹⁸ Geldenhuys in eerder vermeld gesprek.

een geleidelijk opgevoerde dwang, omdat dit instrument met het verstrijken van de tijd alleen maar stomper wordt.¹⁹ Oud-minister Fismer gaf hierover als zijn mening dat sancties geen effect zullen hebben in een paar maanden of twee à drie jaar. ‘Als men sancties overweegt voor het oplossen van een internationaal conflict, moet men beseffen een strategie te hanteren die vijf tot tien jaar vergt.’²⁰ Zakenman Schuitmaker antwoordde op de vraag of sancties zullen gaan werken: ‘Ja, over twintig jaar.’²¹ Drie jaar is op zijn minst nodig voor er resultaat kan zijn, zegt de studie van Cortright.²² Geleidelijke sancties zijn volgens dezelfde auteurs beter, ondanks het feit dat het doelwit-land zijn gedrag kan gaan aanpassen, wanneer er meer tijd voor wordt genomen.²³ Het boek wijst op een gegeven dat regelmatig in sanctie-onderzoeken is te vinden: dreigen met sancties heeft op zichzelf al een uitwerking. De vrees voor (meer) toekomstige sancties kan grotere invloed hebben dan de feitelijke sancties zelf, die economisch minder uitrichten dan was verwacht, waar nog bij komt dat, als je eenmaal allesomvattende sancties hebt ingesteld, geen verdere dreiging meer bestaat.²⁴ Snelheid en tijd dienen dus voorwerp van grondige bezinning te zijn, wanneer overwogen wordt sancties in te stellen. De initiatiefnemers moeten ervan kunnen uitgaan dat de sancties ook na een stroef begin in kracht zullen toenemen. ‘Sancties moeten groeien of sterven’, zo wordt in de bundel van Hengeveld kort en krachtig samengevat. Een toenemende, stuwende kracht is bij sancties noodzakelijk.²⁵ We zagen al dat import- en export-sancties op kortere termijn effect kunnen sorteren, maar van financiële en culturele sancties nemen de effecten toe met de tijd.²⁶

De factor van de tijd is evenzeer van belang voor het land dat sancties oplegt, want de kosten bij een korterdurende strijd worden lager getaxeerd dan bij een langdurige campagne.²⁷ Voor landen die andere landen met dwangmaatregelen willen treffen, blijken overigens de sancties die met financiële invloed te maken hebben het minst kostbaar te zijn. Hierbij moeten we denken

¹⁹ Nossal, *a.w.*, 249.

²⁰ Fismer in eerder vermeld vraaggesprek.

²¹ Albert Schuitmaker, staflid van de Kamer van Koophandel in Kaapstad in een vraaggesprek op 30 oktober 1998.

²² Cortright, *a.w.*, 9.

²³ Cortright, *a.w.*, 34.

²⁴ Cortright, *a.w.*, 33.

²⁵ Hengeveld, *a.w.*, 336.

²⁶ Cortright, *a.w.*, 38.

²⁷ Orkin, *Sanctions*, 56.

aan het beïnvloeden van hulpstromen, het onthouden van officiële kredieten of het bevriezen van aandelen.²⁸

Is de staat waarin een land verkeert, nog van invloed op het slagen of falen van strafmaatregelen? Hufbauer beschikt over feiten die aangeven dat hoe zwakker de gesteldheid van het doelwit-land is, hoe aannemelijker het succes van sancties wordt.²⁹ Volgens bankier Crawford-Browne faalden de sancties tegen Cuba en Irak, omdat de politieke doelen niet helder gedefinieerd waren, ook al werd de bevolking er negatief door beïnvloed. Zuid-Afrika daarentegen was als betrekkelijk ontwikkeld eerste-wereld land veel meer te treffen, waarbij de handel in diamanten en goud geen geringe factor was.

‘Het belang van het goud was zelfs zo groot, dat bij voorbeeld bij de Reserve Bank een grote nonchalance heerste, als het ging om het bijhouden van de schuldenstatistieken. De verantwoordelijke mensen dachten dat het land zo sterk was, dat zij de wereld konden vertellen naar de hel te lopen. Ze dachten: de wereld heeft goud nodig en dankzij het goud zullen wij altijd de dans ontspringen. Dat maakte hen ongelooflijk arrogant, dezelfde mentaliteit die maakte dat zij dachten dat apartheid goed was.’³⁰

Daarnaast maakt het uit op welk gebied een land wordt getroffen met bij voorbeeld een maatregel die honderd miljoen dollar kost. ‘Op het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten en andere landen besteden ambtenaren vele uren om hun ontwerpen op maat te maken, omdat zij geloven dat het doel van een sanctie heel veel uitmaakt.’³¹

In het geval van Zuid-Afrika was er de al eerder opgemerkte beperking van de handel in een groot aantal delfstoffen, die behalve in de Sovjet-Unie, alleen daar te vinden waren. In de bundel van Orkin werd geschat dat de helft van de export, bestaande uit goud, platina, diamant en fenochrome, niet te treffen zou zijn door sancties.³² Tot het midden van de jaren zeventig waren de uraniumleveranties door Zuid-Afrika voor Groot-Brittannië en de Verenigde Staten reden geweest maatregelen tegen het land door de Verenigde Naties met een veto te treffen.³³

²⁸ Hufbauer, *a.w.*, 103.

²⁹ Hufbauer, *a.w.*, 53.

³⁰ Terry Crawford-Browne, voormalig bankier, in een vraaggesprek op 28 oktober 1998 in Kaapstad..

³¹ Hufbauer, *a.w.*, 65.

³² Orkin, *Sanctions*, 210.

³³ Crawford-Klotz, *a.w.*, 86.

Een andere factor voor succes is de hechtheid van de band tussen het land dat de sancties oplegt en het land dat hierdoor wordt getroffen. Voorbeelden uit de geschiedenis leerden dat succes meer voorkwam (maar niet zonder varianten), wanneer het doelwit-land een bondgenoot was dan wel op zijn minst op neutrale of op vriendelijke voet met het sanctienemende land stond.³⁴ Een voorbeeld hiervan dat Nederlanders zal aanspreken, is het resultaat uit een enquête met betrekking tot de academische boycot van Zuid-Afrika. In de menswetenschappen en kunsten werd het hoogste aantal boycotzaken gemeld door de Afrikaanse universiteiten, als direct gevolg van de verslechterende culturele contacten met Nederland, waar de regering en de universiteiten een harde anti-apartheidspolitiek voerden.³⁵ Traditioneel was er vanuit Nederland veel steun voor Afrikaans, Nederlands en de rechtenstudie. Resultaat van de verwijdering was dat Nederlands soms volledig uit het onderwijsprogramma werd geschrapt.³⁶

Als laatste factor die van belang is voor het inschatten van succes, moet de aanwezigheid van een sterke oppositiebeweging in het doelwit-land worden genoemd. Sancties moeten het zagezegd hebben van publiciteit. In Zuid-Afrika zelf was publieke stellingname inzake de sancties door de overheid verboden of alleen toegestaan onder bepaalde voorwaarden. Een van de paradoxale gegevens in dit verband is dan ook dat de regering de sancties zelf volop in de aandacht hield door ze veelvuldig te noemen als verklaring voor allerlei ellende. We merkten al op hoe aartsbisschop Tutu door zijn gezag, dat internationaal alleen maar toenam doordat hem de Nobelprijs werd toegekend, deze ban wist te doorbreken. Sancties blijken als een soort contrastvloeistof in nationale lichamen en internationale verbanden te werken en zo de dwarsverbindingen aan het licht te brengen tussen gelijkdenkende personen en groepen. Als instrument van internationale politiek kunnen ze landen samenbrengen die voor het overige heel verschillende wegen gaan. In het geval van de maatregelen tegen Zuid-Afrika brachten ze een grote anti-apartheidsbeweging aan het licht in de westerse wereld en zeker ook in andere werelddelen. In de bundel van Orkin wordt de vakbond Cosatu genoemd, die voor allesomvattende sancties was, als aanvulling op massa-actie, met het voordeel dat de strijd van de onderdrukte burgers zo kon worden ingepast in de band van de heersers met de westerse mogendheden en het kapitaal. Sancties konden daarmee een component worden in de strijd tussen op vrijheid gerichte krachten en behoudende bewegingen in westerse landen. 'In onze poging sancties in te stellen bouwen

³⁴ Hufbauer, *a.w.*, 53.

³⁵ Haricombe, *a.w.*, 79.

³⁶ Haricombe, *a.w.*, 80.

wij verbindingen met meer democratische tendenzen in deze landen.³⁷

De contrastvloei stof geldt nog sterker voor het doelwit-land zelf. Weiss verwoordt het spiegelbeeld van wat we de vakbond zojuist hoorden vaststellen. 'De sancties tegen Zuid-Afrika hadden een groter succes door de steun van het ANC, waarmee een eerdere stelling wordt onderbouwd: het effect van sancties hangt af van het bestaan van een legitieme, democratische oppositiebeweging en haar uitgesproken steun voor strafmaatregelen.'³⁸

Het optimisme van de grote vakbond over inpassing van de strijd ('the struggle' was in Zuid-Afrika jarenlang de samenvattende term voor het bestrijden van de apartheid) in de band met de westerse mogendheden en het kapitaal, werd hier eerder al getemperd door de ANC-criticus McKinley. Hij krijgt bijval uit een studie van de Wereldraad van Kerken over bankleningen aan het apartheidsbewind, waarin geen actie tegen leningen aan bedrijven, maar wel die aan de Zuid-Afrikaanse overheid en haar instellingen werd bepleit.³⁹ De vraag is, stelt het rapport, of het misbruik van economische macht kan worden opgelost door een ethischer benadering, zolang moet worden geopereerd binnen de bestaande economische orde, die wordt bepaald door efficiency en concurrentie en niet door dienen en delen.⁴⁰

In de volgende paragraaf gaan we in op de tegenwerking en tegenmaatregelen die de boycot tegen Zuid-Afrika op allerlei manieren heeft opgeroepen. We kwamen al de eis tegen, dat bij het inschatten van het succes van sancties vanaf het begin een berekening moet worden gemaakt van alles wat de maatregelen kan afremmen, frustreren of onmogelijk maken.

Voor dit moment in ons betoog is nog een algemene opmerking van belang, gedachtig aan het verlangen van voormalig VN-secretaris-generaal Boutros Boutros Ghali om de sancties meer op maat te snijden en minder het risico te lopen de verkeerde mensen te treffen. In zijn Agenda voor Vrede onderkende hij het grote probleem van het meten van de werking van sancties. Dit is, zo zegt hij, nog moeilijker vanwege de onvermijdelijk hiermee gegeven ingewikkeldheid van zulk meetwerk en vanwege beperkingen die worden gesteld aan de toegang tot het doelwit-land.⁴¹ Waar geen gemakkelijk toegankelijke, verifieerbare gegevens voorhanden zijn, blijft inschatting vooral een zaak van logisch redeneren en wellicht ook van aannames, waarbij de wens

³⁷ Orkin, *Sanctions*, 56.

³⁸ Weiss, *a.w.*, 234.

³⁹ *The World Council of Churches and Bank Loans to Apartheid*, rapport van Program to Combat Racism, Geneva 1977, 10.

⁴⁰ *WCC and Bank Loans*, *a.w.*, 61.

⁴¹ Boutros Boutros Ghali, *a.w.*, 26.

de vader van de gedachte is. In een cultuur die zich nog steeds beweegt op de golven van het rationalisme, waarvan we mogelijk nu zo ongeveer het hoogtepunt hebben bereikt, is het verleidelijk ervan uit te gaan dat iedereen volgens rationele maatstaven denkt en handelt. Nossal wijst hierop in verband met het verschijnsel van de sancties. In de algemene sanctietheorie gedragen zowel de initiatiefnemers van sancties als degenen die hierdoor worden getroffen zich op manieren die bij uitstek rationeel en daardoor bij uitstek begrijpelijk zijn. Zelf gaat de Canadese onderzoeker van een andere werkelijkheid uit, die hij aanduidt met de ‘zak-met-magneten-benadering’. Met deze uitdrukking bedoelt hij precies het omgekeerde van de veronderstelling van de puur verstandelijke benadering. De zak met magneten betekent dat beleidsmakers worden aangetrokken en afgestoten door verschillende, vaak met elkaar tegenstrijdige richtingen. Sanctiebeleid, stelt hij, is doorgaans het resultaat van rommelige, niet altijd vooruitziende besluitvorming, die zelden wordt geïnformeerd door heldere rationaliteit. Vanuit deze theorie kun je ook geen voorspellingen doen over toekomstig gebruik van sancties.⁴²

Het blijkt dus niet mee te vallen om het voornemen tot internationale dwangmaatregelen plausibel te maken door een voorspelling van redelijk succes. Wel leert de ervaring dat bepaalde gegevens, zoals de economische kracht of zwakte van een land en de aard van de onderlinge relatie tussen het sanctienemende en het geboycotte land, invloed hebben op de effectiviteit van de maatregelen. Daarnaast zagen we dat een boycot in directe zin kan falen, met als voorbeeld dat Zuid-Afrika ondanks de olieboycot nooit van olie verstoken is gebleven, maar dat er dan toch een effect is geweest, doordat veel hogere kosten dan normaal moesten worden gemaakt om alsnog aan olie te komen. Verder bleek in deze paragraaf dat bij de boycotvraag niet zelden eer een grote rol speelt. Is het niet je eer te na om niet op zijn minst te proberen een verwerpelijk bewind met sancties op de knieën te krijgen? In een dergelijke benadering spreekt een ongelijk gewicht van de criteria uit de theorie van de rechtvaardige oorlog en is de eis van de redelijke kans op succes meer een aanhangwagentje van de criteria van de rechtvaardige zaak en de juiste intentie, die het nemen van boycotmaatregelen, los van het succes of effect, tot een hoge, morele verplichting maken.

⁴² Nossal, *a.w.*, 255.

3§4 Tegenwerking, handhaving, versoepeling en opheffing van de sancties

Deze paragraaf behandelt nog een laatste aspect van de inschatting van het succes van sanctiemaatregelen: het incalculeren van tegenmaatregelen die te verwachten zijn van de kant van de geboycotte partij. De term tegenmaatregel kan verwarring stichten, omdat in het volkenrechtelijk jargon sancties zelf soms als ‘tegenmaatregelen’ worden betiteld. Het gaat ons hier dus om de reactie van landen, bedrijven en personen die volgt op het instellen van boycotts.

Zowel de mondelinge als de schriftelijke bronnen droegen vele voorbeelden aan van deze tegenmaatregelen, die soms een bovengronds, legaal karakter hadden, maar ook vaak een ondergronds, illegaal karakter. Oud-minister Fisser, die benadrukte dat zijn standpunt over de boycot in 1998 een wijsheid achteraf (wisdom of hindsight) was en niet het standpunt dat hij in een eerdere periode had aangehangen, legde het probleem uit dat in dit verband na de val van de apartheid bestond. De isolering van Zuid-Afrika had allerlei tegenacties opgeroepen, die vaak neerkwamen op oneerlijke praktijken. Om de sancties te omzeilen stelden advocaten bij voorbeeld contracten op die geen echte contracten waren of werden vrachtpapieren ingevuld voor ladingen die nooit naar de daarop vermelde bestemming werden vervoerd. Toentertijd werd het ontduiken van sancties als een goede eigenschap beoordeeld en daardoor was het moeilijk om in 1994 opeens weer terug te keren tot de gewone regels. Fisser zag in het gebrek aan moreel en eerlijkheid van toen de oorzaak van de corruptie en criminaliteit in de jaren na de val van de apartheid. ‘We hadden te maken met dieven, een mindere klasse van mensen om zaken mee te doen. Het schuim der aarde, maar zij waren bereid ons te helpen om voor ons bewapeningsplannen te stelen uit Amerika of waar ook ter wereld.’¹

Een landgenoot die behoort tot de vele Nederlanders die naar Zuid-Afrika zijn geëmigreerd, deed verslag van zijn ervaringen bij de Kamer van Koophandel.

‘Er was bij ons ook altijd ontduiking van de boycot. Ik heb in mijn kantoor meegemaakt, dat er mensen binnenkwamen, die vroegen: “Welk product wilt u hebben? U zegt het maar en wij brengen het hier wel binnen.” Via het prijsmechanisme werd de prijs van geboycotte producten door de schaarste omhoog gebracht. Daardoor kon het buitenland zeggen: “Dat is een interessante markt, wij zijn bereid tegen een hoger risico toch met dat land handel te drijven.” Van onze drie raffinaderijen heeft er nooit een stil gestaan.’²

¹ Fisser in eerder vermeld vraaggesprek.

² Schuitmaker in eerder vermeld gesprek.

Een oud-plaatsgenoot uit de bollenstreek vond in Zuid-Afrika een baan in een bloembollenbedrijf. Hij vertelde dat de zaak waar hij werkt in de boycotperiode een half miljoen amaryllissen verzond via Swaziland, waar zij voor de vorm één hectare met deze bollen beplantten om te voldoen aan de eisen van de Amerikaanse inspectie.³

De bundel over de olieboycot vermeldt diverse voorbeelden van ontduiking hiervan. Grote maatschappijen als Shell en BP hielpen het embargo te breken. 'Zij smeerden de raderen van de apartheid met hun olie.'⁴ Zuid-Afrika kwam evengoed aan de olie (de enige delfstof die het land zelf niet heeft) die nodig was voor de economie en het defensie- en politieapparaat, maar wel tegen veel hogere prijzen dan normaal het geval zou zijn geweest. Gewiekste tussenhandelaren, die geen enkel moreel bezwaar hadden om met het apartheidsbewind zaken te doen, zorgden voor de leveranties. In een opstel over een van hen, Mark Rich, staat de verzuchting: 'Sommigen zouden het een onbehaaglijk makende gedachte kunnen vinden dat de pijn van de embargomaatregelen niet werd veroorzaakt door nobele zielen die optraden omwille van de menselijkheid maar eerder door inhalige profiteurs.'⁵ Het Amsterdamse bureau dat de clandestiene olieleveranties aan Zuid-Afrika in kaart bracht, noemt bij voorbeeld de fraude die werd gepleegd door in volle zee olie over te laden van het ene schip op het andere om daarmee ongrijpbaar te worden voor controles.⁶ Dit riep de morele vraag op voor wie hier uiteindelijk verantwoordelijk waren: de producerende of de transporterende landen.⁷ Niet alleen westerse landen als Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Frankrijk en Duitsland schonden het olie-embargo, maar ook olieproducerende landen zelf, die zich na publicatie van de schendingen door het Shipping Research Bureau niet langer van den domme konden houden.⁸ Het boek bevat trouwens ook adembenemende getuigenissen van de aanslagen die door verzetsmensen van het ANC werden gepleegd op de installaties van het overheidsbedrijf SASOL, waar olie uit gas werd gewonnen.⁹ Een peperdure manier om toch op eigen kracht aan olie te komen, die paste in een langdurige overlevingsstrategie van zelfvoorziening, waarvoor de plannen al waren gemaakt in een vroegere fase

³ Jan Kroes tijdens het gesprek met G. van der Veer op 19 oktober 1998 in Roodepoort.

⁴ Hengeveld, *a.w.*, 18.

⁵ Hengeveld, *a.w.*, 145.

⁶ Hengeveld, *a.w.*, 233.

⁷ Hengeveld, *a.w.*, 236.

⁸ Hengeveld, *a.w.*, 110.

⁹ Hengeveld, *a.w.*, 25vv.

van de apartheid.

Niet alleen het gebruik van olie werd door het apartheidsbewind veilig gesteld. Ook over wapens kon het blijven beschikken dankzij het ontwikkelen van een grote eigen wapenindustrie die, in vele vertakkingen uitgebouwd, bestond onder de naam ARMSCOR. Het al vaker geciteerde boek over het wapenembargo vat de afloop hiervan al in zijn titel samen: het werd niet tenuitvoer gelegd. De auteur heeft met het woord ‘gedisimplementeerd’ een nieuw uitlegkundig concept willen aandragen, dat dient als een paraplu-begrip voor alle manieren en middelen, waarmee wapenembargo’s zijn omzeild, gebroken, ontkend of openlijk getart, al of niet bedoeld, op regeringsniveau.¹⁰ In plaats van importeur werd Zuid-Afrika op den duur zelfs exporteur van wapens, want de productiecapaciteit werd zo groot, dat er niet alleen wapens voor eigen gebruik hoefden te worden gefabriceerd. Het vertrek van buitenlandse ondernemingen na 1963 betekende dat de licenties aan de Zuid-Afrikanen toevielen en zij daarvan zonder betaling konden gebruik maken.¹¹ De Amerikaanse multinationale bedrijven vertrokken, maar de vanaf toen inheemse bedrijven verloren daarmee niet alle contacten met de moedermaatschappij, zodat weliswaar de bezitsstructuur veranderde, doch niet de toegang tot de kennis.¹² De export bloeide op, ondanks de oproep van de Verenigde Naties aan de lidstaten om geen wapens uit Zuid-Afrika in te voeren. Vaak werden ze, net als het fruit, langs een omweg op hun bestemming gebracht.¹³ De Zuid-Afrikaanse wapens bleken geschikt voor gebruik in derde-wereld landen vanwege de eisen die de Zuid-Afrikaanse omstandigheden hieraan stellen.¹⁴ Afnemers waren zowel Afrikaanse staten, waaronder ‘zwarte buurlanden’, als landen in Latijns Amerika, het Midden- en Verre Oosten.¹⁵ Wapens voor Argentinië werden tijdens de Falkland-oorlog in 1982 verkocht en verzonden per Uruguyaanse DC-8, met het etiket ‘tractor-onderdelen’.¹⁶ Deze ontduikings-methode via ‘heretikettering’ werd ook in andere economische sectoren toegepast.

Een aparte manier om onder het wapenembargo uit te komen, was het verschijnsel dat bekend staat als het ‘dubbele gebruik’ (dual use) van producten, die zowel voor militaire als civiele doelen kunnen dienen. Zuid-Afrika

¹⁰ Landgren, *a.w.*, 244.

¹¹ Landgren, *a.w.*, 124.

¹² Landgren, *a.w.*, 135.

¹³ Landgren, *a.w.*, 172.

¹⁴ Landgren, *a.w.*, 183.

¹⁵ Landgren, *a.w.*, 177.

¹⁶ Landgren, *a.w.*, 178.

werd beoordeeld vergeleken met de Oost-Europese landen, tegen welke eveneens een embargo op defensie-materieel van toepassing was via de CO-COM-afspraken (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls). Deze landen kregen allerlei producten niet omdat ze eventueel voor militaire doeleinden zouden kunnen worden gebruikt. Zuid-Afrika kreeg allerlei producten wel geleverd, zolang ze een mogelijk civiel doel hadden.¹⁷ Toen het wapen-embargo werd verbreed naar een economische boycot, verviel de sluiproute van het dubbele gebruik.¹⁸

In de vraaggesprekken die ik voerde, werd overigens enkele keren met teleurstelling gewag gemaakt van de blijvende betekenis van de immense defensie-industrie voor het Zuid-Afrika na de apartheid. Oud-bankier Crawford-Browne sprak cynisch over het grote leger van het nieuwe Zuid-Afrika van 130.000 troepen, waarin het oude regeringsleger en de legers van de thuislanden waren samengevloeid, als over een leger zonder vijand. Anderzijds had hij er begrip voor dat Mandela rekening moest houden met het feit dat er een half miljoen blanken waren die wapens hadden en daarmee een tegenrevolutie hadden kunnen ontketen. 'Mandela behoort nog tot de oude school die denkt dat een militair sterk land een belangrijk land is.'¹⁹ Ook enkele andere gesprekspartners vonden het onbegrijpelijk dat de nieuwe president de wereld rondreisde om Zuid-Afrikaans wapentuig aan de man te brengen.²⁰

Voormalig luchtvaart-directeur Van der Veer schetste in ons gesprek de wegen die hij met zijn bedrijf had gebruikt om toch te kunnen blijven vliegen in die jaren.

'De Zuid-Afrikaanse Luchtvaartmaatschappij, opgericht in 1934, is van 1963, toen het verbod kwam om over het Afrikaanse continent te vliegen, tot in 1994 onder sancties gesteld geweest. Dat is dus, in 1998 gezegd, bijna gedurende de helft van zijn bestaan. Doordat de maatschappij werd gedwongen een omweg te maken, werden nieuwe toestellen aangeschaft, die zonder te stoppen naar bestemmingen konden doorvliegen, waarbij de hoeveelheden passagiers en vrachtgoederen nog preciezer op elkaar werden afgestemd met het oog op het brandstofverbruik. Voor de oost-route bleven Afrikaanse contacten in stand. Tenslotte helpen zakenmensen elkaar. Voor de west-route vonden we een steunpunt op de Kaapverdische eilanden voor tanken en andere verversingen. Deze voormalige Portugese kolonie had hierbij zelf belang vanwege de driehonderdduizend burgers die buiten het land woonden en af en toe naar huis wilden vliegen. Betaald is er voor deze diensten nooit, maar wel werden

¹⁷ Hanlon, *a.w.*, 270-271.

¹⁸ Landgren, *a.w.*, 225-227.

¹⁹ Crawford-Browne in eerder vermeld vraaggesprek.

²⁰ Liebenberg en Batchelor in eerder vermelde gesprekken.

wederdiensten verleend, zoals het repareren van de landingsbaan of de ontziltings-apparaten voor zeewater. Over Azië werd evengoed gevlogen, maar niet in een SAL-code, doch in een China-code, met volledig medeweten van Taiwan. In 1986 werden de sancties erg, op het moment dat Amerika ophield met vliegen. Oosterse maatschappijen kenden geen loyaliteit en namen eenvoudig de plaats in die Amerika vrij had gemaakt, onder wie de de Japanners. Een andere oplossing die werd bedacht, was het verhuren van een deel van de vloot. Gezien de uitstekende kwaliteit van de eigen reparatie-afdeling, kwamen de toestellen altijd weer voor onderhoud terug naar Zuid-Afrika. Het is voorgekomen dat een verhuurd toestel, met grote Arabische letters erop, eerst moest worden overgespoten. Na de onderhoudsbeurt vloog het toestel vervolgens naar Rio de Janeiro voor het opnieuw aanbrengen van de Arabische tekens, waarna het kon terugkeren naar de thuisbasis in Marokko.²¹

Ook bij de academische boycot waren er omwegen te vinden om bij voorbeeld toch aan boeken en artikelen te komen. Merrett vergeleek de zwart-wit benadering van de Amerikanen met de genuanceerde behandeling door de Britten en andere Europeanen. 'Als we geen materiaal via Amerika konden krijgen, konden we het via Groot-Brittannië krijgen, of anders via bedrijven in Swaziland of Botswana.'²²

Als laatste illustratie van tegenwerking van de sancties en medewerking van anderen om ze te ontduiken, noemen we nog de financiële sector. In een van de vraaggesprekken vertelde Grietjie Verhoef, als hoogleraar gespecialiseerd in de financiële geschiedenis van Zuid-Afrika, dat de Zuid-Afrikaanse banken zo'n betrouwbare reputatie in de wereld hadden, dat zij ook in de boycotperiode, ondanks de financiële sancties, met hulp van buitenlandse bankiers geld konden aantrekken voor economische activiteiten.²³ In een artikel over de invloed van de Nederlandsche Bank vertelt zij dat de Nedbank, zoals hij later is gaan heten, in toenemende mate haar expertise op het gebied van de internationale financiering aanwendde tot voordeel van het eigen bedrijf, maar ook tot voordeel van Zuid-Afrika, juist in de periode dat de groeiende sanctieveldtocht het land in zijn greep had.²⁴ Zij memoreert de gewichtige rol die de bank speelde bij de internationale financiering van broodnodige activiteiten in Zuid-Afrika, onder meer op spoorweg-, haven-, ijzer- en staal- en electriciteits-gebied.

²¹ Van der Veer in eerder vermeld vraaggesprek.

²² Merrett in eerder vermeld vraaggesprek.

²³ Grietjie Verhoef, hoogleraar Historische Studies aan de Randse Afrikaanse Universiteit in een vraaggesprek in Johannesburg op 13 oktober 1998.

²⁴ Grietjie Verhoef: 'De invloed van de Nederlandsche Bank op de ontwikkeling van het bankwezen in Zuid-Afrika, 1945-1980: een blijvende invloed?', 13, Johannesburg 1999.

‘Het onafhankelijke karakter van de bank samen met haar internationale expertise, maakte haar tot een uitermate nuttig medium om fondsen op de internationale markten te verwerven gedurende een periode waarin de politieke sentimenten zich snel tegen de toenmalige regering hadden gekeerd. Nedbank was op geen enkele manier betrokken bij de toenmalige regering, maar bevorderde haar aard van activiteiten door fondsen voor haar bedrijf aan te trekken op andere wijze dan de andere banken in Zuid-Afrika. Het was pas tegen het einde van de jaren tachtig, toen deze internationale bindingen in het gedrang kwamen, dat men zich de bijzondere bijdragen van de Nedbank ten volle heeft gerealiseerd.’²⁵

Crawford-Browne antwoordde op de vraag of hij bij zijn inzet voor de financiële boycot in de bankwereld ook medestanders had gevonden, dat dit op enkele kantoormedewerkers na niet het geval was geweest. Vanwege zijn betrokkenheid bij de anti-apartheidsstrijd, met name via de Commissie voor Gerechtigheid en Vrede van de Anglicaanse Kathedraal in Kaapstad, en nog meer omdat zijn echtgenote op het punt stond de persoonlijke secretaresse van aartsbisschop Tutu te worden, dwong zijn hoogste baas hem te kiezen tussen zijn toewijding aan de kerk en zijn toewijding aan de bank. Hem werd als een keurige oplossing een overplaatsing aangeboden naar het hoofdkantoor in Johannesburg. Dit aanbod sloeg hij af, net als het voorstel om verlof te nemen, met het gevolg dat hij in augustus 1986 ontslag nam. Hij schetste een minder rooskleurig beeld van de Nedbank, die volgens hem juist wel verbonden is geweest met de regering.

‘De Nedbank heeft nauwe banden gehad met de regering. Er heerste chaos in de bank, die tenauwernood de schuldenstilstand van september 1985 had overleefd. In juni 1986 brak een verwoestende run op de bank los. De grootste klant van Nedbank, Triomf Fertiliser, was al gedurende minstens tien jaar een bron van financiële problemen geweest. De meest elementaire voorzorgsmaatregelen waren niet in acht genomen, zoals de Amerikaanse bepaling dat niet meer dan 10% van het kapitaal van een bank aan één en dezelfde klant kan worden geleend. De kunstmestproducent Triomf had via zijn eigenaar politieke invloed op de regering en verkreeg buitensporige tariefsbescherming. Zuid-Afrikaanse boeren betaalden het dubbele van de prijs die elders in de wereld gold voor kunstmest. Het bedrijf had in die tijd net een enorme fabriek gebouwd voor de exportmarkt. Niet alleen moest het bedrijf onder ogen zien dat beoogde afnemers, zoals India, vanwege de apartheid weigerden Zuid-Afrikaanse producten te kopen, maar ook dat de bouw van de fabriek was gefinancierd met op korte termijn geleende eurodollars. Triomf leed reusachtige verliezen bij het geldwisselen, met als gevolg dat het failliet ging. Ook de Nedbank geraakte in moeilijkheden en moest volledig geherkapitaliseerd worden. Een maatregel waarvoor de regering de wet moest veranderen. De Nedbank zag toen in wat

²⁵ Verhoef, a.w., 15.

de gevolgen waren van een te intieme band met de regering.’²⁶

De schriftelijke bronnen zaaien verwarring voor wie oorzaak en gevolg aan de weet wil komen bij de financiële boycot tegen Zuid-Afrika, die een hoogtepunt bereikte na 1985, toen de uitgeroepen noodtoestand almaar voortduurde, met geweldsexplosies, waarvan de beelden dagelijks de hele wereld over gingen. In de biografie van Mandela wordt de weigering van de internationale bankiers om nog langer aan Zuid-Afrika te lenen verklaard als een teken van de indruk die het ANC en andere politieke organisaties hadden gemaakt op de internationale gemeenschap.²⁷ Anderen zien de volgorde andersom: Zuid-Afrika was financieel verzwakt en geen aantrekkelijke plaats om te investeren. Giliomee vertelde over het gesprek dat hij had met een persoon van de Chase Manhattan Bank uit New York, die verklaarde dat zijn bank geen nieuwe leningen wilde verstrekken op grond van een risico-evaluatie. Dit was een zuiver economisch besluit en geen onderdeel van de ‘sanksie-veldtog’.²⁸

ANC-criticus McKinley voert voor deze gang van zaken de volgende verklaring aan. Zoals als vele regeringen zich vrijwillig aansloten bij de internationale sanctiecampagne van het ANC, maar dit net zo vaak deden uit redenen van eigenbelang, gingen de banken pas over tot financiële sancties, toen zij een taxatie hadden gemaakt van de gevaarlijke situatie van de Zuid-Afrikaanse economie. Hij volgt de analyse van een Australisch rapport, die zegt dat de financiële boycot tendenzen heeft versterkt die al aanwezig waren. De financiële sancties werkten samen met tendenzen die eigen zijn aan de internationale financieel-economische wereld en niet daartegen. ‘Zuid-Afrika wordt niet buitengesloten van het wereldkapitaal van spaargelden omdat bankiers en financiers ideologisch verenigd zijn in hun afkeer van apartheid, maar omdat de meesten van hen Zuid-Afrika nu als een risico zien.’²⁹

Een tussenpositie wordt ingenomen door Crawford-Klotz, bij beantwoording van de vraag waarom Zuid-Afrika vatbaar is geworden voor internationale eisen tot hervorming. Het antwoord ligt in de complexe relatie tussen politiek gemotiveerde beperkingen in leningen en markt-bepaalde investeringsbeslissingen.³⁰

²⁶ Crawford-Browne in eerder vermeld gesprek. Zie ook hoofdstuk 4 in zijn boek *Eye On The Money, Handle On The Guns*, waarvan de publicatie begin 2007 wordt verwacht.

²⁷ Sampson, *a.w.*, 333.

²⁸ Giliomee in eerder vermeld gesprek.

²⁹ McKinley, *a.w.*, 95.

³⁰ Crawford-Klotz, *a.w.*, 159.

Een krantenartikel bevestigt de waarnemingen van Verhoef. Twee Zwitserse economen, Mascha Madoerin en Gottfried Wellner, onthulden dat Zwitserse en Duitse banken ten tijde van de apartheid in weerwil van de sancties grote kredieten aan de minderheidsregering verschaften.³¹ Toen een Zwitserse vriend vertelde dat zijn partner, een internationaal zeer ervaren bankier, gespecialiseerd in moeilijke opdrachten, tijdens de apartheidsjaren Zuid-Afrika geholpen had om aan geld te komen, was ik zo naïef om te geloven, dat deze mij nog wel eens uit de doeken wilde doen hoe dat in zijn werk was gegaan. Pas toen na het verzenden van een brief daarover een lange stilte viel, heb ik begrepen, dat een studie over de boycot tegen Zuid-Afrika niet helpt om naïef naar de wereld te blijven kijken.

Uit de wereld buiten Zuid-Afrika was er uiteraard ook allerlei verzet tegen de sancties. Premier Thatcher kwam hier eerder al in beeld als fervente tegenstander van strafmaatregelen tegen Zuid-Afrika. De biograaf van Mandela merkt fijntjes op dat president Reagan het verzet tegen de sancties graag aan haar overliet. Iedereen mocht dan ook van haar weten welke argumenten zij had om niet met de volksbeweging mee te gaan: de communistische dreiging vanuit het ANC, de stammentegenstellingen binnen Zuid-Afrika, bewondering voor de vrije-markt-economie van Zuid-Afrika tegenover de chaos in marxistisch georiënteerde Afrikaanse landen en de miljoen blanken in Zuid-Afrika die houder van een Brits paspoort waren.³²

Een tweede voorbeeld uit de wereld van de politiek komt uit eigen land. Hoewel het kabinet-Marijnen in 1963 de uitvoer van wapens en munitie (welke konden worden gebruikt voor onderdrukking van de gekleurde bevolking) naar Zuid-Afrika onder een embargo had gebracht, stemde het in met de levering van duikboten. Minister van defensie P.S.J. de Jong behoorde tot de ministers die zich het felst verzetten tegen een volledig wapenembargo. Wat voor hem telde, was dat Zuid-Afrika, mocht het Suez-kanaal dicht zijn, een basis zou kunnen zijn in de Oost-West verhoudingen. Toen hij later premier werd, speelde de zaak nog. In een interview benadrukte hij dat Zuid-Afrika de duikboten nodig had voor de externe verdediging. 'Onderzeeboten is toevallig iets waarvan ik veel af weet. Het is onmogelijk met zo'n boot in een land in de interne verhoudingen in te grijpen.' Uiteindelijk werd in mei 1967 negatief beslist door het kabinet, waarmee de order van de baan was.³³

Toen we in de vorige paragraaf over de inschatting van succes van sanc-

³¹ NRC-Handelsblad van 8 maart 1999.

³² Sampson: *a.w.*, 336.

³³ Brouwer, *biografie P.S.J. de Jong*, 76-77.

tie-maatregelen spraken, kwam de tijdsfactor aan de orde. Als is vastgesteld dat er geen ander drukmiddel meer is dan een boycot, zullen voorwaarden worden geformuleerd, waaraan moet worden voldaan, wil de boycot eenmaal weer opgeheven worden.

De studie van Cortright onderstreept het belang van het vastleggen van die voorwaarden. 'Partijen die sancties opleggen, moeten bereid zijn tot of uitzicht hebben op het bereiken van een politieke regeling. Zonder dat kunnen sancties gaan lijken op een uitputtingsoorlog of gaan ze dienen als excuus voor niets doen.'³⁴

De toenmalige president F.W. de Klerk hield tijdens een buitenlandse reis in 1990 de West-Europese leiders voor dat het klimaat van onderhandelingen een stuk gunstiger was geworden. Hij pleitte niet rechtstreeks voor de opheffing van de sancties, maar de kwestie speelde wel tussen de regels door. Hij was beducht voor de explosieve gevolgen van inflatie, recessie en werkloosheid van miljoenen zwarte mensen.³⁵ Toen Mandela in zijn kielzog een lange buitenlandse toernee maakte, vertolkte hij het verzet van het radicale deel van zijn achterban door te waarschuwen dat de tijd voor opheffing van sancties nog niet was gekomen. 'Vrede is slechts mogelijk door grote druk op Pretoria uit te oefenen. Neem de sancties weg en de Afrikaners zullen minder bereid zijn tot hervormingen.'³⁶

Op een raadgevende conferentie van het ANC in december 1990 hield Oliver Tambo een toespraak, waarin hij betoogde dat het ANC zijn steun voor totale sancties moest matigen, omdat de westerse landen al bezig waren zich terug te trekken van sancties. Het ANC mocht niet het risico lopen in het buitenland te worden gemarginaliseerd. Maar de militanten wilden dit niet aanvaarden en de conferentie bleef staan op sancties.³⁷ Voormalig ambassadeur van Zuid-Afrika, Carl G. Niehaus, vertelde in een persoonlijk gesprek dat de leiding van het ANC afspraken had gemaakt over de volgorde waarin de sancties zouden kunnen worden opgeheven.³⁸ Anders dan bij de economische boycot, volgde het ANC bij de academische en culturele boycot een soepeler beleid. We zagen al dat ANC-vertegenwoordigers in 1987 toegaven dat de culturele en academische boycot niet op de rigoureuze manier werkten.

³⁴ Cortright, *a.w.*, 111.

³⁵ Aad Kamsteeg en Evert van Dijk, *F.W. de Klerk, een biografie*; Franeker 1991, 76.

³⁶ Kamsteeg, *a.w.*, 77.

³⁷ Sampson, *a.w.*, 422.

³⁸ Carl G. Niehaus, toenmalig ambassadeur van Zuid-Afrika in Nederland tijdens een persoonlijk gesprek op 1 september 1998 in Den Haag.

Ze werden soepeler toegepast, zodat geestverwante wetenschapsmensen en kunstenaars wel de ruimte kregen. Over de sportboycot, waarvan al in de jaren vijftig door mensen als Trevor Huddleston werd ingezien dat deze kon worden aangewend voor sociale en politieke invloed, werd in 1988 met het ANC overeengekomen, dat een niet-raciaal samengesteld rugby-team Zuid-Afrika opnieuw de aansluiting bij het wereld-rugby kon geven. De sancties konden dus ook als positieve prikkels werken en het gevolg was dat Zuid-Afrikaanse deelname aan internationale sportbeoefening weer werd toegelaten, nog voor de overgang naar het meerderheidsbestuur zou zijn gemaakt. De rehabilitatie in Olympisch verband kwam ook al voor die overgang met de afvaardiging van een geïntegreerd team naar de spelen van Barcelona in 1992.

Het Centrale Comité van de Wereldraad van Kerken riep in 1992 op de sancties op het gebied van sport, cultuur wetenschap en toerisme op te heffen en besloot dat de eigen stafleden voortaan weer naar Zuid-Afrika mochten reizen.³⁹ Aanleiding hiertoe was het referendum dat onder blanken in Zuid-Afrika was gehouden, waarmee de veranderingspolitiek goedkeuring kreeg. Niet opgeroepen werd tot opheffing van de economische sancties, omdat de ontwikkelingen in Zuid-Afrika nog niet als onomkeerbaar werden beschouwd.⁴⁰

In september 1993 ging Mandela uiteindelijk accoord met opheffing van de sancties. Aanleiding was het besluit dat met instemming van president De Klerk was genomen tot een Uitvoerende Overgangsraad, die verkiezingen zou gaan voorbereiden. Mandela vloog naar New York en verzocht, omdat de overgang naar de democratie nu in de wet was verankerd, de Verenigde Naties om alle maatregelen te treffen, die nodig waren om de economische sancties te beëindigen.⁴¹ Zo werden op 8 oktober 1993 de vrijwillige economische sancties tegen Zuid-Afrika opgeheven, maar de verplichte sancties met betrekking tot wapen en atoomwapens bleven van kracht, hangende de vorming van een nieuwe regering na de verkiezingen.⁴²

Bij de beslissing om de economische boycot te beëindigen past tenslotte nog het kritische commentaar van een van mijn gesprekspartners in Zuid-Afrika, econoom Strijdom, die van mening is dat de voorstanders van deze boycot onvoldoende hebben voorzien welke langdurige gevolgen economische sancties hebben.

³⁹ Gous, *a.w.*, 326.

⁴⁰ Raad voor de zaken van Overheid en Samenleving van de Nederlandse Hervormde Kerk: 'Nota over de recente ontwikkelingen in Zuid-Afrika, toegespitst op het sanctie-debat', 1 juni 1994, 26.

⁴¹ Sampson, *a.w.*, 465.

⁴² Schrijver, *a.w.*, 132.

‘De sanctie-instellers hebben het toepassen van een boycot gezien als het aandoen van een lichtschakelaar en hebben gedacht dat je die schakelaar weer uit kon doen op het moment, waarop je dat wilde. Dat is een onderschatting geweest van wat hier werkelijk aan de hand was.’⁴³

Het ging in deze en de vorige paragraaf over de inschatting van succes als morele plicht om van te voren te weten waaraan je begint, als je internationale dwangmaatregelen wilt treffen. Bij alle opmerkingen over de boycot tegen Zuid-Afrika in deze studie, blijven we bedenken dat we de ‘wijsheid achteraf’ in ons achterhoofd hebben, wanneer we proberen vast te stellen of aan de criteria van het rechtvaardig strijd leveren zowel vooraf als tijdens de strijd is voldaan. Uit de genoemde voorbeelden uit de literatuur en de interviews is wel duidelijk geworden, dat de initiatiefnemers van sancties tegen Zuid-Afrika met grote beperkingen en weerstanden rekening dienden te houden, als we alleen al denken aan de harde edelmetalen waarover het land beschikte, die uit ordinaire noodzaak van schaarste vanzelf buiten de boycot moesten vallen. Daarnaast waren er de ‘harde koppen’ van de regering van de Nationale Partij, van wie ANC-bestuurder Hendricks precies datgene vaststelde wat we hier door een oud-politicus van deze partij hoorden toegeven: ‘De mensen van de Nationale Partij veranderden niet, omdat zij geloofden in verandering. Zij veranderden omdat het hun goed uitkwam.’⁴⁴ Beroemd zijn de woorden geworden, waarmee president Botha de onverzettelijkheid van zijn regering formuleerde in een toespraak die werd gehouden bij de presentatie van de Cheeta, een nieuw type gevechtsvliegtuig, dat de gemoderniseerde versie was van een Franse Mirage. ‘We zullen onszelf niet toestaan vernederd en ondermijnd te worden om aan sancties te ontsnappen. We zijn geen natie van weekdieren (jelly fish).’⁴⁵

⁴³ Strijdom in eerder vermeld gesprek.

⁴⁴ Hendricks in eerder vermeld gesprek.

⁴⁵ Landgren, *a.w.*, 74.

3§5 Ethische tussenafweging.

Wat heeft de uiteenzetting in dit derde hoofdstuk ons aan ethische afwegingen gebracht? Voor een antwoord op de vraag ‘Wat kunnen we doen?’ bleek dat niet altijd kan worden volstaan met een schema van plicht- of consequentie-ethiek, maar dat we hier raken aan een andere hoofdstroom in moreel denken: de deugden-ethiek. Dit onderstreept de eerder verwoorde typering van de leer van de rechtvaardige oorlog als een theorie, waarin drie dominante morele aspecten van één en dezelfde werkelijkheid, het volgen van principe, consequentie en deugd, zijn samengebracht. Het belang van deugdzaam optreden kwamen we in dit hoofdstuk tegen bij de vraag of er wel voldoende geduld is betracht om kansen te geven aan ontwikkelingen die voortvloeiden uit de groei van de Zuid-Afrikaanse economie en de toenemende noodzaak gekleurde werknemers in de stedelijke gebieden te hebben. Bloom noemt in zijn boek de constatering van sommigen, dat de zwarte mensen niet kwaad genoeg werden en almaar hun hoed bleven afnemen voor de blanken.¹ Villa-Vicencio haalt in zijn boek een uitspraak aan van Steve Biko, die door zijn moedige verzet tegen de apartheid en zijn vroege, gewelddadige dood wereldberoemd is geworden.

‘De zwarte mens is een os geworden, die het juk van de onderdrukking met schaaftachtige bedeesdheid draagt. De eerste stap die moet worden gezet, is ervoor te zorgen dat de zwarte mens tot zichzelf komt en zich te binnen brengt dat hij medeplichtig is aan de misdaad van het zichzelf toestaan misbruikt te worden en daardoor het kwaad te laten regeren in het land van zijn geboorte.’

Villa-Vicencio ziet het onderwijssysteem, dat onderdanigheid aanleerde, als belangrijkste oorzaak hiervan.² Dit doet denken aan het Kairos-rapport, dat de sterke indruk wekt dat het voor de gekleurde kerkelijke leiders inderdaad een huiveringwekkende stap is geweest om zo fel stelling te nemen tegen de regering, komend vanuit een traditie van discipline en gehoorzaamheid.

De vraag naar het geduld hangt samen met hoe men de reikwijdte van politieke beslissingen en daden en de maakbaarheid van de samenleving ziet. De werkelijkheid kan zich kennelijk ook los van de politiek in een bepaalde richting bewegen. Dit kan worden geïllustreerd door het voorbeeld dat gekleurde Zuid-Afrikanen met hun voeten stemden en eenvoudigweg neerstreken in de gebieden waar werk en woonruimte was. Hier regeerden niet de wetten van de overheid, maar die van de economie.

¹ Bloom, *a.w.*, 141.

² Charles Villa-Vicencio, *Disobedience and beyond, Law, Resistance and Religion in South Africa*, Cape Town-Grand Rapids, 1990, 122.

Het bleek moeilijk een eensluidende mening over de houdbaarheid van het apartheidsstelsel te vinden. Wie in de lopende ontwikkeling aanknopingspunten voor afbrokkeling van de apartheid zagen, oordeelden dat er geen noodzaak was een laatste toevlucht tot sancties te nemen. Als zij gelijk hebben, is aan dit criterium niet voldaan. Anderen waren absoluut van mening dat alleen harde maatregelen tot verandering konden dwingen. Voor hen was aan de voorwaarde voldaan dat alle andere, minder zware middelen waren beproefd.

We hoorden geluiden van Zuid-Afrikanen die van mening waren dat de gekleurde massa werd onderschat in haar vermogen veranderingen tot stand te brengen. Ook ten aanzien van de sportboycot werd dit gezichtspunt naar voren gebracht: sportbeoefenaars konden zelf ook invloed uitoefenen, los van collectief georganiseerde acties. Dit punt van de verhouding tussen enkeling en gemeenschap zal ons in het volgende hoofdstuk uitgebreider bezig houden, wanneer we nadenken over de ethische vraag hoever de bemoeienis van de overheid met burgers mag gaan.

Een andere deugd die we tegenkwamen, is die van de moed. Wat moet je kiezen bij ernstige ziekte, als de behandeling veel hinder zal oproepen en de kans van slagen beperkt zal zijn? Als voorbeeld overgebracht naar het overwegen van sancties om een diepgeworteld kwaad uit te roeien, plaatst dit voor de vraag of je wel keus hebt om niet te vechten. Is het niet een erezaak om alles te proberen wat mogelijk is onder het motto 'niet geschoten is nooit raak'? Hier tegenover stond de morele eis om een redelijke zekerheid te hebben over succes van de sanctiemaatregelen. Dan zijn we weer helemaal op het terrein van de gevolgen-ethiek en het berekenen van te verwachten leed of geluk, zoals dat bekend is uit een van de gestalten van de gevolgen-ethiek, het utilisme, waarin zo'n afweging bekend is onder de term utilistische calculatie. De hoeveelheid te verwachten welzijn voor een zo groot mogelijk aantal mensen of de hoeveelheid leed die voor een zo groot mogelijk getal voorkomen kan worden, is bepalend voor de morele keuzen die worden gemaakt. Wie deze lijn volgt, zal proberen andere mensen die, ook bij een kleinere kans van slagen een kwaad willen bestrijden, van zulke koene plannen af te doen stappen. Ik denk dat velen die verontrust waren over het stelsel van apartheid zich nooit door de vraag 'Wat kunnen we doen?' hebben laten afbrengen van de overtuiging dat er iets moest worden gedaan, ongeacht de afloop. Voor hen stonden, zo is de onontkoombare conclusie, de criteria van de rechtvaardige zaak en de juiste intentie letterlijk en figuurlijk voorop. Plicht en deugd wonnen het van de koele berekening. Hier is de analyse van MacIntyre van toepassing, die fraai liet zien hoe de mensenrechten-benadering en de utilistische benadering

elkaar eenvoudig niet kunnen bereiken door het probleem dat er geen argumenten zijn die de twee systemen kunnen verbinden.

Als wij in deze studie onderzoeken in hoeverre de internationale dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika ethisch te rechtvaardigen waren, wordt daarmee indirect een andere vraag gesteld, die de tegenstanders van de boycot tegen Zuid-Afrika aangaat: was het moreel aanvaardbaar contact te hebben met wie verantwoordelijk waren voor de apartheid? Is er begrip op te brengen voor wat er door het Zuid-Afrikaanse zakenleven is gedaan om de druk van de sancties te weerstaan? Morele vragen zijn hier te over, want hoever mag je daarin gaan? Schandalig grote bedragen verdienen kan op brede afkeuring rekenen. Maar hoe is het gesteld met het zoeken naar een vorm van overleven, zoals we hoorden rapporteren vanuit de luchtvaart- en bankwereld? Hoe lang is iets eigenbelang, dat straf verdient en wanneer is het, onder de schijn van collaboratie, een manier om voor zoveel mogelijk mensen zoveel mogelijk goed te doen? In het laatste hoofdstuk zullen we het probleem van de sancties en sanctie-ontduiking verbinden met het oordeel over economische collaboratie in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog. We zullen dan zien, dat een in dat verband voorgestelde onderscheiding tussen accommodatie en collaboratie bij de berechting niet geldig werd verklaard. Accommodatie behelsde vormen van contact en samenwerking met de bezetter en collaboratie vormen van samenwerking die stoelden op politieke overtuiging, machtsstreven of materieel winstbejag.³

Een kleinere, maar niet onbelangrijke morele kwestie rond eigenbelang en morele verantwoordelijkheid kwamen we tenslotte tegen bij de ontduiking van de olieboycot. Olie werd op allerlei manieren doorverkocht en onder andere vlag dan van de landen van herkomst vervoerd, zodat de morele vraag moest worden gesteld of de verantwoordelijkheid van de producerende landen voor de ongewenste eindbestemming niet overeind bleef en er geen systeem van eindgebruikers-certificaten had moeten worden ingesteld, waardoor deze verantwoordelijkheid had kunnen worden afgedwongen en gecontroleerd.⁴ Dat zou een oplossing hebben kunnen bieden voor het morele euvel dat in de volksmond bekend staat als het afschuifstelsel, waarmee altijd weer verantwoordelijkheid kan worden ontlopen.

³ Joggli Meihuizen, *Noodzakelijk kwaad – De bestrafing van economische collaboratie in Nederland na de Tweede Wereldoorlog*, Amsterdam 2003 (diss.), 748.

⁴ Hengeveld, a.w., 233 en 236.

HOOFDSTUK 4

SPAREN, TEGEN WELKE PRIJS?

Discriminatie-beginsel en proportionaliteit

4§1 Burger en overheid, enkeling en gemeenschap

In deze paragraaf onderzoeken we de bruikbaarheid van het discriminatie-beginsel uit de theorie van de rechtvaardige oorlog voor een oordeel over de boycot. We gaven in de inleiding aan dat we moeilijkheden zouden tegenkomen door gebruikmaking van deze theorie bij het beoordelen van sancties. Toepassing van het discriminatie-criterium vindt dan plaats ‘naar analogie’, met de bedoeling de schadelijkheid van sancties voor burgers vast te stellen, zowel als ze de dood of andere vormen van schade tot gevolg hebben. In de oorspronkelijke theorie, die is bedoeld voor het toetsen van de morele aanvaardbaarheid van een strijd met militaire middelen, is duidelijk dat het bij dit criterium gaat om een verbod onschuldige burgers te doden. Je mag alleen in noodgevallen burgers doden, als het niet de intentie was om dit te doen, en als hun dood het gevolg is van een andere handeling. Het ‘criterium van het onderscheid’ verplicht strijdende partijen een onderscheid te maken tussen militairen met al hun materiële voorzieningen en de burgers met al hun materiële levensvoorwaarden. De eersten mogen worden aangevallen, omdat zij de tegenpartij zijn in de oorlog. De tweeden moeten worden gespaard zo veel als mogelijk is.

In de praktijk blijkt het onderscheid tussen militairen en burgers evenwel niet zo eenvoudig te zijn. Walzer typeert militairen als geforceerde burgers en burgers als personen die hun militairen te velde toejuichen.¹ Hij illustreert aan de hand van een historisch voorbeeld hoe dit onderscheid in de Eerste Wereldoorlog kwam te vervallen, als het op verboden handelswaar aankwam. Gangbaar was het om een lijst van contrabande op te stellen, waaronder met name producten vielen die een militair oogmerk hadden, met daarnaast een lijst van ‘voorwaardelijke’ contrabande, waaronder vooral voedsel en medicamenten vielen. Leidend principe daarbij was het onderscheid tussen strijders en niet-strijders. Het innemen van handelswaar was onwettig, als daarmee onmiddellijke druk op de burgerbevolking werd gelegd. Toen in de jaren van 1914 tot 1918 een volledige economische oorlogsvoering werd ontplooid, verviel deze regel, omdat voorwaardelijke contrabande ook militair kon worden aangewend. De Britten legden een zeeblokkade om Duitsland, die aanzien-

¹ Walzer, *a.w.*, 137.

lijk heeft bijgedragen aan de overwinning op de Duitsers.² Walzers conclusie is dat de regel van het onderscheid militair-burger overeind dient te blijven. Een soldaat moet zorgvuldig richten op zijn militaire doel en wegblijven van niet-militaire doelen. Dit beginsel sluit de uitgebreide vorm van een zeeblokkade uit alsook iedere soort van strategische vernietiging, behalve in gevallen waarin voorzieningen kunnen worden getroffen voor niet-strijders.³ Ondanks deze principiële stellingname blijft Walzer bij zijn mening dat het onderscheid tussen de overheid en de militairen aan de ene kant en de burgers aan de andere, niet altijd kan worden gehanteerd. ‘Burgerschap is een gemeenschappelijk lot en niemand kan aan de gevolgen van een slecht regime ontsnappen, zelfs de tegenstanders daarvan niet. Zo zullen alle burgers de gevolgen dragen van zoiets als herstelbetalingen na een oorlog. De verdeling van de kosten is niet de verdeling van de schuld.’⁴ Het feit dat een bewind autoritair is, wil niet zeggen dat de burger zich daaraan zonder slag of stoot moet onderwerpen. ‘Ook onder autoritaire regimes kan men vrij handelen. Mensen kunnen hun functie neerleggen, zich terugtrekken, vluchten.’⁵

Temes citeert de visie van de ‘oorlogsfilosoof’ Lieber, die schreef in de tijd van de Amerikaanse burgeroorlog: de burger van een vijandig land is een vijand, als een van degenen, die de vijandige staat en natie vormen, en is als zodanig onderworpen aan de ontberingen van oorlog. In een modern militair eufemisme heet dit ‘collateral damage’ (zijdelingse schade).⁶

Deze relativerende inzichten met betrekking tot de onschendbaarheid van de burgers uit analyses van oorlog in het algemeen, vinden we terug in de sanctiestudie van Cortright. Sancties zijn onder meer iets anders dan blokkades in oorlogstijd, omdat sommige schade gerechtvaardigd kan worden vanwege het feit dat de bevolking instemt met sancties of omdat de bevolking mede verantwoordelijk is voor het onrecht dat de regering doet.⁷ Anders dan in de traditionele analyses van de leer van de rechtvaardige oorlog vervalt het criterium van de onschendbaarheid van de burgers, wanneer er bij de bevolking bereidheid is tot lijden.⁸ Staat de bevolking achter de gevoerde regeringspoli-

² Walzer, *a.w.*, 172.

³ Walzer, *a.w.*, 174.

⁴ Walzer, *a.w.*, 297.

⁵ Walzer, *a.w.*, 298.

⁶ Temes, *a.w.*, 83.

⁷ Cortright, *a.w.*, 103.

⁸ Cortright, *a.w.*, 105.

tiek, dan mag zij onder druk worden gezet om de regering naar huis te sturen.⁹ In deze studie wordt gepleit voor een ander onderscheid dan dat tussen militair en burger, namelijk een onderscheid tussen basisrechten en minder wezenlijke rechten en genietingen. 'Zolang het overleven van de bevolking niet in gevaar komt en haar gezondheid niet ernstig wordt geschaad, mag op bepaalde kanten van het dagelijks leven tijdelijk worden gekort om het recht van anderen te herstellen.'¹⁰

We stuiten hier op het probleem dat we al eerder signaleerden, dat het treffen van de burgerbevolking nu juist instrument is (de overbrengingsriem) om gewenste beleidsveranderingen te bereiken. 'Vooronderstelling van sanctiepolitiek is dat de pijn die burgers treft een politieke opbrengst veroorzaakt, omdat burgers verandering in het gedrag van hun bestuurders of hun vertrek gaan eisen.'¹¹ Dit belang is zo groot, stellen dezelfde auteurs, dat de neiging bestaat de invloed hiervan op kwetsbare groepen als kritische variabele factor in beleidsbeoordelingen te verdoezelen. De bij de burgers veroorzaakte pijn wordt vaak 'antiseptisch' (schade-afwerend) voorgesteld om daarmee aanneemelijk te maken dat die pijn nodig is om het vereiste politieke resultaat te behalen.'¹²

Tegenstanders van sancties benadrukken dit laatste gegeven. De raadgever van de fractie van de Inkatha Vrijheids Partij Colin Vale uitte zijn bezwaren, zo niet grote onvrede op dit punt.

'Onze partij aanvaardde niet dat de problemen van Zuid-Afrika door geweld zouden kunnen of moeten worden opgelost, daarbij inbegrepen sancties en wel omdat duidelijk was dat deze sancties lijden teweeg zouden brengen bij het armste deel van de bevolking en niet bij de blanken. Dit zijn oorlogen die werkelijk door propaganda worden beheerst. Als het ANC had moeten toegeven dat het volk van dit land geleden heeft ten gevolge van sancties, had het moeten toegeven dat zijn strategieën een meedogenloze drang naar macht waren, wat ze inderdaad zijn geweest.'

De blanke adviseur, die eerst actief was geweest in andere zwarte politieke groeperingen, kreeg uit de eerste hand informatie over intimiderend optreden in de zwarte woonwijken jegens zwarte mensen die niet met het ANC sympathiseerden.

⁹ Cortright, *a.w.*, 106.

¹⁰ Cortright, *a.w.*, 107.

¹¹ Weiss, *a.w.*, 4.

¹² Weiss, *a.w.*, 30: 'Civilian pain is often presented antiseptically, to be rationalized as necessary to achieve the requisite political gain.'

‘Hun huizen werden in brand gestoken en zij werden zelf aangevallen. Veel mensen gaven de voorkeur aan een vrede die de leiders van de revolutie niet paste. Behalve dat zij gerevolutioneerd moesten worden, werden sancties ontketend. Het was onzin om ervan uit te gaan dat de sancties de blanken van Zuid-Afrika zouden vernietigen. Zij bezaten 90% van de rijkdom. Sancties zouden hen alleen treffen, als die de andere negentig procent van de bevolking zouden hebben verteerd.’¹³

In zijn Agenda voor Vrede wees de toenmalige secretaris-generaal van de VN Boutros Boutros Ghali op deze zwakte van sancties, die altijd weer het risico in zich bergen de meest kwetsbare groepen in een doelwit-land te treffen. Is dit, zo vraagt hij zich af, wel een wettig middel om druk uit te oefenen op politieke leiders, van wie niet mag worden aangenomen dat hun gedrag geraakt zal worden door de toestand van hun onderdanen?¹⁴ Sanctie-onderzoeker Nossal bevestigt de constatering dat de verkeerde mensen kunnen worden getroffen.

‘Wie, behalve de zeer rijke burgers van een land, houden altijd toegang tot de middelen van bestaan? Dat zijn de politieke elites, het veiligheidsapparaat en het leger, dus precies die groepen die gewoonlijk verantwoordelijk zijn voor de misdaden die de aanleiding vormen tot sancties. Vrouwen en kinderen worden buiten proportie getroffen. Als sancties gericht zijn tegen misbruik van mensenrechten, worden de burgers dubbel gestraft. Niet alleen worden hun de mensenrechten onthouden, ze moeten ook lijden onder de economische ontberingen die hun door andere landen worden opgelegd.’¹⁵

Hij noemt het voorbeeld van burgers in Noord-Korea, Cuba en Vietnam die lijden onder sancties van tientallen jaren en boeten voor misdaden die werden begaan door bestuurders in een tijd dat zij vaak nog niet eens geboren waren. Reden voor hem om zich af te vragen of er geen andere politieke instrumenten zijn om effectieve politieke verandering tot stand te brengen zonder onschuldige mensen te beroven van wat zij nodig hebben voor hun levensonderhoud.¹⁶ Ook Schrijver, die minder afwijzend tegenover sancties staat dan Nossal, verwoordt de zwakte die internationale dwangmaatregelen aankleeft:

‘De ervaring met het opleggen van sancties leert ons dat de burgerbevolking veel lijden te verduren krijgt, terwijl de machthebbers betrekkelijk buiten schot blijven. Het plaatst voor het dilemma hoe lang de internationale gemeenschap

¹³ Colin Vale in eerder vermeld vraaggesprek.

¹⁴ Boutros Boutros Ghali, *a.w.*, 70.

¹⁵ Nossal, *a.w.*, 265.

¹⁶ Nossal, *a.w.*, 267.

straf moet opleggen aan de burgers van een land, waarvan de leiders blijk geven boven alle controle verheven te zijn.¹⁷

Is er een oplossing voor dit probleem van het treffen van de allerswaksten, of is er, zowel theoretisch als praktisch, een nuancering aan te brengen, waardoor de maatstaf bruikbaar blijft? We kwamen zojuist het voorstel tegen om te onderscheiden tussen basisrechten van burgers, die altijd gerespecteerd moeten blijven worden, en andere, 'luxere' rechten en genietingen, waarop met goed recht de rem kan worden gezet voor het hogere doel van politieke druk. Een dergelijk voorstel doet ook VN-rapporteur Bossuyt. Hij pleit voor 'slimme' sancties, die zich richten op buitenlandse aandelen en de toegang tot buitenlandse financiële markten van de elite en op luxegoederen. Met zo'n aanpak zou ook schade aan derde partijen kunnen worden voorkomen.¹⁸

In september 2005 vond onder auspiciën van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een topconferentie plaats over doelgerichte sancties, die de onbedoelde gevolgen van alomvattende sancties kunnen beperken. We citeerden al eerder uit het rapport uit 2006 dat hierop een vervolg biedt. In plaats van sancties van een staat of meerdere staten tegen een andere staat komen sancties gericht op individuen en verbanden anders dan staten. Ze zijn bedoeld als aansporingen tot gedragsverandering en preventieve maatregelen, maar ook ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid en zijn vooral te gebruiken in de strijd tegen terrorisme.¹⁹

Voor O'Donovan, die het sanctievraagstuk behandelt in een hoofdstuk met de titel 'Oorlog met andere middelen', is het duidelijk dat het bij economische sancties mogelijk is dat zij niet voldoen aan het discriminatie-principe en dat dit vermoedelijk nooit het geval is bij algemene economische sancties, die direct aan de gewone functies van levensonderhoud van een gemeenschap raken. Als ze met groot effect worden toegepast, leiden ze tot hongersnood, waarvan de arme en zwakste onderdelen van de samenleving als eerste het slachtoffer zullen worden: zieken, ouderen en kinderen. Algemene economische sancties zijn een aanval op het leven van de samenleving als zodanig en niet op de dreiging die naar andere samenlevingen uitgaat van de activiteiten van een staat.²⁰

Vervolgens herinnert O'Donovan aan een onderscheid dat de Spaanse denker over oorlog en vrede Francisco Suarez (1548-1617) hanteerde. Er is on-

¹⁷ Schrijver, *a.w.*, 156.

¹⁸ Bossuyt, *a.w.*, 14.

¹⁹ Strengthening Targeted Sanctions, 1 en 8.

²⁰ O'Donovan, *a.w.*, 102.

derscheid tussen de aanspraak die onschuldigen maken op hun leven of op hun bezit. De onschuldigen vormen namelijk één geheel met de onrechtvaardige staat. Dus mag hun bezit en hun rijkdom worden afgenomen, maar ze mogen niet vanwege de schuld van het geheel worden gedood. Leven valt niet onder menselijke zeggenschap. Een leven mag alleen worden afgenomen om eigen schuld. Dit leidt tot de volgende conclusie: onschendbaarheid van de burger gaat niet over diens bezit, maar wel over diens leven. Rijkdom kan worden verworven dankzij de bescherming die de staat biedt door een ontwikkelde, sociale organisatie. Rijkdom kan niet worden gezien als een uitbreiding van de persoon, want deze kan soms mogelijk zijn gemaakt door agressie of door politieke omstandigheden die agressie ongecontroleerd lieten plaats vinden.²¹ O'Donovan suggereert het terugtrekken van investeringen, die een aanval inhouden op het kapitaal, waarop de industriële organisatie van een complexe economie berust, waardoor wel de welvaart van een samenleving wordt vernietigd, maar niet haar vermogen om het overleven in stand te houden. In bepaalde economieën, met een ontwikkelde industriële sector boven op de capaciteit voor voedselproductie, zullen algemene economische sancties geen hongersnood veroorzaken, al zullen ze ernstige sociale ontwrichting voortbrengen. Waar de voedselproductie niet zelfvoorzienend is, kunnen de sancties worden aangepast om voedselimporten toe te laten, terwijl het kapitaal en de industriële hulpbronnen afgeknepen blijven worden. Dit laatste beoogden de Verenigde Naties met hun 'slimme' sancties in Irak.²²

Het Handvest van de Verenigde Naties dat sancties mogelijk maakt, bevat tegelijkertijd artikelen, waarin grenzen aan toepassing hiervan worden gesteld. Artikel 50 geeft landen die worden gedupeerd het recht om hiervoor compensatie te ontvangen. 'De kosten van toepassing van sancties zullen gelijkelijk door alle lid-staten gedragen worden en niet uitsluitend door de enkele landen die de pech hebben buurlanden of de voornaamste economische partners van het doelwit-land te zijn.'²³

VN-rapporteur Bossuyt spreekt in zijn nota strenge woorden over de toepassing van sancties. 'Als ze leiden tot een lagere economische standaard, gezondheidsproblemen of veronachtzaming van de mensenrechten, zijn zij een schending van artikel 55 van het Handvest, waarin de VN zich juist verplichten de (op)bloei van de volkeren in alle opzichten te bevorderen.'²⁴ Boutros Ghali noemt het belang van de humanitaire organisaties die met hun hulp

²¹ O'Donovan, *a.w.*, 103-104

²² O'Donovan, *a.w.*, 103.

²³ Boutros Ghali, *a.w.*, 72.

²⁴ Bossuyt, *a.w.*, 8.

de negatieve gevolgen van strafmaatregelen voor burgers kunnen terugdringen.²⁵ Bossuyt stelt evenwel dat humanitaire voorzieningen nooit de negatieve gevolgen van allesomvattende sancties voor de bevolking kunnen opvangen. Embargo's hebben invloed op macro-niveau, terwijl bedoelde voorzieningen de gevolgen alleen op micro-niveau kunnen verlichten. Daarom luidt zijn oordeel: 'De allesomvattende sancties moeten niet worden opgelapt door humanitaire uitzonderingen, maar ze moeten volkomen opnieuw worden doordacht.'²⁶ We kwamen eerder al zijn zes-vorktanden-test tegen, waarvan de laatste tand de verplichting verwoordt die de overheden hebben om te luisteren naar de klachten van de slachtoffers van dwangmaatregelen die een omgekeerde uitwerking hebben. Dit klachtrecht dient eveneens toe te komen aan personen, die bij de tenuitvoerlegging van sanctiebesluiten zijn betrokken.²⁷ Een toevoeging, waarvan het belang duidelijk is geworden door het vrijwillige vertrek van een aantal stafleden van de VN, die het meewerken aan de boycot tegen Irak niet langer voor hun rekening konden nemen.

Het moeilijke punt blijft dat sancties het lijden van de burgerbevolking nu juist als drijvende kracht voor invloed op de bestuurders willen opwekken. Een VN-ambassadeur vatte de consequentie van dit gegeven kort en krachtig samen met de woorden: 'Sancties hervormen betekent ze verzwakken'.²⁸ Er valt, als ze worden toegepast, niet te ontkomen aan een schadelijk effect voor burgers. In de woorden van hoogleraar Van der Waal: 'Bij boycotts volg je altijd een generaliserende benadering en kun je niet differentiëren. Door het geheel te willen veranderen, benadeel je bepaalde varianten.'²⁹ Van der Waal en zijn collega-hoogleraren van de Randse Afrikaanse Universiteit lijken zich in meerderheid geschikt te hebben in het gegeven van het gemeenschappelijke lot, waardoor zij als blanke academici en burgers niet aan boycotmaatregelen konden ontsnappen.

De geïnterviewde sportbestuurder uit de kleurlingengemeenschap liet zijn liefde voor sport en sportbeoefenaars eerlijk spreken, toen hij dit probleem op tafel legde. 'In de tijd van de sancties hadden de blanke Zuid-Afrikanen een paar grote cricketspelers onder de zeer rijken. Het was jammer dat zij hun talenten niet konden laten zien op het veld, maar de zaak was groter dan het individu.'³⁰ Hoogleraar Lötter gaf aan hoe veel zeer de sportboycot heeft

²⁵ Boutros Ghali, *a.w.*, 72.

²⁶ Bossuyt, *a.w.*, 14.

²⁷ Bossuyt, *a.w.*, 26.

²⁸ Weiss, *a.w.*, 227.

²⁹ Van der Waal in eerder vermeld vraaggesprek.

³⁰ Emeran in eerder vermeld vraaggesprek.

gedaan. 'Het was waarschijnlijk de meest effectieve boycot, omdat sport voor ons belangrijk is. Het was alleen wel erg jammer voor de briljante atleten en andere sportmensen die we hebben gehad. Het heeft ook zwarte sportmensen getroffen.'³¹

Deze voorbeelden brengen scherp de tegenstelling tussen enkeling en gemeenschap in beeld. Sancties dwingen tot maatregelen die mensen treffen als lid van een gemeenschap en onderdeel van een collectief, met daardoor het verlies van de vrijheid om tot een persoonlijke afweging van wel of niet meedoen te komen. Hiertegen is zowel binnen als buiten Zuid-Afrika door betrokkenen protest aangetekend. Zo uitte de getalenteerde zwarte Zuid-Afrikaanse marathonloper Mark Plaatjes zijn verdriet en verwijten in een krantenartikel.

'Veel zwarten scholden me uit omdat ik mee wilde doen aan gemengde wedstrijden. Tijdens een training moest ik lopen voor mijn leven, omdat stakende zwarten mij volgens een ritueel de armen wilden breken om me daarna levend te verbranden in een autoband. (...) Als ik de beste wilde zijn, moest ik iedereen, dus ook de blanken, laten zien, dat ik de beste was. Ik wilde de twee werelden, de witte en de zwarte, bij elkaar brengen.'³²

Het tweede voorbeeld is van buiten Zuid-Afrika. In 1986 vaardigde de Britse Vakbond van Acteurs een verbod uit voor leden om te werken in Zuid-Afrika. Een oud-president van deze bond, Janet Suzman, vocht dit aan bij de rechter, met het argument dat geen vakbond het recht heeft een dictaat op te leggen aan het geweten van zijn leden. De rechter stelde haar in het gelijk door te constateren dat de vakbond zijn bevoegdheden te buiten was gegaan.³³ Crawford en Klotz schrijven als hun bevinding dat binnen Zuid-Afrika zelf de houding van arbeiders tegenover de sancties en desinvestering over het geheel gemengd was, maar dat de vakbonden de internationale drukmiddelen massaal steunden.³⁴

Tijdens deze uiteenzetting worden we ons opnieuw bewust van de samenhang van de verschillende criteria van de rechtvaardige oorlog en de bespreking daarvan die we al gaven in het voorafgaande. Aan wie komt het laatste oordeel in deze zaken toe? Beyers Naudé bevestigde de instemming van de zwarte mensen. 'Wij hebben hun telkens de vraag over het verloren gaan van werkgelegenheid voorgelegd. Een grote meerderheid heeft gezegd: "Dat is zo, maar het is een klein offer, dat wij bereid zijn op te brengen."' In de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken is het onderwerp uitgebreid besproken en in 1986

³¹ Lötter in eerder vermeld vraaggesprek.

³² Mark Plaatjes in een vraaggesprek in *De Telegraaf* van 25 maart 1995.

³³ Hanlon, *a.w.*, 125-126.

³⁴ Crawford-Klotz, *a.w.*, 188.

algemeen aanvaard.³⁵ De vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel Schuitmaker bespeurde precies het zelfde bij zijn zwarte vrienden.

‘Voor hen waren de sancties een geweldige morele steun. Over het argument dat ze de zwarte bevolking meer benadeelden dan de blanke, zeiden zij: “Dat is misschien zo, maar dat is de prijs die we moeten betalen. Dat ik eronder lijd, best, maar mijn kinderen moeten vrij zijn.” Dat werd duidelijk op een langere termijn gezien, dat offer waren zij bereid te brengen.’³⁶

In de woorden van een van de zwarte verzetsstrijders: ‘De mensen waren zo gefrustreerd door de apartheid, dat zij bereid waren welk offer dan ook te brengen om verandering in hun leven te brengen.’³⁷

Tenslotte noemen we nog enkele voorbeelden om aan te tonen dat er door de aanhangers van de sancties zelf ook nuanceringen zijn aangebracht. Zo zijn niet alle academische en culturele contacten verboden geweest. Landen die sancties tegen Zuid-Afrika oplegden, lieten soms wel Zuid-Afrikaanse vluchtelingen toe, verleenden studiebeurzen aan veelbelovende studenten, die later leidinggevende posities hebben gekregen, terwijl progressieve theatergroepen en boeken die de anti-apartheidsstrijd steunden, werden toegelaten.³⁸ Groot-Brittannië bleef alle kunstenaars boycotten, maar de Verenigde Staten, waar het thema apartheid natuurlijk steeds sterke weerklank vond doordat de verhouding blank-zwart jarenlang diepe sporen in de samenleving had getrokken, sloot alleen bepaalde groepen uit.³⁹ Ook bij de financiële boycot brachten Amerikanen deze nuancering aan. Er moesten wel leningen beschikbaar zijn voor bedrijven van zwarte mensen.⁴⁰ Het ANC, dat zoals gezegd in vele hoofdsteden met een kantoor vertegenwoordigd was, stuurde aan op het maken van onderscheid en was bij voorbeeld tegen een systematische boycot van Zuid-Afrikanen in televisie-programma’s. Niet alle kunstenaars moesten geboycot worden, vooral niet degenen die, ongeacht hun raciale achtergrond, de apartheid aan de kaak stelden.⁴¹

Het laatste voorbeeld in dit verband, opnieuw uit de Amerikaanse situatie, komt uit de bundel van Orkin, waarin de vinger wordt gelegd bij alweer – de hoeveelste keer in onze studie? – een paradoxaal gegeven.

‘Sancties komen neer op isoleren, maar ze moeten niet gezien worden als de

³⁵ Beyers Naudé in eerder genoemd gesprek.

³⁶ Schuitmaker in eerder vermeld gesprek.

³⁷ Mbovane in eerder vermeld vraaggesprek.

³⁸ Hanlon, *a.w.*, 354.

³⁹ Crawford-Klotz, *a.w.*, 236.

⁴⁰ Hanlon, *a.w.*, 334.

⁴¹ Crawford-Klotz, *a.w.*, 238.

onderbreking van de relatie tussen twee landen, doch van specifieke klassen, institutioneel of individueel optredende personen. Behalve contacten afsnijden, worden ook contacten opgebouwd tussen het Amerikaanse volk en Zuid-Afrikaanse massa-organisaties, zoals vakbonden, kerken en bevrijdingsbewegingen.⁴²

Dat is de werking die we vergeleken met de contrast-vloeistof die onderhuidse verbindingen wereldwijd aan het licht bracht.

⁴² Orkin, *Sanctions*, *a.w.*, 132.

4§2 Welke prijs mag voor een boycot worden betaald?

a. Algemene opmerkingen over proportionaliteit

We bespreken nu het laatste criterium uit de theorie van de rechtvaardige oorlog, dat van de proportionaliteit. Het behelst de voorwaarde dat de prijs die de strijd kost in verhouding staat tot de opbrengst ervan. Uit de oudheid kennen we de uitdrukking van de Pyrrhus-overwinning, ontleend aan de geschiedenis van een Griekse koning die de oorlog tegen de Romeinen wel won, maar met grotere verliezen dan die zijn overwonnen tegenstander leed. Zou dit bij sancties ook het geval kunnen zijn?

De criteria van de discriminatie en de proportionaliteit worden de criteria ‘tijdens de strijd’ genoemd. Als aan de hand van de andere criteria is vastgesteld dat het gerechtvaardigd is een oorlog te beginnen, moeten de twee laatste overwegingen tijdens het verloop hiervan de toets zijn of de strijd kan worden gevoerd op een moreel aanvaardbare wijze.

De afschaffing van de apartheid bood de mogelijkheid om op de periode van sancties tegen Zuid-Afrika terug te kijken en te proberen de goede en kwade kanten van de dwangmaatregelen scherper in het oog te krijgen. Vanaf het begin van dit onderzoek probeerden we ons er rekenschap van te geven dat het niet eenvoudig zou zijn tot eenduidige conclusies te komen en in het laatste hoofdstuk zullen we vaststellen dat dit een onoverwinnelijk probleem blijkt te zijn, waarbij ieder zijn eigen keuze zal moeten maken. Intussen kan het werken met de theorie van de rechtvaardige oorlog helpen tot grotere helderheid te komen in het sanctiedebat. Dat is, gezien de belangen die hier spelen, geen luxe-bezigheid met het oog op toekomstig gebruik van internationale dwangmaatregelen. We zullen in deze paragraaf harde oordelen van voor- en tegenstanders van sancties tegen Zuid-Afrika over elkaars keuzen tegenkomen, die dit belang alleen maar onderstrepen.

Het gaat bij sancties wel over leven en dood van burgerbevolkingen, luidde de overtuiging die spreekt uit het boek over politieke winst en pijn van burgers, dat van mening is dat sancties alleen te rechtvaardigen zijn, zolang ze de levensstandaard niet beneden het minimum drijven.¹ Het probleem blijft alleen dat de berekening van de hoeveelheid pijn van burgers die toelaatbaar is voor het bereiken van politiek resultaat, onnauwkeurig blijft.² Het huishouden zou als criterium moeten worden toegepast, omdat hieronder zeker de vrou-

¹ Weiss, *a.w.*, 18.

² Weiss, *a.w.*, 30.

wen, kinderen en ouderen begrepen kunnen worden.³

Cortright stelt het zelfde belang vast in een vergelijking van twee horden die moeten worden genomen bij het bedenken en uitvoeren van sancties. ‘Grote twijfel over de effectiviteit zal de voornaamste politieke horde zijn voor het rechtvaardigen van sancties, maar de schade die sancties aan de burgerbevolking kunnen toebrengen, zal de voornaamste morele horde zijn voor het legitimeren van sancties.’⁴ Voor de auteurs van deze studie staat vast dat de veroorzaakte schade ernstiger wordt en meer onomkeerbaar, naarmate de sancties langer duren.⁵ Een andere sanctie-onderzoeker ondersteunt deze waarneming. ‘Economische sancties kunnen, juist wanneer ze over een langere periode worden volgehouden, de armsten en zwaksten in een samenleving net zo veel lijden toebrengen als een oorlog.’⁶ Als dit klopt, kan bij langduriger sancties steeds minder aan de eis van proportionaliteit worden voldaan. Daarom gaat de voorkeur in de studie van Cortright uit naar sancties die mikken op oorlogspolitiek en militaire productie en niet op het totale economische potentieel van een land en zijn vooruitzichten op ontwikkeling.⁷ Een paradox die in ons onderzoek steeds terugkeert, wordt door Crawford en Klotz als volgt verwoord: ‘Het is mogelijk dat degenen die het meeste te lijden hebben, wanneer sancties een economie treffen, degenen zijn wie de instellers van de sancties het meeste wilden helpen.’⁸

In het rapport voor de VN over doelgerichte sancties wordt melding gemaakt van de vorderingen die de sanctie-comité’s hebben gemaakt ten aanzien van vrijstellingen door gestandaardiseerde definities van basis-behoeften aan te nemen. Dit betekent dat personen aan wie financiële sancties worden opgelegd niet zodanig mogen worden gekort, dat zij geen geld meer hebben voor voedsel, huur, hypotheek, geneeskundige verzorging, medicijnen en het betalen van belastingen, verzekeringspremies en publieke heffingen. Zo kunnen de sancties proportioneel zijn, waardoor ze niet in botsing komen met fundamentele mensenrechten.⁹

We namen in het eerste hoofdstuk al kennis van de opvattingen van O’Donovan over de verhouding tussen sancties en oorlog, met het voorbeeld

³ Weiss, *a.w.*, 38.

⁴ Cortright, *a.w.*, 104.

⁵ Cortright, *a.w.*, 113.

⁶ Hugh Beach: ‘Interventions and Just Wars, The case of Kosovo’, *Studies in Christian Ethics*, 13,2, 2000, 25.

⁷ Cortright, *a.w.*, 159.

⁸ Crawford, *a.w.*, 37.

⁹ Strengthening Targeted Sanctions, 34.

van Rhodesië. 'Algemene economische sancties kunnen buiten proportie zijn. Zij kunnen langer duren dan militaire acties en een samenleving blootstellen aan verscheidene kwaden met lange-termijn gevolgen, inclusief de ineenstorting van de maatschappelijke orde.'¹⁰ Vergeleken met wat een militaire operatie in Rhodesië zou hebben gekost, waren de vele indirecte dodelijke slachtoffers van de sancties het argument voor disproportie.¹¹

Zijn oordeel over de gang van zaken bij dit concrete sanctiebeleid valt net zo hard uit als het algemenere oordeel van de Canadese onderzoeker Nossal. 'Sancties hebben de neiging de verarming en de marginalisering van de doelwit-economieën te versterken, met name in het zuiden. Een dergelijke verarming kan mensen doden. Maar die doden zijn niet zo gemakkelijk te tellen als de slachtoffers van bommen en explosieven.' Nossal zoekt een antwoord op de vraag hoe het kon gebeuren dat duizenden mensen in de zwarte woonwijken van Zuid-Afrika stierven door het geweld van 'zwart tegen zwart' dat in 1985 uitbarstte. 'In welke mate was deze golf van geweld ontketend door de negatieve economische effecten van sancties door westerse landen?'¹²

De verhouding van middelen en doel is de centrale vraag van het criterium van de proportionaliteit. Van Es vat samen wat dit voor de sancties tegen Zuid-Afrika betekende: 'Het doel algemene rechten te realiseren, rechtvaardigt de zware middelen.'¹³ Tegelijk brengt hij naar voren dat het probleem blijft, dat de bereidwilligheid tot sancties toeneemt, naarmate de effecten ervan voor de eigen economie kleiner zijn.¹⁴ Hij is niet de enige die deze aantrekkelijkheid van sancties belicht, waarbij nog door anderen is opgemerkt dat falen van sancties in de publieke opinie minder hoog wordt opgenomen dan falen in een oorlog. De kosten voor de landen die sancties tegen Zuid-Afrika instelden, vielen mee, stelt het Sancties-handboek.¹⁵ Dit voordeel van de lage kosten voor het instellen van sancties, was een belangrijke reden om met de olieboycot te beginnen. Het zou voor Zuid-Afrika extreem duur worden om de transportfaciliteiten voor olie te verkrijgen, terwijl voor de internationale gemeenschap de kosten beperkt zouden blijven.¹⁶ We zagen al dat Zuid-Afrika alle olie die het nodig had, kreeg, maar tegen hogere kosten. Dure winning

¹⁰ O'Donovan, *a.w.*, 104.

¹¹ O'Donovan, *a.w.*, 105.

¹² Nossal, *a.w.*, 263.

¹³ Van Es, *a.w.*, 53.

¹⁴ Van Es, *a.w.*, 44.

¹⁵ Hanlon, *a.w.*, 232.

¹⁶ Hengeveld, *a.w.*, 18.

van olie uit gas en hoge premies aan tussenhandelaren, plus het aanleggen van grote reserves, joegen de prijs omhoog.¹⁷ De leidinggevende mensen uit het staatsbedrijf SASOL dat voor de energievoorziening verantwoordelijk was, hadden volgens critici wel veel verstand van productie, maar niet van handel drijven. Met meer handelsinstinct zouden zij de olie, ondanks de sancties, voor heel wat minder geld hebben kunnen kopen. Dat is, zo gaat deze kritiek verder, waarschijnlijk een van de redenen, waarom Zuid-Afrika vandaag gebroken is en 50 tot 60 procent van de bevolking werkloos is. 'Door de geheimhouding was er meer kans op fraude en corruptie. Voor het verduisterde geld hadden heel wat huizen voor de zwarten gebouwd kunnen worden, maar zwarten hadden geen stemrecht, dus hoefde je geen geld aan hen te besteden.'¹⁸ Hoever de antwoorden op de schuldvraag uiteen kunnen lopen, bewijst dezelfde redenering uit de mond van de toenmalige president Botha: 'Hoe hadden we die 22 biljoen Rand die we tussen 1973 en 1984 meer hebben betaald voor olie, onder normale omstandigheden kunnen besteden voor andere doelen?'¹⁹

Slechts één keer kwam ik in de sanctieliteratuur een vermelding tegen van milieuschade ten gevolge van sancties. Crawford en Klotz stellen vast dat de olieboycot niet slechts het blanke deel van de bevolking trof, dat nu eenmaal het meest gebruik maakte van auto's en andere producten, waarvoor olie onmisbaar is, maar dat de bevolking als geheel werd getroffen door milieu-effecten. Doordat er meer steenkool werd gestookt met een hoog bitumengehalte, leverde dit vervuiling op, met effecten die decennia lang gevoeld zullen worden, zoals ademhalingsmoeilijkheden bij kinderen.²⁰ Dit roept vragen op, stellen de auteurs, met betrekking tot de ethische verantwoordelijkheid die voorstanders van sancties hebben voor het milieu en de gevolgen van olie-embargo's voor de volksgezondheid. Zij verwijzen naar een ander land dat in hun boek voorwerp was van boycotonderzoek, Haïti, waar een olieboycot de ontbossing verhevigd heeft.²¹

De economie-student Wellen onderzocht in zijn afstudeerscriptie hoe de Zuid-Afrikaanse regering reageerde op de sancties. Hij wijst op allerlei ondoelmatigheid die in de economie werd veroorzaakt door de apartheid: bestuurskosten, extra transportkosten, repressiekosten en een verlies aan ontwikkelingsmogelijkheden.²² Door de sancties ontstond er een kennisachterstand

¹⁷ Hengeveld, *a.w.*, 197.

¹⁸ Hengeveld, *a.w.*, 78.

¹⁹ Hengeveld, *a.w.*, 202.

²⁰ Crawford-Klotz, *a.w.*, 103.

²¹ Crawford-Klotz, *a.w.*, 122.

²² Wellen, *a.w.*, 64.

en had het land aan het begin van de jaren negentig een verouderd machinepark.²³ Ook hij legt een verband met de kostenfactor voor de landen die sancties overwegen. ‘Waarom zijn zo weinig boycotmaatregelen, op een zo laat tijdstip en op een niet erg effectieve manier toegepast? Een verklaring kan zijn dat de hoge kosten voor de sanctie-instellers een boycot waarschijnlijk minder succesvol maken, aangezien er minder binnenlandse steun zal zijn.’²⁴ Voorts toont hij aan dat landen bij sancties door eigenbelang kunnen worden aangedreven. Er werden sanctiemaatregelen op ijzer, staal en kolen ingesteld, aangezien van deze produkten een overaanbod op de wereld was. Australië en de Verenigde Staten, exporteurs van kolen, stelden hierop sancties in, maar kolenimporteurs als de Europese Gemeenschap en Japan op deze categorie juist niet.²⁵ Volgens de berekeningswijze van zijn scriptie waren de kosten van de boycot voor de sanctie-instellers minimaal (geschat op 877,5 miljoen dollar voor alle landen samen, met een welvaartsverlies van ruim vijf miljard dollar in de jaren 1985-1990), terwijl de sanctiekosten voor het te treffen land eveneens niet zo hoog waren.²⁶

Meerdere onderzoekers wijzen op het propagandistische karakter dat de strijd tussen apartheidsregering en oppositie vaak aannam. ‘Sancties kregen de schuld van iedere kwaal in de economie en de voorstanders van sancties werden ervan beschuldigd honger en werkloosheid voor de zwarte mensen te veroorzaken.’²⁷ Bossuyt noemt dit effect in zijn waarschuwing, dat sancties door een regering kunnen worden aangegrepen als zondebok en de leiders stof kunnen geven voor politiek extremisme.²⁸

Al vanaf de jaren vijftig probeerden de Verenigde Naties de effecten van sancties voor de meest kwetsbaren op te vangen door hulpprogramma’s. Het Internationale Verdedigings- en Hulpfonds voor Zuidelijk Afrika (International Defence and Aid Fund) werd opgericht, dat ondermeer voorzag in hulp bij studie in het buitenland. De kerken speelden hierin een grote rol, maar ook een bedrijf als de autofabrikant Ford.²⁹

Het formuleren van de omvang van humanitaire hulp ter verzachting van de wrede gevolgen van sancties wordt bemoeilijkt door de zelfde nauwkeurigheidswakke die geldt voor de berekening van de pijn die burgers onder-

²³ Wellen, *a.w.*, 67.

²⁴ Wellen, *a.w.*, 93.

²⁵ Wellen, *a.w.*, 94.

²⁶ Wellen, *a.w.*, 97 en 100.

²⁷ Hengeveld, *a.w.*, 203.

²⁸ Bossuyt, *a.w.*, 13, punt 49.

²⁹ Weiss, *a.w.*, 80.

vinden ten gevolge van dwangmaatregelen.³⁰

Bij humanitaire hulpverlening bestaat het gevaar dat de organisaties die de opvang verzorgen te nauw worden vereenzelvigd met het uitvoeren van de sancties zelf. Omdat sancties politieke daden zijn, schijnt het onvermijdelijk te zijn dat verleende hulp ook een politieke lading krijgt. De medewerkers kunnen er niet mee uit de voeten, dat zij werken voor een organisatie die zowel sanctie-oplegger als zorgverlener is. Daarom zouden de humanitaire organisaties niet onderworpen moeten zijn aan het sanctieregime.³¹ Het kan voorkomen dat het ene ministerie een land hulp verleent, terwijl een ander ministerie dat zelfde land isoleert.³²

We zagen in het voorafgaande al de economisch kwetsbare positie van de frontlijnstaten, die, ondanks hun gezamenlijk optrekken in een organisatie voor economische ontwikkeling (de SADCC), in een onvrije positie werden gemanoeuvreerd door het apartheidsbewind, zodat zij een deel van de economische druk door de sancties tegen Zuid-Afrika te dragen kregen.³³ In dit verband spreken de waarschuwende woorden van Schrijver duidelijke taal.

‘De stichters van de VN hebben niet kunnen voorzien dat onze wereld zo onderling afhankelijk zou worden, dat het opleggen van sancties tegen één of twee bepaalde landen zoveel onbedoelde veranderingen in handels- en geldstromen ten gevolge zou hebben, in het voordeel van enkele landen en in het nadeel van vele andere. Als de internationale gemeenschap het opleggen van collectieve economische sancties als een voornaam ‘wapen’ wil handhaven om agressors te bestrijden, moet zij fundamenteel het mechanisme van artikel 50 van het Handvest verbeteren, bij voorbeeld door maatregelen te bedenken met betrekking tot de internationale financiële instituties en handelsovereenkomsten om deze landen en mensen te helpen bij het overwinnen van hun specifieke economische problemen.’³⁴

Positief over de hulp van niet-gouvernementele organisaties in de sanctietijd was defensie-econoom Batchelor in ons gesprek in Kaapstad.

‘De internationale gemeenschap trachtte de werking van sancties te verbeteren door steun te geven aan de niet-gouvernementele organisaties. De meeste Europese regeringen, de Amerikanen en anderen uit de wereldgemeenschap voorzagen deze organisaties in Zuid-Afrika van grote sommen geld. Ik denk dat dit de correcte manier was om ermee om te gaan. Het gelukkige gevolg hiervan is dat Zuid-Afrika een extreem rijke NGO-sector heeft, iets dat niet zo

³⁰ Weiss, *a.w.*, 43.

³¹ Weiss, *a.w.*, 229.

³² Weiss, *a.w.*, 237-238.

³³ Veel informatie hierover in: Joseph Hanlon, *Beggar your neighbours*, passim.

³⁴ Schrijver, *a.w.*, 158.

vanzelfsprekend is in vele andere Afrikaanse landen. Dat is waarschijnlijk een van de positieve erfenissen van de apartheid. Die organisaties kregen financiële en personele ondersteuning, die ze onder normale omstandigheden nooit zouden hebben gekregen.³⁵

We gaan nu in drie rubrieken nog nader in op de prijs die bij een aantal van de boycotts moest worden betaald en de opbrengst die daarvan werd verwacht en volgens de geraadpleegde bronnen al of niet werd verkregen. In de gesprekken die werden gevoerd in Zuid-Afrika is de vraag naar de schadelijkheid van de sancties uiteraard regelmatig aan de orde gekomen. De bedoeling was immers om meer inzicht te krijgen in de goede of kwade uitwerking die boycotts kunnen hebben.

b. De academische en de culturele boycot

Nog altijd wordt het morele kader in ons land sterk bepaald door de ervaringen die Nederland opdeed in de Tweede Wereldoorlog. De Duitse bezetting bracht voor kunstenaars de verplichting met zich mee zich bij de cultuurkamer te laten inschrijven. Voor wie van hun kunstenaarschap moesten leven, liet deze verplichting weinig keus. Oorlog is dus een grote bederver, die het hele leven en samenleven doordrenkt met vijandig gif. In het Zuid-Afrika van de apartheid was het niet anders en de terreinen van wetenschap en kunst hebben daarin hun deel gehad. Ook hier ontwaren we de ethische rode draad van plicht- en consequentie-ethiek. Baseerde je je op het principe van de absoluut noodzakelijke veroordeling van het apartheidssysteem of zocht je naar een praktische weg, waarin een kritische zin samenging met leefbaarheid en het zoveel mogelijk doorgaan met jouw tak van kunst of kennis? Voorstanders van de academische boycot stelden de vraag: 'Kan het verlies aan mensenlevens worden afgewogen tegen vrije uitwisseling van kennis?'³⁶ Wie de principiële lijn volgt, zal een radicaal antwoord geven en de academische vrijheid opgeven voor de strijd tegen het onrecht. Ethici zouden heel weinig meer te doen hebben, wanneer de meerderheid van de mensen zou volstaan met het toepassen van principes, want daarmee is de zaak doorgaans snel beslist. De praktijk maakt het evenwel lastig om alleen maar principes tot uitgangspunt te nemen.

In de gesprekken met wetenschapsbeoefenaren in Zuid-Afrika is duidelijk geworden hoeveel pijn en vernedering de boycot van academici heeft teweeggebracht. Zij onderstreepten de bevindingen die bijeen zijn gebracht in

³⁵ Batchelor in eeder vermeld gesprek.

³⁶ Haricombe, *a.w.*, 35.

de studie ‘Out in the cold’, waaruit we al eerder citeerden. Hoogleraar Strijdom nam letterlijk dezelfde woorden in de mond: ‘Wetenschappelijk voelde ik mij, met andere collega’s, in de kou staan. Hoe kunnen andere academici daaraan voorbij zien? In contacten met Belgische wetenschappers bespeurde ik een minder fanatieke benadering.’³⁷ Het boek over de academische boycot constateert dat met name de Engelstalige universiteiten in Kaapstad, Witwatersrand en Natal grote schade hebben geleden, omdat zij als liberale en anti-rationale universiteiten waren opgenomen in een grote internationale academische uitwisseling. Een toenmalige decaan van de universiteit van Witwatersrand, de medicus McGregor, constateerde bitter: ‘Het heeft er alle schijn van dat de prijs voor een academische boycot aanzienlijk is, terwijl de waarde daarvan als instrument voor verandering waarschijnlijk verwaarloosbaar is.’³⁸ We zagen hiervoor reeds dat de druk van twee kanten kwam. Niet alleen het buitenland legde een boycot aan de wetenschapsmensen op, maar ook de eigen regering die tot in het meedogenloze controle wilde houden over de wetenschapsbeoefening. Na 1985 zijn de Zuid-Afrikaanse universiteiten zeer geïsoleerd geraakt, waardoor het moeilijk werd om nieuwe ontwikkelingen bij te houden.³⁹ Boeken kwamen er langs een omweg toch wel, maar de universiteiten hadden twee tot drie keer zoveel geld nodig om dezelfde koopkracht als voorheen te houden.⁴⁰ Het genootschap van Amerikaanse boekverkopers verwierp de boekboycot tegen Zuid-Afrika in de overtuiging dat een vrije uitwisseling van ideeën meer kans van slagen heeft om verandering te bewerkstelligen dan een ban op boeken. Hierbij valt op dat ook kinderboeken en medische boeken op boycotlijsten werden geplaatst.⁴¹

Historicus Van Aswegen legde uit hoe moeilijk het werd, zo niet onmogelijk, om buitenlandse contacten te onderhouden.

‘Bij collega’s thuis kon je onmiddellijk een gesprek voeren, maar bij formele ontmoetingen was er die reserve, of hebben sommigen zelfs openlijk gezegd: “Met jou als Zuid-Afrikaan willen wij niets te maken hebben.” De toegang tot de Angelsaksische wereld was veel gemakkelijker, hoewel de Engelstalige collega’s ook heel kritisch waren. Onderzoek was wel mogelijk, maar wat wij gemist hebben, was het academische gesprek. Misschien was vanuit de Afrikaanse landen de boycot nog veel sterker dan vanuit Europa. We konden met een Zuid-Afrikaans paspoort niet gemakkelijk in Afrika reizen. Dat gold vooral voor ons als komende uit de Afrikaner gemeenschap. Ik heb zelf bij voorbeeld

³⁷ Strijdom in eerder vermeld vraaggesprek.

³⁸ Haricombe, *a.w.*, 35.

³⁹ Haricombe, *a.w.*, 57.

⁴⁰ Haricombe, *a.w.*, 108.

⁴¹ Haricombe, *a.w.*, 44.

onderzoek gedaan over Zambia, maar ik kon geen toegang tot Zambia krijgen en moest naar Engeland gaan om documentatie over Zambia te vinden.⁴²

Zijn Afrikaner collega Van der Waal van dezelfde Randse Afrikaanse Universiteit in Johannesburg, die bekend stond als een bolwerk van de blanken, sprak terugkijkend van net zulke pijnlijke ervaringen.

‘In 1974 werd mij in musea in Denemarken en Amsterdam min of meer de deur gewezen en als jonge man vond ik dat heel vervelend. Als academici hebben wij onder de boycot geleden. Het was een dwangmiddel, dat effect had, maar ik heb er zelf in die tijd altijd ambivalent over gedacht. Soms konden we toch contact leggen met andere academici in het buitenland. In een land als Nederland lag het extra moeilijk, omdat de studenten een soort van boycot uitoefenden tegen docenten, die contacten onderhielden met Zuid-Afrika.’⁴³

De harde anti-apartheidspolitiek van de Nederlandse regering en universiteiten resulteerde in de hoogste score van het aantal boycotzaken in de menswetenschappen en kunsten van de Afrikaner universiteiten, waarvan soms, zoals we al eerder opmerkten, het gevolg was dat Nederlandse taal als vak in het curriculum volledig werd geschrapt.⁴⁴

Uit de Engelstalige hoek volgt nog een laatste ervaring met deze soort van strafmaatregelen uit het gesprek met econoom Batchelor.

‘In de academische en culturele boycot waren de negatieve invloeden zeer hard in de zin van het isoleren van de geesten van de mensen. Daar kampen wij vandaag nog mee. Het feit dat de samenleving intellectueel, cultureel of hoe dan ook zo lang zo zeer geïsoleerd is geweest, is naar mijn persoonlijke opvatting de meest vernietigende kant van de sancties geweest.’⁴⁵

De genoemde studie over de academische boycot was het resultaat van een onderzoek onder Zuid-Afrikaanse wetenschapsbeoefenaren, van wie de grote meerderheid zich uitprak tegen de boycot. Sommigen van hen deden dit zelfs met bitterheid. Vandaar de titel van het boek, die aan een van de vraaggesprekken is ontleend: ‘wij werden buiten in de kou gezet.’⁴⁶

Wel werden er, zoals we eerder al even aanstipten, na 1987 nuanceringen in de academische en culturele boycotts aangebracht. Zo werd door de Unie van Democratische Genootschappen van Universiteits Stafmedewerkers de lijn van dwangmaatregelen omgebogen naar een strategie van selectieve en

⁴² Van Aswegen in eerder vermeld gesprek.

⁴³ Van der Waal in eerder vermeld gesprek.

⁴⁴ Haricombe, *a.w.*, 79-80.

⁴⁵ Batchelor in eerder vermeld gesprek.

⁴⁶ Haricombe, *a.w.*, 112.

constructieve steun aan het hoger onderwijs.⁴⁷ Merrett, voor wie er duidelijk een verschil bestond tussen de sportboycot, die strikt moest worden gehandhaafd, en de academische boycot, die nuancering toeliet, schetste welke morele vragen deze benadering met zich mee bracht.

‘Een groep mensen zat bij elkaar om oordelen te vellen over andere mensen, door te beslissen wie het land binnen mochten komen en wie het land mochten verlaten. Groepen mensen zaten bij elkaar om morele oordelen over individuen te vellen, zoals de “kangeroe-rechtbanken”, een informeel systeem in de zwarte woonwijken tijdens de noodtoestand.’⁴⁸

Toen na 1990 hervormingen werden doorgevoerd, verzachtte de Britse regering de academische boycot. Een beleid van contact in plaats van isolatie was voortaan gerechtvaardigd. Ook het ANC was milder geworden en zei: laat de mensen komen. Alleen de Verenigde Naties waren traag om hun positie te wijzigen.’⁴⁹

Een boeiende vraag in dit verband is hoe de boycotperiode verlopen zou zijn, als in de tijd van apartheid het internet al had bestaan. Zou de isolering van mensen in wetenschap en kunsten dan net zo rigoureus hebben kunnen werken? Een krantenartikel over internetgebruik in China komt onze verbeeldingskracht hierover ontvullend te hulp. Met een registratieplicht voor iedere website of weblog probeert de regering het internetverkeer te controleren. In software wordt censuur ingebouwd, doordat bij het intypen van ongewenste begrippen als democratie, mensenrechten, vrijheid of Taiwan een foutmelding op het scherm verschijnt. De regering, zegt de journalist samenvattend, bewaakt de deuren streng of gooit ze zelfs dicht. Mensen werden gedetineerd vanwege het uiten van hun mening via het net, zodat er reden is een nieuwe aanduiding te gebruiken: cyber-dissidenten. Het gevolg hiervan is, dat mensen vaak zelf-censuur toepassen.⁵⁰ Een reactie die ook bij Zuid-Afrikaanse geleerden waarneembaar was: ‘De boycot leidde tot zelfboycot. Geleerden leverden bepaalde artikelen niet meer in bij tijdschriften of meldden zich niet meer aan voor conferenties.’⁵¹

We kwamen in het voorafgaande al voorbeelden tegen van wat de isolering van Zuid-Afrika op andere cultuurgebieden met zich mee bracht. In het gesprek met Beyers Naudé kwam de culturele boycot eveneens ter sprake.

⁴⁷ Haricombe, *a.w.*, 36.

⁴⁸ Merrett in eerder vermeld vraaggesprek.

⁴⁹ Haricombe, *a.w.*, 58.

⁵⁰ Babs Verblact in een artikel in *Trouw* (De Verdieping 1-2) op 6 juli 2005: ‘China neemt internet in de houdgreep’.

⁵¹ Haricombe, *a.w.*, 65.

‘Ik was daar niet persoonlijk bij betrokken, maar wel schrijvers als Breyten Breytenbach en André Brink. Zij moesten zelf beoordelen in hoeverre dit voor hen noodzakelijk was. Wij gingen dat niet in het openbaar steunen, maar evenmin tegenstaan. Als ik terugkijk, ben ik ervan overtuigd dat dit indirect een geweldig positieve uitwerking heeft gehad. Het heeft meeg geholpen om bij veel mensen, ook de jonge lezers, de twijfel op te roepen of het land wel in deze richting mocht verder gaan.’⁵²

Een scherp oordeel over de culturele boycot velt de blanke entertainer Pieter-Dirk Uys in het boek, waarin hij zijn artistieke loopbaan beschrijft. Hoewel hij een uitgesproken criticus van het apartheidsbewind was, stond hij afwijzend tegenover de culturele boycot, ook al was de hartstocht om Pretoria te straffen terecht. Naar zijn mening heeft deze boycot een vacuüm achtergelaten, dat tot vandaag nog niet is opgevuld. Doordat aan de Britse cultuur en Europese cultuur van het vasteland zorgvuldig de toegang is onttrokken, werd de deur opengezet voor de goedkope en schreeuwerige Amerikaanse cultuur, die in de stervende samenleving is doorgesijpeld. ‘Nu, in onze nieuwe democratie spreken we Amerikaans, denken we Amerikaans en eten we Amerikaans.’ Doordat heel de Europese invloed uitgebannen is, heeft de culturele boycot als een boemerang gewerkt en zijn we er, stelt hij, allemaal armer door geworden. ‘Gelegaliseerd racisme is dom. Cultuur tegenhouden die kan dienen als wapen om dat te bevechten, is ook dom.’⁵³

De culturele boycot begon, net als de sportboycot, al eind jaren vijftig en is eveneens verbonden met de naam van Trevor Huddleston, alsook met die van de ANC-president Albert Luthuli. Denkend over de verhouding van prijs en opbrengst trekken Crawford en Klotz de conclusie dat hiermee op de blanke Zuid-Afrikanen grote druk werd uitgeoefend. Zij genoten de hoogste levensstandaard, inclusief de toegang tot de theaters, terwijl de meerderheid van de gekleurde mensen onder totaal tegengestelde omstandigheden leefde.⁵⁴ ‘Met uitzondering van de carrière van specifieke zwarte kunstenaars, leed de meerderheid van de Zuid-Afrikanen geen schade van deze sociale sancties. Zij waren toch al beknot in hun mogelijkheden van uiting en scholing.’⁵⁵ Hier doet zich weer de wet van de algemene benadering ten koste van de varianten voor, zoals academicus Van der Waal die treffend verwoordde, met de daaraan verbonden vraag of het niet anders kan dan dat de goeden onder de kwaden

⁵² Beyers Naudé in eerder vermeld gesprek.

⁵³ Pieter-Dirk Uys, *Between the Devil and the Deep, A Memoir of Acting and Reacting*, Cape Town 2006, 190-191.

⁵⁴ Crawford-Klotz, *a.w.*, 233.

⁵⁵ Crawford-Klotz, *a.w.*, 241.

moeten lijden. Daarnaast is het de vraag, of het wijs is geweest bewust dit buitensluitende beleid te voeren. De columnist Heldring bracht in zijn artikelen over Zuid-Afrika de betekenis van kunstenaars en wetenschapsmensen voor de gedachtenvorming naar voren. Zijn waarneming was:

‘De opzegging van het Cultureel Verdrag door de Nederlandse regering (in 1981) heeft een minder harde slag toegebracht aan de aanhangers van apartheid – want die hebben Nederland helemaal afgeschreven en zijn ongevoelig voor wat Nederland doet of niet doet – dan aan de echte en potentiële tegenstanders ervan. Juist de breder geïnteresseerde Afrikaners zijn ontvankelijk voor andere denkbeelden. De cultuur heeft altijd het terrein voor politieke veranderingen voorbereid.’⁵⁶

Een hartenkreet van een filmregisseur uit het voormalige Joegoslavië over de culturele boycot van de Verenigde Staten tegen Servië onderstreept deze visie.

‘Cultuur boycotten is het stomste wat je kunt doen. Je kunt een politiek systeem of een economie nog wel boycotten om de gedachten van de machthebbers te veranderen. Maar de geest, de creativiteit kun je niet het zwijgen opleggen. In iedere maatschappij is de cultuur, mits waarachtig, een positieve kracht die zich niet laat temmen. Zo’n boycot doet ons bovendien pijn. Bedoeld of onbedoeld word je erdoor geassocieerd met de machthebbers en wordt je werk erdoor gereduceerd tot een politiek fenomeen.’⁵⁷

c. Economische en financiële boycot

Het argument van tegenstanders van economische sancties, dat deze vooral het armste, niet-blanke deel van de bevolking zouden treffen, is krachtig weersproken door voorstanders van de boycot. ANC-bestuurder Hendricks in Oost-Londen, die na de val van de apartheid bewust niet in de politiek, maar wel in zaken ging, lichtte dit standpunt toe.

‘Ik koos het zakenleven, dat een andere kant is van de strijd in Zuid-Afrika, om te proberen economische gelijkheid in ons land te vinden. De armsten onder de armen in de bevolking kwamen voor de Nationale Partij pas in beeld, toen er verkiezingen aankwamen en zij als toekomstige kiezers werden beschouwd. Tot dan waren de armste mensen geen deel van de economie. Dus wie zouden hoe dan ook profijt hebben van het opheffen van de sancties? Niet die arme mensen. De economie was niet voor arme zwarten.’⁵⁸

⁵⁶ Heldring in NRC-Handelsblad van 3 april 1984.

⁵⁷ Goran Paskaljevic in een interview in Trouw van 23 maart 1995.

⁵⁸ Hendricks in eerder vermeld vraaggesprek.

In de studie van Weiss wordt deze waarneming bevestigd door de mening van William Carmichael: 'Sancties hadden geen echt dramatisch effect op de reeds miserabele inkomensniveaus van de armen in Zuid-Afrika.'⁵⁹ Ook Crawford-Browne deelt deze opvatting. Volgens hem waren de banksancties het meest effectief, omdat de mensen in hun portemonnee werden geraakt en ze bovendien niet dezelfde negatieve gevolgen op lange termijn hebben als de handelssancties.

'De zakengemeenschap plengde zeker krokodillentranen over hoe erg het was voor de armen. Zij werden niet getroffen. De ene helft leefde op het platteland en nam niet deel aan de geldeconomie. De andere helft bevond zich aan de onderkant van de economische totempaal en genoot geen enkele, of althans een zeer geringe opbrengst uit de economie. De financiële gemeenschap onderging de frontale aanval van de druk en zij waren in staat druk uit te oefenen op de regering.'

Hij legde ook uit hoe hij bij de grootste transactie in zijn loopbaan tot zijn eigen verrassing ontdekte dat het hele banksysteem in New York ontwricht kon raken door de grote rol die de dollar in het betalingsverkeer met Zuid-Afrika speelde. Alleen al door de geldstromen die leningen, in dollars, op gang brachten, bleek een enorme invloed te kunnen worden uitgeoefend. Dat was een aanmoediging het instrument van de financiële sancties aan te grijpen.⁶⁰

Er zijn in de literatuur heel verschillende schattingen te vinden van wat de economische en financiële boycot zou betekenen voor de werkloosheid. Volgens Crawford en Klotz werden de gegevens over de gevolgen van sancties voor de werkgelegenheid gemanipuleerd en was de toename van de werkloosheid tijdens de piek van de sancties rond 1985 niet alleen te verklaren uit de dwangmaatregelen, maar speelden andere factoren een rol, zoals de recessie die al een tijd aan de gang was en de privatisering van semi-staatsbedrijven.⁶¹ De bundel van Orkin, pro-boycot, vermeldt twee taxaties. Door desinvestering zou de blanke werkloosheid oplopen van 5% naar 8%, dat was een verhoging met 60%, waarbij bedacht moet worden dat buitenlandse bedrijven veel meer blanke, hogeschoolde mensen in dienst hadden. Voor de niet-blanken zou de werkloosheid toenemen van 25% naar 26%, wat een toename van 4% betekende.⁶² Bloom, anti-boycot, zag buitenlandse investeringen als een belang-

⁵⁹ Weiss, *a.w.*, 75.

⁶⁰ Crawford-Browne in eerder vermeld gesprek.

⁶¹ Crawford-Klotz, *a.w.*, 180, 182.

⁶² Orkin, *Sanctions*, 19.

rijk veiligheidsventiel. Zonder die investeringen zou de economische groei 3,5% zijn, maar met investeringen uit het buitenland 5,5%. Dat is, zegt hij, het verschil tussen groeiende of verminderende werkgelegenheid of tussen voorspoed en armoede.⁶³ Hij wijst op het al eerder vermelde grote aandeel van jongeren in de bevolking met het gevolg van jeugdige overmoed, ongeduld en de geneigdheid risico's voor lief te nemen.⁶⁴ In de ethiek van de nood, zoals hij die typeert, worden de motieven alles, raakt de proportionaliteit verloren en is de behoefte om iets te doen overweldigend.⁶⁵ Zwaarwegend noemt hij het feit dat van iedere baan veertien mensen voor hun levensonderhoud afhankelijk waren.⁶⁶ Er was een tendens om de risico's van desinvestering weg te rationaliseren, want over de desastreuze gevolgen werd door velen niet gesproken, ook niet door degenen die deze gevolgen wel voor mogelijk hielden. Motief daarbij was, dat er al zoveel werd geleden of de hoopvolle gedachte dat het donkerste uur voor de schemering valt.⁶⁷

Voor een juiste beoordeling van de economische situatie zou het nuttig zijn de sanctiegegevens af te zetten tegen andere maatschappelijke feiten, met als centrale vraag: Zou de pijn van de burgers of het politieke resultaat er zonder sancties ook niet geweest zijn?⁶⁸ Bij die feiten kunnen we denken aan de enorme groei van de bevolking of aan de voortschrijdende mechanisatie, waardoor het, los van de sancties, al veel moeilijker werd om iedereen aan een baan te helpen. Trouwens, er is bij het kiezen van maatregelen vaak bewust gekeken naar de typische eigenschappen van een bedrijf, of dit vooral kapitaal- of arbeidsintensief was. Zo was de anti-apartheidsgroep van de Nederlandse kerken, Kairos, na de oproep van de Wereldraad tot desinvestering in 1972, vooral gericht op Shell, omdat deze maatschappij niet extreem arbeidsintensief was.⁶⁹ Shell was de grootste investeerder in Zuid-Afrika. De keus viel niet op Unilever, omdat het niet te verkopen zou zijn geweest om geen zeep of boter te mogen leveren aan Zuid-Afrika.⁷⁰

Vrijwel alle personen met wie ik vraaggesprekken heb gehad, gewaagden van de schade die de sancties aan de Zuid-Afrikaanse economie hebben

⁶³ Bloom, *a.w.*, 20.

⁶⁴ Bloom, *a.w.*, 210.

⁶⁵ Bloom, *a.w.*, 211.

⁶⁶ Bloom, *a.w.*, 212.

⁶⁷ Bloom *a.w.*, 210, 212 en 213.

⁶⁸ Weiss, *a.w.*, 41.

⁶⁹ Hengeveld, *a.w.*, 312.

⁷⁰ Van Riemsdijk, *a.w.*, 73.

toegebracht. Toenmalig ambassadeur Niehaus beschreef de invloed die de financiële boycot en de olieboycot op het bewustzijn van de blanken heeft gehad als erg hard, plus dat zij schade hebben gedaan. Zowel in de wetenschap als in de economie is een achterstand opgelopen.⁷¹ Hoogleraar Lötter beschreef de boycot als een tweesnijdend zwaard, een instrument ten goede en ten kwade.

‘De economische boycot heeft het proces van aftakeling van de apartheid versneld, maar heeft daarnaast ongelooflijke schade aangericht. Bij een sterkere economie was er minder armoede geweest. Rijd maar eens hier in Johannesburg door een straat, waar tachtig zwarte mensen zitten te wachten, tot iemand ze komt vragen om voor hem te werken. Je moet met een boycot goed weten wat je doet en de schade berekenen. Het is een heel gevaarlijk middel, omdat je bij tijden schade doet aan mensen wie je geen schade wilt doen.’⁷²

Zijn collega Geldenhuys trok de vergelijking met Irak, waar de gewone mensen leden onder de strafmaatregelen door een gebrek aan voedsel en medicamenten. ‘Vergeleken daarmee is Zuid-Afrika genadiglijk een trauma bespaard gebleven, al is er wel verarming veroorzaakt door de sancties en verarming leidt tot burgerlijke opstanden en verzet. Sancties zijn niet een chirurgisch instrument, want er zijn vaak heel onvoorziene gevolgen.’⁷³ We blijven nog even onder professoren om een completere indruk te krijgen van de sanctieperiode. Van Aswegen vertelde: ‘De blanke mensen hier hebben de boycot uiteraard niet te erg gevoeld. Wij hebben elke maand nog ons salaris ontvangen en we konden feitelijk alle goederen kopen die we nodig hadden. Al ben ik geen econoom, ik weet dat de economie zwaar getroffen is. Omdat de politiek niet op andere wijze te beïnvloeden was, is dit toch positief geweest.’⁷⁴ En zijn collega Strijdom tot slot: ‘Het effect van de boycot was vooral indirect. Door de isolatie werd de overheid gedwongen te volharden in een duur en inefficiënt economisch systeem. Door deelname aan de internationale economische gemeenschap zou het land zich met een veel groter groeipercentage hebben kunnen ontwikkelen.’⁷⁵

Oud-minister en bankman Liebenberg wees op de informele sancties, die een grotere uitwerking hebben gehad dan de formele sancties zelf. Met die informele sancties bedoelde hij het effect dat een Zuid-Afrikaanse verkoper van steenkool een Duitse klant moest zien te overtuigen waarom hij van hem en niet van een Poolse leverancier zou kopen. ‘Die zakenman moest de koper

⁷¹ Niehaus in eerder vermeld gesprek.

⁷² Lötter in eerder vermeld gesprek.

⁷³ Geldenhuys in eerder vermeld gesprek.

⁷⁴ Van Aswegen in eerder vermeld gesprek.

⁷⁵ Strijdom in eerder vermeld gesprek.

een korting geven om hem te compenseren voor het geval hem over deze leverantie vanuit Zuid-Afrika vragen werden gesteld.’ Over de gevolgen hiervan:

‘Onvermijdelijk wordt het armste deel van de bevolking, dat zich het minste kan verdedigen, geraakt door een tekort aan investeringen, arbeidsplaatsen en economische groei. Binnen de context van sancties werd een tariefbeschermings-filosofie bedacht, die een beduidende invloed had op de inflatie. De inflatoire cyclus waarin we ons bevonden, had andere economische en financiële gevolgen, die een grote invloed hadden op het land.’

Gevraagd naar de tijd die nodig was om de negatieve effecten van het oude systeem te boven te komen, luidde zijn antwoord:

‘Ja, dat zal veel langer nemen dan de sancties duurden. Jarenlang is er een infrastructuur gecreëerd, die je niet in één dag kunt corrigeren. Het is moeilijk te meten, aangezien we van een kapitaalboycot zijn opgeschoven naar een kapitaalinstroom. Die instroom van kapitaal kwam ‘overnight’, de dag na de verkiezing van president Mandela, wat extreem indrukwekkend was. Vanaf dat punt zou het meetbaar moeten zijn. Neem de kapitaalinstroom en vermenigvuldig die met het aantal jaren dat wij onder sancties zijn geweest en dat zal u de werkelijke kosten geven.’⁷⁶

De vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel, Schuitmaker, legde nog andere gevolgen van de boycot uit.

‘Ik geloof dat de hele economie is scheefgetrokken. Door de boycot konden grote maatschappijen als Anglo-American, die grote winsten maakten, hun geld niet meer naar buiten brengen. Die hebben dus alles opgekocht wat er maar op te kopen viel binnen Zuid-Afrika. Zo is de hele apothekers- en drogisterijsector in Zuid-Afrika, geloof ik, in handen van drie maatschappijen. Die concurreren als gekken op kleinhandel, maar op het moment dat je op groothandel gaat zitten en je gaat verder naar boven, wordt het bekokstoofd. Dat is het gevolg van boycotten geweest. De winsten moesten allemaal naar binnen gebracht worden en daar zitten we nog steeds mee. Iedereen hield zijn eigen kanalen geheim. Je had geen in- en uitvoerstatistieken. Maatschappijen wilden niet dat hun gegevens in het buitenland bekend zouden worden. Over de handel tussen Nederland en Zuid-Afrika tussen 1970 en 1990 hebben we geen statistieken. De hele grafische industrie zat op een gegeven moment scheef. Ze konden, omdat de rand devalueerde en tengevolge van de boycot, geen drukmachines meer importeren, zoals Duitsland, Zwitserland en Nederland die hebben. Ze konden dus niet meer concurreren op kwaliteitsgebied. Alles was verouderd. Ze hebben een enorm probleem gehad en daar zitten we nog steeds mee. We hadden in de periode rond 1990 een inflatie van 16 tot 17 procent. We hadden geen investeringen, nog steeds niet. Iedereen zat te wachten op wat er ging gebeuren, omdat velen dachten dat er een zwarte revolutie zou komen.’⁷⁷

⁷⁶ Liebenberg in eerder vermeld gesprek.

⁷⁷ Schuitmaker in eerder vermeld gesprek.

De studie van Hufbauer bevestigt het voorbeeld van financieel deskundige Liebenberg met een voorbeeld van de Zuid-Afrikaanse Mijnkamer uit 1986, toen de export van steenkool met 17% terugliep door de weigering van Duitsland en Frankrijk om kolen af te nemen. Hierdoor kwamen veertigduizend banen in de mijnindustrie op de tocht te staan. Zuid-Afrika liet 10% van de prijs van steenkool vallen en ook de goudprijs ging omlaag. Als de nationale munt, de rand, niet drastisch was gedevalueerd, hadden in 1989 22 van de 43 goudmijnen moeten sluiten.⁷⁸

Wat de sancties voor de werkgelegenheid in de luchtvaartsector betekenden, schetste oud-SAL-directeur Van der Veer.

‘Van de 12.000 mensen in mijn tijd was 17% niet- blank. Van de 280.000 bij de spoorwegen, waar ik eerst heb gewerkt, was 60% niet- blank, omdat daar veel lager geschoolde mensen werkten. Van 1984 tot 1989 heb ik niemand in dienst genomen. Als iemand wegging – we hebben niemand weggejaagd – verzonden we manieren om in die baan te voorzien. We slonken in die jaren, tot ik in 1989 weer mensen in dienst kon nemen. Dat heeft ons als luchtvaartbedrijf ontzettend teruggezet. We hebben vijf jaar verloren, waarin we mensen hadden kunnen inbrengen. Tegen de mensen van de Afrikaanse collega-maatschappijen heb ik gezegd: ‘Jullie dachten iets fantastisch te doen door de sancties te bedenken. Maar wat hebben jullie eigenlijk gedaan? Jullie maken de Arabieren rijk, omdat wij drieënhalf uur langer moeten vliegen. Er gaat geen cent van die benzine naar jullie toe’.⁷⁹

Een laatste illustratie van wat de economische boycot veroorzaakte, komt uit het gesprek met defensie-econoom Batchelor. ‘Ironisch genoeg zijn als resultaat van de sancties, met name door desinvestering, vele blanke Zuid-Afrikanen rijker geworden door de aankoop van bedrijven die zich terugtrokken uit Zuid-Afrika of omdat ze er nog in slaagden te exporteren of handel te drijven langs andere routes, of het nu via andere Afrikaanse landen of via Oost-Europa was.⁸⁰

Wat de schade voor de landen die het initiatief namen tot sancties betreft, hoorden we al de conclusie van Wellen dat deze beperkt is gebleven. Het Sancties-handboek merkt op dat het effect voor de werkgelegenheid van de westerse landen reuze meeviel, omdat de export naar Zuid-Afrika vaak beperkt was.⁸¹ De studie van Rogers beweert zelfs dat het tegenhouden van import uit Zuid-Afrika in de westerse landen banen zou sparen in plaats van

⁷⁸ Hufbauer, *a.w.*, 244.

⁷⁹ Van der Veer in eerder vermeld gesprek.

⁸⁰ Batchelor in eerder vermeld gesprek.

⁸¹ Hanlon, *a.w.*, 232.

banen zou kosten, omdat Zuid-Afrika er dumppraktijken op nahield, die in het westen werkgelegenheid deden verdwijnen.⁸²

d. Sportboycot

De sportboycot kwam al in eerdere paragrafen aan de orde. Opvallend is dat ook notoire tegenstanders van sancties als Couwenberg en Strijdom zich voorstander van de sportboycot betoonden, de laatste omdat de prijs hiervan niet materieel, maar louter moreel moest worden betaald. Algemeen wordt erkend dat de sportboycot diepe indruk maakte in het 'sportgekke' land en dat het succes ervan onder meer zo groot was, omdat de sportwereld nogal hiërarchisch is georganiseerd, waardoor gezamenlijke actie uitstekend kon worden gecoördineerd en volgzzaamheid kon worden afgedwongen. Merrett benadrukte dat acties op het gebied van recreatie geen problemen voor de werkgelegenheid opleverden, omdat alles in die periode onder amateursport viel te rangschikken. 'We konden mensen raken, maar hen niet vernietigen.'⁸³ De sportboycot laat, meer dan de andere boycotts, het effect zien dat de Zuid-Afrikaanse apartheidsregering contacten kon uitleggen als steun aan het regime. Internationale sportuitwisseling komt altijd in de buurt van de trots op de nationale kleuren en het volkslied en dus biedt het afsnijden van die contacten de kans om die trots te krenken en zo tot nadenken te stemmen.⁸⁴ Dat dit is gelukt, werd door alle gesprekspartners bevestigd. Zakenman De Kadt: 'De sportboycot is hard aangekomen. Deze is vooral voor jonge mensen een groot probleem geweest. Sport wordt vooral beoefend door jongeren en zij zijn in een volstrekte isolatie terecht gekomen. Een hard gegeven is dit geweest voor een land, waarin sport een belangrijk onderdeel is van het maatschappelijk gebeuren.'⁸⁵

Merrett maakte een opmerking over het uiteenvallen van de eenheid in sportboycot vanwege het Verenigde Democratische Front (UDF), dat gematigder was en de vraag stelde waarom zwarte voetballers door toedoen van de boycot moesten lijden als zij toch al leden. Niet-raciale sport is nooit specifiek bij wet verboden geweest. Er waren veel mazen in de wet. Als de gevestigde sportorganen hadden opgelet, zouden zij die hebben kunnen vin-

⁸² Rogers, *a.w.*, 53.

⁸³ Merrett in eerder vermeld vraaggesprek.

⁸⁴ Crawford-Klotz, *a.w.*, 221: The psychic and punitive power of sport is also evident in the controversies surrounding sporting symbols: flag, national anthem and Springbok.

⁸⁵ De Kadt in eerder vermeld gesprek.

den. Het uiteindelijke resultaat van de sportboycot was, zoals een Australische vriend van Merrett uitdrukte, dat er een roestlaag op de Zuid-Afrikaanse staat werd aangebracht.⁸⁶

Crawford en Klotz melden dat het per tak van sport verschilde hoe hard de sportboycot aankwam. In Olympisch verband minder, want, zo werd in Zuid-Afrika beweerd, daar stookten de communisten. Harder vielen de sancties bij cricket en rugby, waarop de campagne zich in de jaren zeventig en tachtig concentreerde. In die takken van sport troffen de Zuid-Afrikanen westerse bondgenoten. Voor rugby gold dat nog meer dan voor cricket, omdat daarin West-Indië, India en Pakistan tot de uitblinkers behoorden. Toch was de sport-isolatie nooit totaal, met name niet in individuele sporten als tennis en golf.⁸⁷ Nossal laat in zijn onderzoek van het boycotbeleid van Australië en Canada zien dat de sancties van beide landen in de jaren tachtig met name de producenten van eerste levensbehoeften en de atleten troffen.

‘De Olympische boycot van 1980 neigde ertoe atleten tegen boeren te laten vechten in beide landen, hoewel het debat in Australië scherper was dan in Canada. In Canada bestond steun voor de sportboycot tegen Zuid-Afrika, maar daar waren rugby en cricket niet zo populair als in Australië, waar meer weerklank was voor de oproep zich niet te mengen met de Zuid-Afrikaanse sportbeoefenaars. De ijshockeyboycot van Rusland daarentegen liet de Australiërs koud.’⁸⁸

Tenslotte nog een voorbeeld uit Zuid-Afrika zelf van hoe verwrongen het apartheidsbeleid, ook in de sport, kon werken. Sportbestuurder Emeran, zelf behorend tot de groep die met de naam Kaapse Maleiers wordt aangeduid, verklaarde dat de zogenaamde kleurlingengemeenschap globaal gesproken niet zo zwaar heeft geleden als de zwarte gemeenschap. De zwarte mensen hadden het het slechtste van allemaal, zodat je kunt begrijpen waarom velen van hen zo bitter zijn. De zwarten waren ver in de meerderheid en de blanken waren een minderheidsgroep, zodat zij een vorm van ondersteuning nodig hadden. Zij konden, in hun ogen, onderscheiden tussen een kleurling en een zwarte. Zij hielden de kleurlingen apart, maar gaven hun toch iets meer dan de zwarten, in de hoop dat ze op die manier steun zouden ontvangen vanuit de gemeenschappen van de kleurlingen, de Indiërs en de Maleiers.⁸⁹ Dit zelfde gegeven vertaalde zich midden jaren tachtig politiek, toen de apartheidsregering met een voorstel kwam om naast het blanke parlement een drieka-

⁸⁶ Merrett in eerder vermeld gesprek.

⁸⁷ Crawford-Klotz, *a.w.*, 216 en 220.

⁸⁸ Nossal, *a.w.*, 25.

⁸⁹ Emeran in eerder vermeld gesprek.

mer-parlement voor deze drie niet-blanke, maar ook niet-zwarte groepen in het leven te roepen. Analisten beschouwen dit voornemen als een belangrijke drijfveer voor de uitbarstingen van geweld in die periode.

4§3 Welke morele verantwoordelijkheid heeft een pensioenfonds?

De aanleiding voor deze studie was de brief van de Amsterdamse hervormde predikanten in augustus 1986 aan het predikanten-pensioenfonds van de Nederlandse Hervormde Kerk, waarin bepleit werd niet langer pensioengelden te beleggen in ondernemingen die zaken deden met Zuid-Afrika. Eerder in deze studie kwam naar voren dat de bestuurders van dit pensioenfonds een koers volgden die afweek van die van de andere organen binnen deze kerk.

We memoreerden in het voorafgaande al dat de Hervormde Kerk zich na de jaren waarin secretaris-generaal Gravemeijer het Zuid-Afrika beleid had gestempeld, de koers van de Wereldraad van Kerken als richtlijn voor de benadering van het Zuid-Afrika van de apartheid had aangenomen. Hierbij hoorde de oproep tot desinvestering. Tijdens de Generale Synode van 20 november 1986 werd een notitie besproken van de Raad voor de zaken van Overheid en Samenleving met betrekking tot de desinvestering. We nemen hier de weergave van de overwegingen die in deze vergadering werden uitgesproken, integraal over:

- dat steeds meer kerken in West-Europa en Noord-Amerika zich ontdoen van aandelen in bedrijven met investeringen in en handelsverkeer met Zuid-Afrika en bij de uitvoering hiervan kiezen voor een zorgvuldige, selectieve toepassing op basis van de mate van betrokkenheid van bedrijven bij de economie van het apartheidsbeleid, daarbij rekening houdende met het beleid van zusterkerken;
- dat ook Nederlandse bedrijven, die beschikken over belangrijke, voor het voortbestaan van apartheid vitale investeringen in Zuid-Afrika, tot nu toe geweigerd hebben gehoor te geven aan dringende verzoeken van kerkelijke zijde om hun betrokkenheid bij het instandhouden van apartheid te beëindigen;
- dat de Kerk de haar toevertrouwde gelden op een verantwoorde wijze dient te beheren, waarbij spanning kan ontstaan tussen overwegingen van rendement en geloofwaardig handelen;
- dat daarbij de krachtens de kerkorde aan de betreffende organen en instanties opgedragen verantwoordelijkheden in acht moeten worden genomen.

De synode sprak onder meer uit,

- dat zij de tijd gekomen acht voor het stellen van tekens, die duidelijk maken, dat de Kerk in al haar geledingen zelf consequenties wil verbinden aan de weigering van ondernemingen om voldoende afstand te

nemen van de apartheid door te blijven investeren in of handel drijven met Zuid-Afrika;

- dat bij de selectie van ondernemingen die op grond daarvan in eerste instantie in aanmerking komen voor het terugtrekken van kerkelijke geldmiddelen met name de volgende criteria van belang zijn:
- de omvang van de investeringen;
- de mate waarin goederen en diensten van strategisch belang zijn voor de instandhouding van de apartheid;
- het betrokken zijn bij levering aan Zuid-Afrika, met name aan leger en politie;
- de mate waarin een bedrijf is opgeroepen tot beëindiging van zijn economische steun aan de apartheid.

De synode besloot aan de betrokken organen en instanties op te dragen om zich te beraden op de consequenties van het synodebesluit voor hun beleggingsbeleid en zoveel mogelijk gezamenlijk te komen tot beslissingen en maatregelen.

In het jaar daarvoor had de synode al aan de financiële organen van de kerk de vraag voorgelegd of deze hun gelden wel belegden in overeenstemming met de synodebesluiten inzake de bestrijding van het apartheidbeleid in Zuid-Afrika. Hierop antwoordde de pensioenraad geen rechtstreekse beleggingen in Zuid-Afrika te hebben, maar eveneens dat het beleid erop gericht was een zo hoog mogelijk rendement op de beleggingen na te streven om de kapitaaldeckingsgraad verder op te voeren teineinde pensioenverplichtingen zo goed mogelijk na te komen.¹

In de loop van het jaar 1986 nam de Raad voor de zaken van Overheid en Samenleving, waarvan de secretaris L.J. Hogenbrink een prominente rol speelde in het Zuid-Afrika debat, het initiatief tot een gesprek met vertegenwoordigers van de synode, zending, diakonale en financiële raad en de pensioenraad over de campagne die een aantal kerkelijke organisaties hadden opgezet onder het motto 'Steunt uw geld apartheid?'.

In het overleg werd van de kant van de pensioenraad een aantal argumenten aangedragen, die duidelijk moesten maken dat deze niet in deze campagne zou meegaan. Een vergelijking met het beleggingsbeleid van de Amerikaanse kerken vond de raad onjuist. Vergeleken bij de Noord-Amerikaanse aandelenmarkt met 10.000 soorten aandelen is de Nederlandse aandelenmarkt met ongeveer 250 fondsen zeer beperkt. Voorts is het zo, dat enkele grote, meestal internationaal werkende, ondernemingen een groot deel van de

¹ Verslag Raad voor de Predikantstraktementen en Predikantspensioenen van de Nederlandse Hervormde Kerk 1985-1987, 22-23.

waarde van de genoteerde fondsen representeren. Afstoting en uitsluiting van deze ondernemingen heeft voor het beleggingsbeleid van Nederlandse instellingen derhalve veel ernstiger gevolgen dan een soortgelijke maatregel in de Verenigde Staten, waar altijd nog een ruime keus overblijft. De woordvoerders van het fonds toonden bereidheid kritisch na te denken over de samenhang van maatregelen tegen apartheid en het beleggingsbeleid, maar hielden als bestuur van het fonds de vrijheid aan zich om te bepalen welke risico's in dit opzicht verantwoord waren met het oog op blijvend solide beleggingen. Daarbij wezen zij erop, dat een pensioenfonds geen getuigende of politieke functie heeft.

Komend tot het kernpunt, de afstoting van bepaalde aandelen, spraken zij als hun overtuiging uit dat een dergelijke maatregel in de Nederlandse verhoudingen een verstorende ingreep betekende in het beleggingsbeleid, die schade kan berokkenen aan het rendement van de portefeuille, hetgeen door de raad als hoogst ongewenst werd beschouwd.² Bovendien was het gevoel van de raad dat het nuttig effect van een dergelijke maatregel moest worden betwijfeld. Afstoting zou slechts tot stand kunnen worden gebracht door verkoop aan anderen. Eén van de betrokkenen zei daarover in een telefoongesprek: 'Dan hadden we de aandelen moeten verbranden.' Ook de betekenis van het afstoten van een klein aantal aandelen als gebaar vonden de pensioenraadbestuurders voor betwisting vatbaar. Zij konden zich niet vinden in de lijn van de synode dat gebroken moest worden met bedrijven met wie de onderhandelingen over terugtrekking uit Zuid-Afrika niet waren geslaagd.³

Op 26 maart 1987 vervolgde de synode het gesprek over dit onderwerp en voor de eerste keer was een vertegenwoordiger van de pensioenraad uitgenodigd hierover het woord te voeren. De toenmalige directeur van de pensioenraad, Th. van Vliet, vertelde in een vraaggesprek dat zijn raad tot dan toe nooit in de synodevergadering zelf bij het debat over Zuid-Afrika betrokken was geweest, zodat hij de suggestie had gedaan eens een uitnodiging daartoe te laten uitgaan.⁴ Tijdens de zitting van 26 maart 1986 kreeg Van Vliet de gelegenheid het standpunt van de pensioenraad toe te lichten. Hij begon met het aantonen van het belang te beleggen in aandelen, omdat daarvan de opbrengst

² Bij een pensioenfonds kan één procentpunt meer rendement 5 à 7 procent in pensioenpremie schelen, aldus H. Klein Haneveld in de brochure 'Predikant en pensioen' van het Pensioenfonds van de Protestantse Kerk in Nederland, juli 2005, 2.

³ Verslag Raad traktementen, 23-24.

⁴ Th. van Vliet, directeur beleggingen en administratie van de Raad voor de Predikantspensioenen van de Nederlandse Hervormde Kerk in een vraaggesprek op 17 maart 2004 in Leiderdorp.

verreweg het hoogste is, zeker vergeleken met beleggen in obligaties, waarvan de opbrengst de inflatie niet kan bijhouden. Voor beleggen in aandelen is, betoogde hij, de absolute voorwaarde dat er geen beletselen zijn bij de keus uit hoofdfondsen, die in Nederland (zie boven) toch al beperkt is. ‘Voor beheerders van beleggingsportefeuilles is het, emotioneel-psychologisch, haast onaanvaardbaar om niet in hoofdfondsen te kunnen beleggen voor de lange termijn.’ De pensioenfondsbestuurders hebben de verantwoordelijkheid te bepalen hoe hoog de druk van de premies op de plaatselijke gemeenten en de predikanten mag zijn. Naar hun overtuiging hadden gemeenten en predikanten in die periode een optimale inspanning voor de pensioenen geleverd en was het aan de raad om tot optimale beleggingsresultaten te komen. Een pensioenfonds moet zich hierbij ook houden aan regels die de overheid stelt in de Pensioen- en Spaarfondsenwet, waarbij nadrukkelijk is bepaald dat in het bedrijfsleven de gelden van de pensioenfondsen op geen enkele manier mogen worden vermengd met de gelden van het betrokken bedrijf. Van Vliet constateerde dat de kerk zich aan de geest van deze regel had geconformeerd door het vermogen van het pensioenfonds in een aparte stichting onder te brengen. Hierover zei hij nog nadrukkelijker in een vraaggesprek met het dagblad Trouw dat de pensioenbijdragen van predikanten moeten worden gezien als uitgesteld loon voor de oudedag en niet mogen worden beschouwd als gelden van de kerk.⁵ Tegenover de synodeleden benadrukte Van Vliet vervolgens dat de beheerders uiteraard rekening houden met normen van maatschappelijke aanvaardbaarheid bij het beleggen, maar dat zij zich tegelijk verantwoordelijk weten voor de gevolgen van hun beleid voor de gepensioneerde predikanten, de weduwen, invaliden en wezen. In het zelfde krantenartikel verwoordt hij dit als volgt: ‘Je bent ook bezig met het bestrijden van onrecht, maar dan dicht bij huis, als je zorgt voor een redelijk pensioen voor werkers, die hun hele leven veel energie in de kerk hebben gestoken. De zorg voor de oude dag van predikanten, invaliden, wezen en weduwen, heeft eveneens te maken met het bestrijden van onrecht.’⁶

Deze discussie is een voorbeeld van de grote spanningen die het desinvesteringsdebat binnen de kerk heeft teweeggebracht. De man van wie we aan het begin van onze studie al een opmerking hierover aanhaalden, destijds secretaris van de Commissie voor het Werelddiakonaat van de Generale Diakonale Raad, G. Boer, is hierbij dan ook als voorstander van desinvestering persoonlijk nauw betrokken geweest. In een krantenartikel somde hij de beslissende argumenten op. Voor hem en vele anderen stond vast dat met voortgaande beleggingen het onrecht dat apartheid heette, werd in stand gehouden.

⁵ Th. van Vliet in een vraaggesprek met het dagblad Trouw op 28 april 1986.

⁶ In vraaggesprek in Trouw van 28 april 1986.

Tegenover de rendementseis ten behoeve van de (toekomstige) gepensioneerden staat het getuigenisgehalte van kerkelijke beleggingen. Bij het predikantenpensioenfonds blijft een spanning bestaan tussen rendement en getuigenis, juist vanwege het ambt van de verzekerden. Je moet de vraag stellen: 'Zijn die beleggingen in overeenstemming met het getuigenis van Gods goede geboden of ermee in tegenspraak?' Hoe hoog het rendement ook zal zijn, de kerken zullen hun geld niet willen beleggen in gokhuizen of bordelen. Maar hoe moet het, vraagt hij verder, met aandelen in de drank-, tabak-, vermaak- en wapen-industrie? Boer gaf zich tevens rekenschap van de mogelijke gevolgen. 'De vraag mag worden gesteld "Wat kost het mij in mijn toekomstige pensioen-uitkering, wanneer het fonds de synode op dit punt volgt?" Dan kan ik, en kunnen andere collega's, bij zichzelf te rade gaan en dit aan het pensioenfonds kenbaar maken.'⁷ De Amsterdamse predikanten gaven overigens in hun genoemde brief van 16 augustus 1986 aan de financiële consequenties van de gewenste maatregelen voor hun rekening te nemen.

Kerkbestuurder en theoloog Boer onderkende dat het ons niet is gegeven schone handen te hebben.

'Op velerlei wijze, ook via ons geld en bezit, kleeft er schuld aan ons. De vraag is niet: kunnen wij schone handen krijgen, kunnen wij ons geld zo beleggen, dat er altijd goed mee wordt gedaan? Zo de vraag stellen, getuigt van een doperse instelling. Het andere uiterste is een volstrekte lijdelijkheid, die ervan uitgaat dat je toch niets kunt veranderen. De vraag is wel: hoe kunnen wij ook door middel van het gebruiken en beleggen van geld laten zien dat de kerk "niet van de wereld" is, maar van Christus?'⁸

In de Lutherse studie over verzet tegen apartheid als een onderdeel van het belijden, wordt op dezelfde vragen ingegaan. 'Moet de kerk, zodra zij zich in de wereld van financiën en bezit heeft begeven niet de hoogste opbrengst nastreven ongeacht de betreffende zakelijke activiteiten?'⁹

'Zeker in de Verenigde Staten en Canada hebben Lutheranen gewoonlijk investeringen vermeden die van doen hadden met de fabricage of verhandeling van alcoholische dranken of tabaksproducten. Ondanks het feit dat zij in het algemeen geen aanstoot nemen aan een gematigd gebruik van deze producten, hebben zij ervoor gekozen niet te delen in de opbrengsten hiervan. Dit houdt voor de kerk een lang volgehouden precedent in, dat zij afscheid heeft genomen van beleggen met louter winstoogmerk, zonder te letten op de sociale of morele onderwerpen die spelen. (...) Lutheranen erkennen dat welke investering ook dubbelzinnig is. Wij kunnen ons niet uit de 'onzuivere' wereld van het geld terugtrekken zonder ons uit de hele wereld terug te trekken. We kun-

⁷ G. Boer in een artikel in het Reformatorisch Dagblad van 3 september 1987.

⁸ Boer in Reformatorisch Dagblad van 3 september 1987.

⁹ Lorenz, *a.w.*, 121

nen evenwel proberen binnen het duistere spectrum van investeringen heldere lijnen te onderscheiden, die de grenzen markeren, waarachter wij niet willen gaan. Wij onthouden ons van steun aan activiteiten die we bijzonder slecht of ongepast vinden voor kerken. Sommige Lutheranen hebben daarom ervoor gekozen niet te investeren in tabak. Andere Lutheranen kiezen er nu voor niet te investeren in Zuid-Afrika.¹⁰

Pensioenraad-directeur Van Vliet bekende in dit debat persoonlijk geraakt te zijn geweest, vooral toen een predikant ter synode hem verweet geen enkel vertrouwen en geen enkel geloof te hebben. 'Ik heb wel eens wakker gelegen van dit soort insinuaties. Soms raak je met jezelf in de knoei en vraag je je af of je wel goed bezig bent. Ik ben toen te rade gegaan bij het bestuur van de raad, waar gezegd werd: "We staan achter je". ' Dat strijden over zulke ingewikkelde morele kwesties niet alleen maar kommer en kwel betekent, blijkt uit wat hij terugblikkend zei: 'Het was een boeiende tijd.'¹¹

Behalve de morele rechtvaardiging dat de raad verantwoordelijk was voor de bestaanszekerheid van de pensioenverzekerden en hun nabestaanden, voerde Van Vliet het andere, belangrijkste ethische argument aan in genoemd vraaggesprek in de krant: 'Tot op de dag van vandaag heb ik geen analyse die mij een goed inzicht geeft in het goede of verkeerde wat multinationale ondernemingen in Zuid-Afrika doen. Het kan best zijn dat Shell en Philips daar goed werk doen. Ik denk dat de multinationale ondernemingen in Zuid-Afrika invloed kunnen uitoefenen op de regering.'¹²

Het eindresultaat van het synodedebat was dat de synode nogmaals bij de verschillende kerkelijke organen aandrang op medewerking inzake uitvoering van het reeds jarenlang geldende synodebeleid tegenover Zuid-Afrika, met name ten aanzien van het uitoefenen van economische druk. De synode had hierbij geen andere keus tegelijkertijd uit te spreken de eigen beheersverantwoordelijkheden van die verschillende organen in aanmerking te nemen. De Nederlandse Hervormde Kerk kende immers, anders dan andere kerken of de genoemde sportbonden, geen hiërarchische structuur. 'De synode bleek geen behoefte te hebben aan de instelling van een commissie ad hoc voor het opstellen van een zo volledig mogelijke lijst van Nederlandse firma's die volgens de ontwikkelde criteria onvoldoende medewerking verlenen aan het uitoefenen van economische druk op Zuid-Afrika.'¹³ Een lijst die aan de Pensioenraad van de kerk niet besteed zou zijn geweest, aangezien deze volhardde

¹⁰ Lorenz, *a.w.*, 122.

¹¹ Van Vliet in eerder vermeld vraaggesprek op 17 maart 2004.

¹² Van Vliet in vraaggesprek met Trouw op 28 april 1986.

¹³ Verslag Raad voor Predikantstraktementen 1985-1987, 25.

in zijn eigen beleid, inclusief het principe om niet rechtstreeks te beleggen in Zuid-Afrika.

Het Sancties-handboek van Hanlon biedt herkenning voor de zojuist geschetste problematiek. ‘Veel pensioenfondsen hebben aandelen die betrekking hadden op Zuid-Afrika verkocht, maar vele andere hebben verklaard zich dat niet te kunnen veroorloven. Hun argument is dat fondsbeheerders verplicht zijn te handelen overeenkomstig de beste financiële belangen van de toekomstige ontvangers van pensioenen en niet vrij zijn om “politieke” beslissingen te nemen.’¹⁴ Een ethisch probleem doet zich voor wanneer deze beheerders persoonlijk bezwaren hebben tegen beleggen in bepaalde ondernemingen, bij voorbeeld waar tabak, alcohol, wapens en dergelijke in het geding zijn. Dan hebben zij toch de plicht te letten op wat meer winst oplevert.¹⁵ Het handboek vervolgt dan met de pikante waarneming, dat Amerikaanse en Britse bedrijven die niet betrokken waren bij Zuid-Afrika betere resultaten bleken te hebben dan die welke investeringen, filialen of stafleden in de apartheidsstaat hadden. Dus zouden deze ondernemingen het verdiend hebben onder kritiek te staan. Een verklaring voor dit betere presteren was, dat de ondernemingen die niet in Zuid-Afrika werkten, kleiner waren. Maar de grotere bedrijven liggen beter bij de beleggers, omdat die beter bestuurd zouden worden, minder riskant en meer winstgevend zouden zijn. Een nadeel van kleinere bedrijven is dat er minder van hun aandelen worden verhandeld. Zij zijn minder liquide en het neemt meer tijd om een grotere deelname in een klein bedrijf te verkopen.¹⁶ Hanlon noemt ook het probleem van de kleinere keus, dat zich voordeed zodra de aan Zuid-Afrika gerelateerde fondsen werden buitengesloten. Een derde van de fondsen was verbonden met Zuid-Afrika, maar die vertegenwoordigden wel twee derde van de totale marktwaarde. Bovendien geldt voor pensioenbeheerders de eis van spreiding van de beleggingen om daarmee ook de risico’s te spreiden. Bij uitsluiting van een-derde van de grote fondsen zou deze diversificatie door beleggingen in gevarieerde industriële sectoren als electronica, chemie en olie, sterk bemoeilijkt zijn.¹⁷

De studie over de olieboycot maakt de opstelling van het pensioenfonds van de Nederlandse Hervormde Kerk nog herkenbaarder. ‘De vakbonden waren in woorden duidelijk, in daden aarzelend vanwege de belangen van de werknemers met betrekking tot de werkgelegenheid en de beleggingen van de pensioenfondsen.’¹⁸ Dezelfde opstelling bleek bij de financiële steun aan het

¹⁴ Hanlon, *a.w.*, 237.

¹⁵ Hanlon, *a.w.*, 238.

¹⁶ Hanlon, *a.w.*, 239.

¹⁷ Hanlon, *a.w.*, 240.

Shipping Research Bureau, dat de bewegingen van de olietankers volgde en geheel op giften was aangewezen. 'Opmerkelijk was het gebrek aan respons van de kant van de vakbeweging, die als geheel bijna niet was over te halen tot een actief pro-embargo standpunt, met uitzondering van de Noorse vakbeweging.'¹⁹

Van Riemsdijk getuigt van dezelfde waarneming: 'Vakbonden deelden de eis van terugtrekking niet. (...) Er was geen rem van eigenbelang bij acties voor maatschappelijke groeperingen, die vakbonden wel hebben.'²⁰

Een morele vraag die de lezer mogelijk al aan het begin van deze paragraaf door het hoofd heeft gespeeld, is die naar de christelijke rechtvaardiging van behoefte aan materiële zekerheid. Het evangelie vertelt hoe Jezus en zijn discipelen rondtrokken zonder betaald werk te doen en zich lieten onderhouden door een aantal vermogende vrouwen die uit eigen middelen voor hen zorgden.²¹ Ook gebod de Heer zijn leerlingen zonder allerlei voorzorgsmaatregelen op reis te gaan voor het vervullen van hun opdracht. Is hierbij vergeleken de zorg om een rechtspositie zowel tijdens de ambtsuitoefening als in de periode daarna niet slecht te verdedigen en zou dat zelfs voor de niet-predikanten in de kerk zo kunnen zijn? De publicatie van de Wereldraad van Kerken over de leningen aan het apartheidsbewind spreekt hierover bevroren taal.

'De Wereldraad, die het als roeping ziet voorrang te geven aan de vergeten en machteloze mensen in de wereld, ziet het naar zijn aard zo dat welk kapitaal ook, waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt, wordt gebruikt voor het doel dat God daaraan heeft gesteld. Dat doel is niet de opeenstapeling van nog meer kapitaal, maar de dienst die zichzelf weggeeft in de naam van de Heer die zichzelf weggeeft. De boodschap van het evangelie is op dit punt voor allerlei misverstand vatbaar: het wordt christenen in het bijzonder opgedragen geen schatten op aarde te verzamelen, maar wat zij hebben te gebruiken om het koninkrijk van God te zoeken op aarde. Hier moeten wij erkennen hoezeer kerken en individuele christenen door de hele geschiedenis heen, en niet minder vandaag, hebben gefaald om aan deze standaard te beantwoorden, zodat zij niet het getuigenis afleggen zoals zij dat zouden behoren te doen door licht bepak door het leven te reizen. We maken ons wel degelijk zorgen voor morgen en we hebben in de verste verte nog geen passend antwoord op de verplichting onszelf te bevrijden van onze eigen rijkdommen en van die bezorgdheid welke het tegendeel is van geloof.'²²

¹⁸ Hengeveld, *a.w.*, 322.

¹⁹ Hengeveld, *a.w.*, 375.

²⁰ Van Riemsdijk, *a.w.*, 81 en 209.

²¹ Lucas 8:3.

²² 'The World Council of Churches and Bank Loans to Apartheid', 33.

Voegen we hierbij de eerder vermelde suggestie van O'Donovan om bij sanctiemaatregelen te onderscheiden tussen maatregelen die het bestaansminimum kunnen aantasten en die welke andere, luxere bestedingsmogelijkheden van burgers afsnijden, dan zien we dat we op dit moment van het betoog nog lang niet uit de morele problemen zijn. De emeritus-predikant Van Tricht, die in de krant reageerde op de brief van zijn Amsterdamse collega's, legde bloot hoe ordinair de hier spelende vragen in feite zijn.

'Zolang wij pensioenen willen hebben die een beetje lijken op die van de buren, is er geen denken aan schone aandelenportefeuilles. Je kunt inderdaad verlangen naar kleine tekens die zeggen dat het anders kan in onze wereld vol ellende, maar hoe vrij zijn wij daarin helemaal? Wie geld wil van zijn beleggingen, moet zich niet laten wijs maken dat geld nimmer stinkt. Via de grote aandelenfondsen worden onze pensioenen betaald, ook de ouderdomsuitkering van de staat. In dat systeem zitten we gevangen.'

Van Tricht vond het mooi dat de Amsterdamse dominees verklaarden in te staan voor de financiële gevolgen van hun verzoek, maar hadden ze ook aan de echtgenotes gedacht, die de mannen gemiddeld zo'n jaar of zes overleven? Ombouwen van het beleggingspakket, bij voorbeeld door aandelen te nemen in een ziekenhuis of de oecumenische investeringsbank, brengt het rendement met meerdere procenten omlaag. Of de collega's de consequenties daarvan al eens hadden laten uitrekenen? 'Een schone aandelenportefeuille gaat boven onze macht. Intrede in een klooster komt misschien wat dichterbij het ideaal van heiligheid.'²³ Dat laatste staat nog te bezien, als ik terugdenk aan het bezoek dat ik eens bracht aan een Benedictijner klooster in de Amerikaanse staat Oregon. Een bevriende Amerikaan liet me het kloostercomplex zien, waar hij zijn opleiding tot priester had gevolgd. Toen we rondkeken in de prachtige bibliotheek, ontworpen door de wereldberoemde Finse architect Aalto, wees hij me op een pater die in zijn bruine pij voorbijliep: 'Hij gaat over de aandelen'. Waarmee ik, vooruitlopend op het slothoofdstuk, alvast wil beweren, dat de zorg voor morgen, als het gaat om eten, drinken, onderdak, gezondheid en zo nog wat meer, misschien niet zo ordinair hoeft te zijn als in het pejoratieve gebruik van dat woord wordt gesuggereerd.

²³ G.W. van Tricht, hervormd emeritus-predikant in een artikel in *Trouw* van 5 september 1986.

4§4 Ethische tussenafweging

In onze studie ondernemen we een poging de boycot tegen Zuid-Afrika te beoordelen met behulp van de criteria uit de klassieke theorie van de rechtvaardige oorlog. In dit hoofdstuk stuiten we op de moeilijke en beslissende vraag of het criterium van de discriminatie, de onschendbaarheid van de burgers, bruikbaar is bij het vellen van een oordeel over de boycot. Wanneer men sancties een bruikbaar instrument voor buitenlandse politiek vindt, is het lijden dat burgers door de maatregelen zullen ervaren geen reden om ze moreel onaanvaardbaar te vinden. Integendeel, de dynamiek van het aan burgers opgelegde lijden kan worden omgezet in een politieke energie, die leidt tot de gewenste verandering. Hierbij moet het nadeel voor lief worden genomen dat de generaliserende benadering in het nadeel van de varianten werkt, of eenvoudiger gezegd dat de goeden onder de kwaden moeten lijden. We kwamen formuleringen tegen die de onontkoombaarheid hiervan verwoordden. Je kunt nu eenmaal als individuele burger niet los worden gezien van het geheel van het volk, waartoe je behoort. Schuld van een land dat slecht wordt bestuurd, zal altijd ook de schuld zijn van de burgers die zich in dat beleid niet konden vinden. Bovendien hadden zij altijd nog de vrijheid om zich terug te trekken of het land te verlaten.

De blanke Zuid-Afrikanen hadden stemrecht en daarmee de mogelijkheid hun regering af te straffen voor het gevoerde beleid. In die zin kan hun verantwoordelijkheid worden toegerekend voor het gepleegde onrecht en is er een rechtvaardigingsgrond geweest om hen als burgers te treffen met pijnlijke maatregelen van materiële beperkingen en internationale buitensluiting.

De nadelen die zeker het gevolg van strafmaatregelen zullen zijn, kunnen ook worden gerechtvaardigd op grond van het feit dat de burgers, die slachtoffer zijn van hun overheid, met de sancties instemmen, zoals bij vele zwarte Zuid-Afrikanen het geval is geweest. Mondelinge en schriftelijke bronnen in ons onderzoek droegen voor deze steun van de niet-blanke bevolking feiten aan. Wetenschappelijk gesproken blijft hier de twijfel bestaan of deze steunbetuiging representatief is geweest voor alle niet-blanke burgers van Zuid-Afrika. Zelfs als dat zo was, blijft het probleem over dat aan alle meerderheidsbeslissingen kleeft: hoeveel hadden de tegenstanders onder hen in te brengen, als de beweringen kloppen dat zij in hun omgeving niet vrij waren om hun anti-boycot standpunt naar voren te brengen? Duidelijk is dat buiten Zuid-Afrika en zeker binnen de kerken de veronderstelde steun van de meerderheid van de gekleurde mensen voor sancties reden was de solidariteit met hun onderdrukte positie te vertalen in een pro-boycot standpunt. Het op-

komen voor hen ging samen met het voorstaan van sancties.

Het criterium van de onschendbaarheid van de burger kan overeind blijven bij voorstanders van sancties met een verwijzing naar de humanitaire hulp die is geboden om de harde gevolgen van de strafmaatregelen te verzachten. We hoorden het oordeel dat deze hulp omvangrijk is geweest, zodat de conclusie zou moeten zijn dat de schade voor de burgerbevolking beperkt is gebleven en daarmee moreel aanvaardbaar. Daarbij werd als extra argument aangedragen dat het armste deel van de zwarte bevolking sowieso niet door de economische sancties te treffen was, omdat zij absoluut geen deel had aan de economie. Een kritische vraag die dan gesteld moet worden is, of de arme mensen niet evengoed voedsel, kleding, huishoudelijke benodigdheden, gereedschap, bier en rookwaren, gebruikten en waar die dan vandaan kwamen. Zou alles verkregen kunnen zijn door zelf maken en verbouwen of door ruilhandel?

Het nadenken over de verschillende criteria leverde ook in het vorige hoofdstuk de ervaring op dat de diverse gezichtspunten van het opleggen van sancties zowel onder het ene als onder het andere criterium kunnen worden gerangschikt. Door twee maal twee criteria in één hoofdstuk te behandelen, is geprobeerd toch enige orde en helderheid te scheppen, zo ook hier met het discriminatie-beginsel en het criterium van de proportionaliteit.

De prijs van de toegebrachte schade moet in verhouding staan tot het resultaat van de strijd. Dat is de eis van het criterium van de proportionaliteit. Je zou kunnen zeggen dat dit neerkomt op de vraag waar de pijngrens ligt. Wanneer gaan maatregelen zo veel zeer doen, dat ze niet meer gerechtvaardigd zijn? Daarbij geldt de vraag naar twee kanten, zowel de kant van de partij die sancties oplegt als die van het doelwit-land. Voorbeelden toonden aan dat het met de kosten van sancties die landen aan Zuid-Afrika oplegden doorgaans meeviel, niet in het minst, omdat zorgvuldig gekeken werd wanneer en hoe ze werden toegepast. Uit de getuigenissen spreekt nogal wat opportunisme. Producten die landen zelf exporteerden, kwamen op de boycotlijst en producten die men niet zelf had, konden er buiten vallen. Je zou zelfs het morele oordeel van lafheid kunnen vellen voor situaties, waarin uitzonderingen werden gemaakt uit puur eigenbelang, terwijl de morele veroordeling onverzwakt bleef klinken. Ook het tijdstip leverde vraagtekens op. Werde de financiële boycot ingesteld uit morele verontwaardiging of kwam deze pas toen Zuid-Afrika zakelijk als een te groot risico moest worden gezien? Het proportionaliteitscriterium, dat tot een redelijke verhouding tussen prijs en opbrengst dwingt, raakt hier onmiddellijk aan het criterium van de juiste intentie, dat beoogt eigenbelang bij strijdvoering uit te sluiten. Bij boycotacties is het kennelijk

verleidelijk zich door opportunistische overwegingen te laten leiden.

Opvallend was in de uiteenzetting de aarzeling dan wel weigering van belangenorganisaties als vakbonden en pensioenfondsen om met de desinvesteringsmaatregelen mee te gaan. Daarbij stelden we de specifiek christelijke vraag naar de bereidheid om geld en goed in te zetten voor de allerarmsten onder de mensen en daarmee af te zien van een verzekerd, comfortabel bestaan. Een vraag die niet alleen bij boycotts speelt, maar ook bij het armoedevraagstuk binnenslands en buitenslands.

Hoe gebrand mag men zijn op een goed inkomen en een welvaartsvast pensioen? Als het huishouden een maatstaf van de proportionaliteit van sancties moet wezen, hoe welvarend mag ons leven dan zijn, als bij vele anderen nog niet eens aan de eerste levensvoorwaarden is voldaan? Mag er dan niet heel veel worden gevraagd aan offers omwille van de gerechtigheid? We zagen dat voorstellen zijn gedaan om bij de toets van de proportionaliteit tot een onderscheid te komen tussen basisbehoeften, waaraan geen tegenpartij mag komen, en andere, luxere behoeften, waarvan het helemaal niet erg is, als ze niet worden bevredigd. De gedachtegang is duidelijk, want die kennen we ook uit discussies over armoede. Is het niet laakbaar te hechten aan luxe-goederen en genietingen? Maar wie zal dat bepalen en hoe kiezen mensen daar gemiddeld in?

Er valt af te dingen op de oplossing van O'Donovan dat bij strafmaatregelen met een chirurgische precisie onderscheid kan worden gemaakt tussen het voorzien in voedsel en andere primaire levensbehoeften en de industriële kop die daar boven op komt. Zijn de moderne economie en samenleving daarvoor niet te zeer verweven en leefpatronen te verschillend om hiervoor één rechtvaardige richtlijn te ontwerpen?

Denken we vervolgens aan de kostenkant voor de partij die door de boycot werd getroffen, dan blijft de hier al van meet af aan geconstateerde nauwkeurigheidswakke een obstakel voor een helder oordeel. Hoe krijgen we een scherp inzicht in de schade die werkelijk is toegebracht, juist omdat er 'indirecte' sancties waren en de negatieve gevolgen dus niet altijd rechtstreeks in beeld gebracht konden worden?

De blanken met goede posities zijn de boycotperiode redelijk goed doorgekomen, zo mogen we concluderen, maar hoe is dit geweest voor de armere blanke burgers van Zuid-Afrika? Gegevens daarover heeft ons onderzoek niet opgeleverd. .

Waar ligt de pijngrens bij sancties die nog verdedigbaar is, was kort gezegd de vraag bij het criterium van de proportionaliteit, plus de vraag naar

de gevolgen op langere termijn, waarvoor men als initiatiefnemer van sancties net zo grote verantwoordelijkheid draagt. De indruk die met name uit de voor deze studie gevoerde vraaggesprekken naar voren komt, is dat de economische schade, ook op langere termijn, aanzienlijk is geweest en dat juist de arme, gekleurde mensen hiervan als eersten het slachtoffer zijn geworden. Afgaande op deze gegevens kan toepassing van de beide criteria van discriminatie en proportionaliteit ons geen uitsluitel geven of de economische sancties tegen Zuid-Afrika moreel te rechtvaardigen zijn geweest. Evenmin kan de steun die zwarte leiders en andere burgers aan de sancties betuigden deze zonder meer rechtvaardigen. Er blijft voor beslissingen die ten behoeve van andere mensen worden genomen, waarvan sancties een sprekend voorbeeld zijn, altijd een eigen morele verantwoordelijkheid bestaan bij degenen die hiertoe besluiten. We namen kennis van de mening van tegenstanders van de boycot, dat het afgesneden zijn van ontwikkelings- en investeringsmogelijkheden Zuid-Afrika een stilstand heeft gebracht van naar schatting vijf tot tien jaar.

Voor de voorstanders van de boycot zal het principe altijd het zwaarste blijven wegen, dat nu eenmaal een prijs moest worden betaald. De vraag is of zij zich hebben gerealiseerd wat door ANC-criticus McKinley naar voren werd gebracht, dat de nadruk bij het overwinnen van apartheid wel heel sterk heeft gelegen op de burgerrechtelijke kant, zoals het verkrijgen van stemrecht, en minder op de economische kant, die volgens hem weinig systematisch door-dacht is geweest.

Dan was er ook nog de hoge prijs die met internationale uitsluiting is betaald bij de academische, culturele en sportboycot, waarin mensen allemaal over één kam werden geschoren, al werden in de latere fase van de anti-apartheidsstrijd nuanceringen aangebracht. Het morele oordeel over deze boycotts moet voor wie de vrijheid van de enkeling een groot goed vinden, voornamelijk negatief zijn. Ook al, omdat enkelingen op deze gebieden de mogelijkheid werd ontnomen de persoonlijke contacten aan te wenden voor kritische gedachtenwisselingen en beïnvloeding. Men kan zich indenken dat enkelingen willen protesteren tegen misstanden, ook ver van huis. Wie in de verhouding tussen enkeling en gemeenschap het individu niet ondergeschikt wil maken aan de collectiviteit, zal ervoor pleiten dat ieder zijn eigen verantwoordelijkheid mag nemen, zo ook in de keuze voor het afsnijden dan wel aanhouden van contact onder een verwerpelijk regime. Het niet verbreken van met name culturele en academische contacten kan, zoals we Heldring hoorden betogen, bij uitstek kunstenaars en wetenschapsbeoefenaren mogelijkheden bieden een maatschappij en haar leiders te beïnvloeden door een eigen oordeel, uitgedrukt door middel van hun specifieke talenten. Bovendien geldt als

belangrijke overweging voor persoonlijke vrijheid, dat hun werk vruchten kan dragen voor latere tijden, wanneer de onderdrukkers al lang het toneel hebben verlaten.

Een mensenleven is maar kort en dat geldt zeker voor de periode waarin een mens op hoog niveau sportprestaties kan leveren. Het is moreel dubieus om mensen in hun mogelijkheden op dat gebied te hinderen. Het tegendeel van een algemene, dwingende sportboycot hoeft nu ook weer niet te betekenen, dat men achter alles moet aanhollen. Tussen nul en honderd bestaan vele mogelijkheden. Wordt een sportevenement zeer nationalistisch uitgebuit, dan kan een individuele sporter of een sportorganisatie ervoor kiezen de beurt voorbij te laten gaan, net zo goed als ik me kan voorstellen dat een diplomaat wel voor de persoonlijke contacten naar een receptie gaat en niet naar een militaire parade. Contact, mits vrijwillig, kan nuttig en vernieuwend werken en het is, evenmin als op het gebied van beleggen, niet reëel op de gebieden van kunst, sport, wetenschap en cultuur absolute zuiverheid na te streven, omdat goed en kwaad daar net zo onafscheidbaar verweven kunnen zijn.

HOOFDSTUK 5

ZIJN WE GOED OF FOUT GEWEEST?

Conclusies en morele eindafweging

5§1 De meetbaarheid van sancties en de bruikbaarheid van de criteria van de rechtvaardige oorlog

Voor- en tegenstanders van dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika hebben vaak diametraal tegenover elkaar gestaan met alle verwijten die bij dit grote verschil in morele positie hoorden. In de vorige hoofdstukken hebben we als het ware geprobeerd terug te keren in de tijd om na te gaan of aan de criteria van de theorie van de rechtvaardige oorlog was voldaan bij de beslissing om sancties tegen Zuid-Afrika in te stellen en te handhaven. ‘Als het ware’, want de studie is geschreven vanuit een positie na de ineenstorting van het apartheidssysteem, net zo goed als de gesprekken over de boycot plaats vonden na de overgang van het land tot een democratische rechtsorde. Alleen de schriftelijke bronnen dateren deels uit de tijd, waarin de strijd tegen de raciale ongelijkheid in Zuid-Afrika nog gaande was. Nu komen we terug op het punt in de tijd waar we zijn, om een slotoordeel te geven over de boycotmaatregelen, met een vraag die naar het verleden wijst: was onze keus voor of tegen de sancties juist of niet juist? ‘Goed’ en ‘fout’ hebben voor onze samenleving een connotatie met de oorlog ’40 - ’45, waarop dan ook in paragraaf 4 zal worden teruggegrepen, om te zien of het oordeel over die periode ons kan helpen tot een preciezer oordeel te komen over het Zuid-Afrika van voor de val van de apartheid.

Het diametrale verschil in positie wordt weerspiegeld in de eindbeoordelingen die mogelijk zijn. Kunnen degenen die zich hebben verzet tegen een (economische) boycot van Zuid-Afrika zich gerechtvaardigd weten door de schade die deze heeft aangericht, of moeten zij medeverantwoordelijk worden gehouden voor het voortduren van het onrecht van de apartheid? Of moet omgekeerd, geredeneerd vanuit de opvatting dat economische sancties oorlogsdaden zijn, de voorstanders van de economische boycot verweten worden dat zij juist schuld dragen voor schade aan kwetsbare mensen, die nooit had mogen plaats vinden?¹

¹ Raad voor de zaken van Overheid en Samenleving, Notitie, 94: De discussie over de economische sancties was des te ingewikkelder, omdat het discussiepartners betrof die allen zeiden tegenstanders van apartheid te zijn. Maar zij stonden in toenemende mate ook frontaal tegenover elkaar. De tegenstanders van investeringen stelden dat de voorstanders in feite bijdroegen tot de instandhouding van de apartheid; de

Het gebruik van de criteria uit de theorie van de rechtvaardige oorlog hebben we ondernomen vanuit de hypothese dat het opleggen van boycotts gelijkenis vertoont met het voeren van oorlog, ook al wordt door sommige sanctie-onderzoekers en voorstanders van boycotts nu juist verdedigd dat sancties fundamenteel vredelievende, niet-gewelddadige acties zijn. Het lastige van het sanctie-onderzoek is, zo stelden we van meet af aan vast, de daarmee verbonden nauwkeurigheidswakke. Een preciezere manier om de effecten in werkgelegenheids- en welvaartsverlies te meten, zou meer licht kunnen werpen op de bruikbaarheid van de criteria bij het oordelen over de gewenstheid van sancties.

In de studies van politieke wetenschappers die we gebruikten, wordt dit gebrek aan precieze resultaten ruiterlijk toegegeven. Crawford en Klotz constateren dat internationale invloed moeilijk te schatten is.

‘Er is een complexiteit van het cumulatieve doel van de initiatiefnemers van sancties om tot een totale, politieke, economische en sociale overgang te komen. Door die graad van ingewikkeldheid is er niet een eenheidsmaat van utiliteit. Als gevolg daarvan is het onmogelijk om tot een eenvoudige beoordeling van de sancties tegen Zuid-Afrika te komen. Beleidsmakers moeten niet de verwachting hebben dat sancties het enige instrument kunnen zijn voor het bereiken van politieke verandering.’²

De studie van Weiss onderstreept deze bevinding: ‘De omvang van het menselijk lijden door sancties in Zuid-Afrika is moeilijk te analyseren. Om drie principiële redenen is er een enorme analytische en empirische opgave: de ontoereikende gegevens, de meervoudige oorzakelijkheid en de terugkoppelingseffecten.’³ Uit de vergelijking van een aantal verschillende sanctiesituaties concludeert dezelfde studie dat in geen van de gevallen sancties de definitieve factor waren voor het brengen van politieke verandering, maar dat economische dwang wel in ieder geval op zijn minst een rol speelde in het oproepen van druk voor onderhandelingen of een compromis.

‘Eén continuüm verbindt economische sancties met politieke verandering en een tweede continuüm verbindt economische sancties met pijn die burgers ondervinden. De correlaties zijn echter moeilijk precies vast te stellen vanwege analytische en methodologische moeilijkheden. Misschien is wel de moeilijkste opgave om de effecten van sancties los te maken van andere oorzaken, zoals in het geval van Zuid-Afrika: droogte, militarisering, verstedelijking en wereldwijde recessie.’⁴

voorstanders van investeringen stelden dat de tegenstanders juist bijdroegen aan de vergroting van de ellende voor de slachtoffers van apartheid.

² Crawford-Klotz, *a.w.*, 264.

³ Weiss, *a.w.*, 59.

⁴ Weiss, *a.w.*, 218.

Daarom wordt door de auteurs aan het eind van hun boek samenvattend vastgesteld, dat er behoefte blijft aan een helderder, meer transparant en betrouwbaar kader voor een aanvaardbare toepassing van sancties. ‘Verder economisch onderzoek is nodig naar de economische weerslag van dwangmaatregelen. Tot nu toe zijn er vrijwel geen studies om methodisch op terug te grijpen en bij voorbeeld antwoord te geven op de vraag welke structurele veranderingen er ten gevolge van sancties plaats vinden.’⁵ In de inleiding op de algemene studie over sancties van Cortright wordt bij alle gebrek aan vastheid een hoopvolle toon aangeslagen: ‘Informatie ontleend aan het zich uitbreidende reservoir van ervaring die deze zeer inexacte wetenschap heeft voortgebracht, kan behulpzaam zijn bij het vormgeven van specifieke sanctieregimes.’⁶ Het gebrek aan precisie wordt ook in het eenvoudigste geval onderkend: ‘De symbolische en signalerende doelen van sancties mogen dan het eenvoudigste te begrijpen zijn, toch ontglippen ook die gemakkelijk aan een analytische waardebeoordeling.’⁷ De algemenere sanctiestudies die hier zijn behandeld, gingen, behalve op de sancties tegen Zuid-Afrika, voornamelijk in op de dwangmaatregelen tegen Haïti, het voormalige Joegoslavië en Irak. Met name de vernietigende uitwerking van de sancties op Irak, zullen vermoedelijk een rem zetten op toekomstige gebruik van dwangmaatregelen, nadat de ervaringen met Zuid-Afrika velen hierin juist hadden bemoedigd vanwege de val van het apartheidsregime, die volgde op de sanctieperiode.⁸

Bij de uiteenzetting van de leer van de rechtvaardige oorlog in het eerste hoofdstuk kwam al evenzeer het nadeel van onnauwkeurigheid in deze theorie naar voren. Toch hoop ik in de hoofdstukken 2, 3 en 4 aannemelijk te hebben gemaakt dat de zeven voornaamste criteria nuttig zijn om de diverse morele aspecten van boycots in kaart te brengen en als zodanig kunnen dienen als een ordenend hulpmiddel. De veronderstelling hierbij was dat sanctiemaatregelen naar hun aard een gelijkenis vertonen met oorlogvoering.

Opmerkelijk was in het Memorandum van de Wereldraad van Kerken over sanctiemaatregelen, dat ook daarin wordt uitgegaan van de permanente mogelijkheid dat sancties de vreedzame grenzen te buiten gaan. ‘Sancties moeten worden opgevat als een moreel gemengde en dubbelzinnige strategie, omdat zij kunnen bijdragen aan geweld, wijdverspreid lijden en escalatie van conflict.’⁹ Deze vaststelling is des te opmerkelijker, omdat de Wereldraad

⁵ Weiss, *a.w.*, 239.

⁶ Cortright, *a.w.*, XII.

⁷ Cortright, *a.w.*, 8.

⁸ Crawford-Klotz, *a.w.*, 279: De zaak Zuid-Afrika opende de sluisdeuren doordat deze werkte als overtuigend precedent.

⁹ ‘Memorandum World Council of Churches’, 272.

vanaf 1972 zo nadrukkelijk terugtrekking van investeringen uit Zuid-Afrika heeft bepleit.

Voor sanctie-onderzoeker Nossal is de gewelddadige kant van sancties een uitgemaakte zaak.

‘Gegeven de gewelddadige effecten die het onderbreken van economische relaties kan hebben, is het onoprecht te beweren dat sancties een niet-gewelddadig politiek instrument zijn op grond van het feit dat geen zaken doen geen bloedvergieten veroorzaakt. Integendeel: sancties kunnen bloedvergieten en verlies aan mensenlevens veroorzaken en doen dit ook.’¹⁰

We zagen de specificaties die O’Donovan aanbracht met betrekking tot maatregelen, door middel waarvan regeringen het beleid van andere regeringen afkeuren. Naast de maatregelen die onder de normale politieke bevoegdheden van overheden vallen of andere acties, ook van het publiek, die geplaatst moeten worden op het subpolitieke niveau, wijst hij op de massieve economische sancties, die niet anders gezien kunnen worden dan als oorlogsdaden, waarmee een passend antwoord wordt gegeven op onrecht veroorzaakt door een bepaald regime. De rechtvaardiging van deze vorm van oorlogvoering moet dan evenwel worden aangetoond voor het forum van de wereldgemeenschap. Voor de zaak van Zuid-Afrika hield dit het volgende in.

‘Het is duidelijk dat de beslissing om sancties op te leggen uitgaat van de overtuiging dat zij de geëigende middelen zijn om oorlog te voeren in de gegeven omstandigheden. Vele van de problemen die waren verbonden met de westerse sancties tegen het Zuid-Afrika van de apartheid kwamen voort uit het idee dat sancties een alternatief voor oorlog waren, meer dan een andere manier van oorlogvoering. De westerse mogelijkheden waren niet bereid om zelf directe militaire betrokkenheid te overwegen. Dit betekende dat de vraag niet werd gesteld in de vorm die nodig zou zijn geweest: of sancties de geëigende middelen waren om een daad van oordeel te voltrekken tegenover het Zuid-Afrikaanse regime.’¹¹

Hazelzet ondersteunt de opvatting dat sancties en geweld met elkaar verbonden zijn door een stelling van Patrick Clawson aan te halen die luidt: Als er geen bereidwilligheid is geweld te gebruiken om sancties te ondersteunen, zijn deze moreel dubieus. Ze leggen lijden op en kunnen sterfgevallen veroorzaken zonder redelijk uitzicht op het bereiken van het goede te bieden.¹²

Deze redenering biedt een belangrijke steun aan degenen, die van oordeel zijn dat de economische boycot tegen Zuid-Afrika niet de juiste manier

¹⁰ Nossal, *a.w.*, 264.

¹¹ O’Donovan, *a.w.*, 105.

¹² Hazelzet, *a.w.*, 85.

was om de apartheid te bevechten. We zagen dat O'Donovan andere vormen van boycot als subpolitieke maatregelen toelaatbaar acht. De karakterisering die O'Donovan geeft van economische sancties als een vorm van oorlogvoering, die de primaire levensbehoeften van een bevolking raakt, noodzaakt vast te houden aan het criterium van de wettige overheid. Immers, als deze eis niet wordt gesteld, zou iedere beweging of persoon naar believen kunnen gaan handelen, ten nadele van medemensen. Wordt gegrepen naar het gewelddadige middel van economische sancties, dan kan dit alleen door een overheid, die hiertoe gerechtigd is en verantwoording schuldig is aan de wereldgemeenschap. In onze studie hebben we evenwel het criterium van de wettige overheid uitgebreid tot de maatstaf van morele verantwoordelijkheid in het algemeen, dus niet alleen die van nationale en supranationale overheden, maar ook van lagere overheden, andere instellingen en particulieren. We zouden hier kunnen denken aan het begrip 'soevereiniteit in eigen kring', dat bekend is geworden uit een in Nederland ontwikkeld wijsgerig stelsel (de wijsbegeerte van de wetsidee). Soevereiniteit berust niet alleen bij degenen die de hoogste ambten in een samenleving dragen, maar is ook gegeven aan wie in andere verbanden verantwoordelijkheid dragen voor de samenleving.

De reden voor deze uitbreiding van het criterium van het wettige gezag was onze interesse om de boycot in haar verschillende vormen aan een onderzoek te onderwerpen, met als centrale vraag of het nu wel of niet goed was de contacten met Zuid-Afrika in de apartheidperiode, van welke aard of door wie dan ook, op te schorten of te verbreken. Het artikel uit het Handvest van de Verenigde Naties, dat deze zelfde breedheid van 'maatregelen' verwoordt, was voor deze brede aanpak de rechtvaardiging.

De zwakste schakel in de toepassing van de criteria van de rechtvaardige oorlog op het sanctievraagstuk bleek de maatstaf van het onderscheid tussen strijdende en niet-strijdende partijen. te zijn. Bij de boycot gaat het dan niet, zoals in oorlogsomstandigheden om het onderscheid tussen burgers en militairen, maar tussen enerzijds de burgers en anderzijds de verantwoordelijke bestuurders en overige elites, zoals de leiding van het bedrijfsleven. Omdat bij uitstek de pijn die de burgerbevolking lijdt de overbrengingsriem moet zijn van geleden schade naar politieke verandering, kan dit criterium reden zijn het onbruikbaar te verklaren voor een oordeel over sancties. We zullen het evenwel handhaven, vanuit de gekozen visie dat sancties de trekken vertonen van oorlogsdaden en dat daarmee de eis van kracht blijft dat burgers niet nodeloos schade mogen ondervinden van internationale dwangmaatregelen. Ook voor de voorstanders van sancties hoeft dit geen bezwaar te zijn, zolang de veronderstelling klopt dat met humanitaire hulp de scherpe kanten

van sanctieregimes kunnen worden weggenomen, zodat de schade die de burgers treft binnen verdedigbare grenzen blijft.

We zullen nu in de twee volgende paragrafen onderzoeken wat de schriftelijke en mondelinge bronnen hebben opgeleverd om vast te stellen of nu juist wel of juist niet, of onvoldoende, is voldaan aan de morele eisen voor rechtvaardig strijd leveren door middel van sancties.

5§2 Gegevens die de conclusie ondersteunen dat aan de criteria is voldaan

De algemene veroordeling van apartheid in onze bronnen levert ons een grote eenduidigheid van het voldoen aan het eerste criterium van de rechtvaardige zaak. Nergens werden in de gelezen stof of bij de persoonlijke ontmoetingen overwegingen aangetroffen die het stelsel van apartheid ondersteunden. Uiteraard zouden dergelijke standpunten wel te vinden zijn geweest. Oud-minister Fisser refereerde aan landgenoten die door hun lichaamstaal uitdrukten, dat zij het met de nieuwe orde absoluut niet eens waren.¹ Het zelfde sprak uit een foto in een van de Zuid-Afrikaanse kranten, waarin verslag werd gedaan van een historische zitting van de synode van de Nederduitse Gereformeerde Kerk op 14 oktober 1998, precies in de maand, waarin ik Zuid-Afrika bezocht. Tijdens die vergadering nam de synode voorgoed afscheid van de apartheid, die voortaan als zonde werd gezien. Op de foto in *The Star* gaan de handen van de meeste afgevaardigden omhoog om voor te stemmen, terwijl een aantal afgevaardigden zonder handopsteken verslagen reageert, van wie één met de handen voor de ogen.² In een andere krant wordt een andere oud-minister van de Nationale Partij geciteerd, Danie Stein, ter vergadering aanwezig als ouderling uit Wonderboom, die eraan herinnerde dat ook hij als lid van de regering de apartheid had gesteund, maar dat deze ‘oopswaai van de deure’ voor hem een ‘vonkelwijndag’ betekende.³ Het was, zoals de al eerder aangehaalde synodenota van de Hervormde Kerk het verwoordde: ‘Met het houden van democratische verkiezingen zijn de structuren van de apartheid nog niet verleden tijd, noch in de harten van de mensen, noch in de economie.’⁴ Met de stroming die altijd nog geloofde in de zin van gescheiden ontwikkeling van blank en niet-blank, zeg maar de Zuid-Afrikanen die zich politiek rechts van de voormalige Nationale Partij bevonden, heb ik geen contact gehad. Deze groep valt overigens op in de biografie van Mandela, die zijn wijze staatmanschap toonde door ook tot dit deel van het volk toenadering te zoeken en overleg te voeren met zijn leider Generaal Viljoen in de aanloop naar de regering van nationale eenheid.⁵

We kunnen kort zijn over de rechtvaardige zaak die zo lang zo veel mensen tot in het diepst van hun ziel heeft beroerd. Het goed recht de apartheid

1 Fisser in eerder vermeld vraaggesprek.

2 *The Star* van donderdag 15 oktober 1998.

3 Beeld van woensdag 14 oktober 1998.

4 Raad voor de zaken van overheid en samenleving, a.w. 29.

5 Sampson, *a.w.*, 474.

te kritiseren en tot een eind te willen brengen, stond hoog overeind in de hele wereld en we zagen welke theologische en andere argumenten hiervoor waren aan te voeren, zo sterk, dat ook de meerderheid van degenen die de apartheid jarenlang steunden, hun oorspronkelijke standpunt hebben verlaten. Hetzelfde geldt van het criterium van de juiste intentie, omdat het velen in de strijd tegen de apartheid absoluut niet om eigenbelang ging, maar om het opkomen voor mensen die daartoe zelf niet de maatschappelijke en politieke mogelijkheden hadden. Aan het begin van onze studie noemden we de morele plicht om geen kwaad te doen. Deze negatief geformuleerde plicht kent de positieve tegenhanger van de plicht onszelf en anderen tegen kwaad te beschermen. In die lijn kunnen we juiste intentie een operationalisering noemen van de plicht om anderen tegen kwaad te beschermen, waarmee een deugdethisch aspect van de leer van de rechtvaardige oorlog prominent in beeld wordt gebracht.

Met betrekking tot het criterium van het wettige gezag hebben we twee sporen naast elkaar gevolgd. We bespraken dwangmaatregelen die door nationale en supranationale overheden tegen Zuid-Afrika werden toegepast. Daarbij is duidelijk dat overheden ook ten aanzien van sancties wettelijk vastgelegde bevoegdheden hebben. In zekere zin hebben zij die zelfs meer dan de supranationale Veiligheidsraad, die als enig orgaan ter wereld verplichte, internationale sancties kan opleggen. Die bevoegdheid hebben nationale overheden weliswaar niet (zij kunnen alleen eenzijdige dwangmaatregelen opleggen of daartoe beslissen in samenwerking met andere landen), maar de uitvoering van het boycotbeleid, het toezien daarop en de bestraffing van overtredingen hiertegen blijven een zaak van nationale soevereiniteit. We zagen evenwel dat de nationale overheden lang niet altijd tot sancties tegen Zuid-Afrika besloten en dat in hun plaats lagere overheden, zoals (Amerikaanse) staten, provincies, stads- en universiteitsbesturen hiertoe overgingen en besloten om economische of andere betrekkingen te verbreken dan wel op te schorten. Vandaar dat in onze studie het criterium van het wettige gezag werd verbreed tot dat van morele verantwoordelijkheid. Ook de kerken speelden hierin, afzonderlijk en gemeenschappelijk in het verband van de Wereldraad van Kerken, een voor-aanstaande rol. Daarbij volgde een kerk als de Nederlandse Hervormde Kerk de lijn, die zij al langere tijd volgde in alle contacten met kerken overzee: er werden geen initiatieven genomen dan op verzoek en met instemming van de oecumenische partners in Zuid-Afrika. Een deel van de synodeleden kon niet instemmen met de betekenis die de beleidsbepalers aan de oecumenische solidariteit met de lijdenden toekenden.⁶

Is ook aan het criterium van de laatste toevlucht voldaan? Waren alle andere wegen afgelopen, zodat het instellen van sancties onontkoombaar

6 Brouwer, *a.w.*, 137 en 149.

was? Erik van den Bergh, die jarenlang de spil was van het landelijke studie- en actiecentrum van de kerkelijke anti-apartheidsbeweging Kairos in Utrecht, constateerde in een brochure: 'Voor een dialoog is bereidwilligheid nodig van twee partijen om elkaar serieus te nemen en van gedachten te wisselen. Daarvan was geen sprake. De Zuid-Afrikanen wilden niet spreken met kritische personen, maar alleen met 'goede Nederlanders en 'goede Zuid-Afrikanen'.⁷ In het proefschrift van de Zuid-Afrikaanse theoloog Gous volgden we de radicalisering van de Wereldraad van Kerken, die na een periode van dialoog overging tot een lijn van confrontatie, omdat de Nederduits-Gereformeerde gesprekspartners in Zuid-Afrika niet bereid waren het apartheidsstandpunt te wijzigen. In de weergave van het Hervormde synodestandpunt in 1986 kwamen we de overweging van de laatste toevlucht tegen in verband met de gesprekken die waren gevoerd met bedrijven die banden hadden met Zuid-Afrika. Toen deze geen beweging vertoonden om zich los te maken van het apartheidsbewind, achtte de kerk de tijd gekomen naar het zware middel van desinvestering te grijpen.

Ook binnen Zuid-Afrika kon in kerken en andere kritische groeperingen een omkeer worden opgemerkt van zoeken naar openingen, wachten en dulden naar stelling en actie nemen. De Zuid-Afrikaanse regering ten tijde van de apartheid sprak niet alleen met woorden, die het eigen gelijk moesten bewijzen, maar ook met een eigen vorm van boycot, waardoor wetenschapsmensen aan ernstige beperkingen werden onderworpen en kritische buitenlandse gasten (en invloeden) werden geweerd. Hierbij zal van pas gekomen zijn, dat het land lange tijd nog geen televisie kende, toen dit medium elders in de wereld al ruimschoots zijn intrede had gedaan. Nog vernietigender spraken de toenmalige regeringen en de mensen die hun beleid moesten uitvoeren, met name in politie en leger, via de harde hand van het geweld, waaruit velen niet anders konden concluderen dan dat zachtere middelen niets zouden veranderen en de tijd voor sancties als niet-militaire middelen was aangebroken. Het oordeel van oud-politicus Fismer dat de Nationale Partij alleen op pragmatische gronden afstand nam van de apartheid 'omdat die niet werkte' en niet op grond van een hartgrondige veroordeling van de rassenscheiding, werd bevestigd door historicus Van Aswegen: 'Misschien was De Klerk meer aan de "verligte" kant, maar zelfs bij de "verligten" geloof ik niet, dat altijd de idee van de totale overgave aanwezig was.'⁸

⁷ 'Dialoog of boycot – De Nederlandse Zuid-Afrika politiek na de Tweede Wereldoorlog', IZA-cahier nr.2, november 1995, Amsterdam, met bijdragen van Duco Helleman en Erik van den Bergh, 16.

⁸ Van Aswegen in eerder vermeld gesprek.

De hardnekkigheid waarmee de apartheidsregering vasthield aan het principe van gescheiden ontwikkeling van de rassen werd evenmin gebroken door de codes voor het bedrijfsleven die van verschillende kanten werden ingevoerd noch door de formule ‘groei via investering’, zo concluderen Crawford en Klotz.⁹ Hiertegenover staan de eerder genoemde waarnemingen dat het zakenleven zich volgens een eigen dynamiek ontwikkelde, waarbij het apartheidsregels aan de laars lapte door bij voorbeeld gekleurde mensen op hogere posities te benoemen.

Bij de morele eis van waarschijnlijkheid van succes worden we ons extra bewust van de kunstmatigheid van de toepassing van de criteria uit de theorie van de rechtvaardige oorlog op de sancties tegen Zuid-Afrika. We kunnen ook dit criterium slechts terugkijkend toepassen en proberen in de huid te kruipen van wie destijds de apartheid wilden bestrijden. Statistisch was er niet veel aanmoediging te vinden. Sanctie-onderzoeken tonen aan dat internationale dwangmaatregelen nogal vaak tot mislukken zijn gedoemd. Zo noemt de studie van Cortright van de sancties die werden toegepast voor het jaar 1973 een slagingspercentage van 44% en voor sancties toegepast na 1973 tot het jaar waarin het boek verscheen (1995) van 25%.¹⁰ We vergeleken het besluiten tot sancties al met de beslissing een ernstige ziekte met een kuur te bestrijden, ook als de kans van beter worden gering is, onder het motto ‘wie niet waagt, die niet wint’. De sanctie-onderzoeker Bloom verwoordde het gebrek aan een bezonnen, verstandelijke benadering bij de sancties tegen Zuid-Afrika. Apartheid, zegt hij, werd zo gruwelijk gevonden, dat alles wat er tegen is, werd aangehangen, zelfs onder de hoogopgeleide elite.¹¹

Op het hele veld van het Zuid-Afrikaanse sanctie-onderzoek, springt de sportboycot eruit als een onbetwistbaar geslaagd voorbeeld van internationale isolering.¹² De regering bleek al spoedig gevoelig voor druk die via de sportboycot werd uitgeoefend en besloot aanpassingen toe te staan, zoals het toelaten van een raciaal gemengd samengesteld rugbyteam uit Nieuw-Zeeland in 1967. Dit besluit van de politici van de Nationale Partij was mede aanleiding voor de breuk binnen de partij, die in 1970 leidde tot afsplitsing in de Herstigte Nationale Partij.¹³ De cricketsport ging in 1977 voorop in een niet-raciale organisatie- en bestuursvorm.¹⁴ Onder de blanken ontstond ten gevolge van de

⁹ Crawford-Klotz, *a.w.*, 154.

¹⁰ Cortright, *a.w.*, 54.

¹¹ Bloom, *a.w.*, 156.

¹² Crawford-Klotz, *a.w.*, 213.

¹³ Crawford-Klotz, *a.w.*, 219.

¹⁴ Crawford-Klotz, *a.w.*, 223.

druk allengs een meerderheid die voor een proces van verandering was, zodat de sportboycots precedenten gaven voor andere vormen van sancties. Voorstanders van externe druk werden hierdoor aangemoedigd. De Olympische boycot (voor de spelen van 1964) bracht aan het licht dat Zuid-Afrika's ras-politiek voldoende inbreuk maakte op de mensenrechten om internationale sancties op te leggen. Door Zuid-Afrika 'sanctiewaardig' te verklaren, werd het gemakkelijker om ook andere maatregelen op te leggen. Sportboycots werden als betrekkelijk onbelangrijk en a-politiek gezien, waardoor er weinig weerstand was uit machtsoverwegingen, maar de symbolische werking was sterk.¹⁵ Dit a-politieke en niet-economische karakter van de sportboycot (van commerciële sportbeoefening was niet of nauwelijks sprake in dit verband) zal de verklaring geven voor het feit dat ook personen die voor het overige de sancties afkeurden, wel voor de sportboycot waren. Alleen de voor ons onderzoek geïnterviewde zakenmensen De Kadt en Van der Veer houden elkaar gezelschap in hun afwijzing van de sportboycot. Sprekend over luchtvaartsancties die volgens Van der Veer geen nut hebben, omdat je mensen niet beïnvloedt door ze in een hoekje te zetten en er een muur omheen te bouwen, trok hij de lijn door: 'Om dezelfde reden vond ik de sportboycot belachelijk. Door sport komt er wederzijds begrip. Je komt in een ander land en de gewone man komt er. Niet de zakenman, die in ieder geval vliegt. De zwarte jongen, die kan hardlopen. Zo schep je begrip en open je de wereld'.¹⁶

Van der Veer legde ook de vinger bij de betekenis van het dreigen met sancties.

'Sancties hebben waarde, zolang er dreigementen staan. Als je ze toepast, verliezen ze de waarde. Wij leden verliezen toen Amerika en Australië met sancties dreigden. Op het moment dat zij ze toepasten, maakten wij winst, omdat we ons er op konden instellen. Het plannen maken voor als het zo ver is dat sancties worden ingesteld, neemt bestuurstijd en geld en werkt verlamdend. Op het ogenblik dat het mes valt, weet je precies waar de vijand zit en weet je wat je moet doen. Iets waarvoor je eerst nog gehuiverd hebt. Financieel ligt het anders. Die kant heeft ons op het laatst nogal geknakt. Laten we helemaal eerlijk zijn. Dat was in elk geval het zwakke punt van Zuid-Afrika.'¹⁷

Ook Kane-Berman, verklaard tegenstander van sancties, noemt de rol van deze dreiging.

'De vrees voor hardere, internationale actie, vanwege de groeiende onrust in Zuid-Afrika begin jaren tachtig, was waarschijnlijk een van de actoren die een verandering in houding teweeg brachten in tal van bedrijven tegenover de

¹⁵ Crawford-Klotz, *a.w.*, 224.

¹⁶ Van der Veer in eerder vermeld gesprek.

¹⁷ Van der Veer in vermeld gesprek.

zwarte vakbonden. Zuid-Afrikaanse vestigingen van buitenlandse maatschappijen, die een vooraanstaande rol speelden in de verandering van de benadering, geloofden dat zij de desinvestering konden afwenden door de zwarte vakbonden te erkennen. In deze zin hielpen sancties, of nauwkeuriger gezegd de dreiging daarmee, het veranderingsproces dat al had ingezet. Maar dit was een aanvullende rol. De bepalende krachten die hier werkten, waren de honger van de economie naar meer geschoolde arbeidskrachten en het groeiende leidental van de zwarte vakbonden.¹⁸

De effectiviteit van het dreigen met sancties wordt onderstreept in de studie van Cortright. ‘Het dreigen met toekomstige sancties noodzaakte sectoren van de Zuid-Afrikaanse samenleving, dat wil zeggen de blanke zakenwereld, om zich te gaan verzetten tegen apartheid en krachtige druk op de regering uit te oefenen om met politieke hervormingen te beginnen.’¹⁹ In dit boek wordt niet getwijfeld aan het succes dat de sancties tegen Zuid-Afrika hadden – een uitzondering vergeleken bij recente boycotpolitieken tegen andere landen – om het te dwingen zich aan te passen aan de wensen van de landen die de maatregelen instelden.

‘Hoewel selectieve sancties niet alléén de oorzaak waren dat de regering hervormingsmaatregelen moest nemen, droegen ze wel hieraan bij door enorme psychologische druk. Dit gebeurde met name via invloed op leningen en investeringen, waardoor het ondernemersvertrouwen ernstig werd ondermijnd en voor langere tijd een rem op de economie van het land werd gezet.’²⁰

Crawford-Browne, die zoals al eerder opgemerkt via zijn bestuurswerk voor de Anglicaanse gemeenschap en omdat zijn vrouw de rechterhand van aartsbisschop Tutu was, nauw met deze kerkleider verbonden was, deed in ons gesprek het relaas van de reis die Tutu begin oktober 1990 naar Washington maakte om de begrafenisplechtigheid van zijn goede vriend bisschop Walker mee te maken.

‘Bij die gelegenheid vroeg de Amerikaanse onderminister van buitenlandse zaken een onderhoud met hem aan, zodat de regering-Bush goede nota kon nemen van wat er op dat moment in Zuid-Afrika gaande was. Al twee dagen later waren er de eerste tekenen dat de Amerikaanse regering bereid was het beleid van de voorgaande regering-Reagan om te keren en steun te geven aan financiële sancties, die pas zouden kunnen worden opgeheven als was voldaan aan een aantal belangrijke voorwaarden, zoals het beëindigen van de noodtoestand en het opheffen van de ban op personen en organisaties. U kunt zich voorstellen hoe onze vorige regering zich uitputte in allerlei diplomatieke protesten tegen die idiote Amerikanen. In februari 1990 was Mandela vrijgelaten en pre-

¹⁸ Kane-Berman, *a.w.*, 49.

¹⁹ Cortright, *a.w.*, 33.

²⁰ Cortright, *a.w.*, 33.

sident De Klerk dacht dat de wereld voor hem zou applaudisseren, omdat hij de situatie had gestabiliseerd. Het was toen evenwel zaak de druk op de ketel te houden en mensen als premier Thatcher, die in juni al weer tot versoepeling van de leningen had willen overgaan, en de rechtervleugel in de Verenigde Staten in bedwang te houden. Uiteindelijk werd besloten al wel de van-mens-tot-mens sancties op sport- en toerismegebied op te heffen, maar nog niet de banksancties. Daarmee zou worden gewacht tot onomkeerbare stappen in de richting van democratie waren gezet, terwijl het beëindigen van de olie- en wapenboycot pas helemaal aan het eind zou worden doorgezet, na de definitieve overgang.²¹

Crawford en Klotz maken uit de heronderhandelingen van de Zuid-Afrikaanse overheid over de schulden op dat de regering wel moest reageren op de alom opgevoerde anti-apartheidsdruk.²² Oud-minister van financiën Liebenberg karakteriseerde de omkeer als volgt.

‘Op het eind gaf de economie apartheid, meer dan iets anders, de doodsteek. Toen ik aankwam op het Ministerie van Financiën en zag hoe de financiële situatie ervoor stond, was duidelijk dat de economie een overheersende invloed had en dat sancties een kolossale rol in het proces hadden gespeeld. Maar de rol van sancties is overschat. Ze stoppen de levering van goederen niet, maar veranderen alleen de prijs.’²³

Deze waarneming komt overeen met het resultaat van het olie-embargo onderzoek. De auteurs van het bureau dat de scheepsbewegingen volgde van olietankers die Zuid-Afrika bevoorraadden, stellen de vraag of hun lijst niet het bewijs was dat het olie-embargo heeft gefaald. Dat is zo, wanneer het embargo wordt opgevat als het afsnijden van de aanvoer. We leerden uit hun boek al het onderscheid kennen tussen effectiviteit en succes. Vanaf 1980 werd in dit verband de effectiviteit van de boycot niet langer gezien in de zin van het vermogen om de olie-aanvoer volledig af te snijden, maar in de macht om de energiekosten voor Zuid-Afrika op te drijven.²⁴ Het embargo had ook buiten Zuid-Afrika gevolgen, zoals bleek bij leidinggevendens, aandeelhouders en personeelsleden van Shell, die zich ongemakkelijk begonnen te voelen, terwijl consumenten in toenemende mate Shell-producten gingen mijden.²⁵ Twee-derde van de Amerikaanse bedrijven in Zuid-Afrika, die geen lange binding hadden met het land, trokken zich terug. Zo niet Shell, dat zijn wortels had in twee landen met een koloniale geschiedenis en daardoor een diepere

²¹ Crawford-Browne in eerder vermeld gesprek.

²² Crawford-Klotz, *a.w.*, 170.

²³ Liebenberg in vermeld gesprek.

²⁴ Hengeveld, *a.w.*, 197.

²⁵ Hengeveld, *a.w.*, 316.

binding had met het land van de apartheid.²⁶

Nu we het criterium van de waarschijnlijkheid van succes kunstmatig vruchtbaar proberen te maken door het achteraf te hanteren als ordenende vraag voor hoe de daadwerkelijke uitwerking van sancties is geweest, boeit de vraag of degenen die dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika overwogen, meer door hoop of meer door verwachting geleid zijn geweest. Wie kon voorspellen hoe lang het apartheidsbewind bestand zou zijn geweest tegen isolatie en afknijping? Fisser verklaarde te geloven dat de regering het nog wel vijf of tien jaar zou hebben uitgehouden, maar dat er op het laatst een vernietigend effect van de sancties zou zijn uitgegaan.

‘Als ik, met de wijsheid van achteraf, de factoren moet analyseren die hebben geleid tot de verandering van ons hele systeem, zou ik zeggen: Het hele beleid van sancties en boycots had een invloed om ons zo ver te brengen. Toch waren zij niet de enige of belangrijkste factor. Twee andere factoren speelden evenzeer een rol. Ten eerste het inzicht dat onze politiek in pragmatische termen een mislukking was. Tegen het einde van de jaren zeventig jaren gingen meer en meer mensen, academici, culturele en godsdienstige leiders, inzien dat de politiek van de Nationale Partij nooit zou werken. Dat had niet zozeer te maken met de sancties. Ten tweede de heel langzame bewustwording, dat wat wij deden, verkeerd was en dat veel onverdedigbare dingen zijn gedaan onder de apartheid, waarvoor wij ons nu schamen, waarbij de Waarheids- en Verzoeningscommissie erg veel invloed heeft gehad. (...) Sancties speelden een rol, zonder twijfel, maar al heb ik hiervoor geen onderzoek tot mijn beschikking en kun je ze, denk ik, niet meten, ik denk toch dat andere factoren een belangrijker rol hebben gespeeld dan de sancties.’²⁷

Over het slagen van de wapenboycot, de enige boycotmaatregel tegen Zuid-Afrika die door de Veiligheidsraad als een wereldwijde verplichting kon worden opgelegd, verschillen de meningen. Geldenhuys kon in zijn boycotonderzoek laten zien dat de Amerikanen de militaire boycot streng hebben toegepast en die ook lieten gelden voor allerlei moderne technologie.²⁸ Batchelor is duidelijk tot een andere slotsom gekomen dan Landgren, die het embargo als mislukt beschouwt.

‘Het wapenembargo heeft gedwongen tot of bijgedragen aan de beëindiging van apartheid. De Zuid-Afrikaanse regering had geen toegang meer tot nieuwe, militaire technologie. Dat werd heel duidelijk in de nederlaag die het Zuid-Afrikaanse leger leed in Zuid-Angola in 1988 in de strijd tegen de Angolezen en Cubanen, van wie de luchtmacht en technologie superieur waren aan die van Zuid-Afrika. Ik denk dat het wapenembargo waarschijnlijk, samen met de

²⁶ Hengeveld, *a.w.*, 336.

²⁷ Fisser in eerder vermeld gesprek.

²⁸ Geldenhuys in eerder vermeld gesprek.

financiële sancties, een van de betekenisvolle instrumenten was die door de internationale gemeenschap werden gebruikt, één van de van de voornaamste instrumenten voor het dichterbij brengen van het einde van de apartheid. (...) Zuid-Afrika was een staat die in hoge graad gemilitariseerd was, vooral de laatste tien jaren. De militairen namen een extreem belangrijke politieke positie in in de staat en de erfenis daarvan gaat nog door, ondanks dat we nu een democratische regering hebben en parlementaire controle. Er is een invloed van overgebleven en zelfs de nieuwe regering is overtuigd van het belang van een sterk leger en een eigen defensie-industrie. Het ANC schijnt vergeten te zijn dat het wapenembargo een van de krachtigste wapens van het ANC en de anti-apartheidsbewegingen was. Om een voorbeeld te noemen: wij verkochten wapens aan Oeganda, Rwanda en Congo. Wat zegt dat over onze inzet om te trachten conflicten op te lossen? Wij zouden nu embargo's moeten instellen tegen die landen, zoals het ANC ze inzette tegen Zuid-Afrika.'²⁹

In dit verband moet nog weer een paradox worden vermeld. Dankzij het wapenembargo bloeide de defensie-industrie in Zuid-Afrika tot ongekende hoogten op. Daardoor kregen de mensen in de industrie een belangrijker rol. Dit waren vaak liberale blanken. De zwarte werknemers, van wie het aandeel in de wapenindustrie tussen 1980 en 1988 toenam met 435%, konden zich gaan organiseren in vakbonden.³⁰ Volgens historicus Van Aswegen begon met de zojuist vermelde oorlog in Angola bij vele blanke bewoners een bewustwordingsproces, doordat zij zich afvroegen: 'Waarom sturen wij onze kinderen daarheen? Waarom sterven zij daar in de oorlog?'

'Op dat moment werd de vraag van de zinvolheid van apartheid en de boycot tegen Zuid-Afrika aan de grote klok gehangen. (...) Als academicus en historicus moet ik u zeggen, dat de boycot uit het oogpunt van het doel ervan succesvol is geweest. Ik geloof niet dat de verzetsbeweging in Zuid-Afrika alleen sterk genoeg was om de fundamenteën van de samenleving zo ernstig of misschien zo gauw te schudden. Zonder de isolatie zou de apartheidsregering waarschijnlijk nog een tijd hebben bestaan. Uit academisch oogpunt beschouwd, hebben de boycotacties ook gewerkt.'³¹

Tot deze conclusie komt ook de studie over de academische boycot. 'De feitelijke invloed van de academische boycot op het onderzoek was beperkt. Wel was er invloed door de symbolische werking: het gevoel geïsoleerd en oneerlijk buiten spel gezet te worden. Daarin is de academische boycot geslaagd.'³²

²⁹ Batchelor in eerder vermeld gesprek.

³⁰ Crawford-Klotz, *a.w.*, 57 en 60.

³¹ Van Aswegen in vermeld gesprek.

³² Haricombe, *a.w.*, 111-112.

Filosoof Lötter noemde in ons gesprek de kerkelijke boycot een groot sukses. ‘Het uitsluiten van de Nederduitse Gereformeerde Kerk uit de Hervormde Wereldbond van kerken is heel effectief geweest. Vanaf 1986 heeft de NG Kerk een totale ommekeer doorgemaakt. Dat was een effectieve boycot, waarvan mensen geen schade hebben ondervonden. Dat heeft mensen bewust gemaakt.’³³ Theoloog Gous trok andere conclusies: ‘De benadering van isolatie had geen effect op de theologische houding van de NG Kerk, maar ‘as deel van die politieke stryd was ekonomiese sanksies ‘n magtige wapen.’³⁴ Veranderingen in de NG Kerk kwamen door leden die in contact stonden met anderen in de oecumene. Had de Wereldraad van Kerken niet parallel aan het strijdmodel doorlopend contact moeten zoeken? Maar, zegt hij daarna in andere woorden: ‘Die konflikmodel was baie effektief op die gebied van politieke verandering.’³⁵

Over het effect van de culturele boycot tenslotte melden Crawford en Klotz dat deze resulteerde in een wereldwijde verscherping van het besef van wat apartheid werkelyk inhield.³⁶

Het is opmerkelyk dat bestudering van de schriftelyke bronne en de teksten van de vraaggerekken vrywel geen materiaal oplevert voor een bespreking van het criterium van de discriminatie, dat de eis inhoudt dat burgers geen ontoelaatbare schade van sanctiemaatregelen mogen ondervinden. Hazelzet durft de bewering aan dat in de literatuur over het meten van sukses van sancties een overheersend gebrek voorkomt aan vermelding van de talryke bywerkingen van sancties, in het byzonder voor de onschuldige bevolking. Als die vermelding al plaats vindt, gebeurt dit alleen in voetnoten.³⁷ Alleen de studie van Weiss toont, met inachtneming van die probleme van gegevens en oorzakelykheid, die evidentie aan dat die sancties die meest kwetsbare mense sowel hielpen als schade toebrachten.³⁸ Daarnaast kwam in die voorafgaande alleen die opmerking van Batchelor ter sprake dat die humanitaire organisaties in Zuid-Afrika grote somme geld ontvang en hebben besteed om die negatiewe gevolgen van sancties op te vang. Andere feite daarover heb ik niet gevonden. Zegt dit gegeven veel over wie hier aan die woord kwamen als persone, voor wie die goede werking van sancties buiten kijf is en die prijs die hiervoor door burgers is betaal als die ware inbegrepen is geweest, sonder

³³ Lötter in vermeld gesprek.

³⁴ Gous, *a.w.*, 233

³⁵ Gous, *a.w.*, 262

³⁶ Crawford-Klotz, *a.w.*, 239.

³⁷ Hazelzet, *a.w.*, 72.

³⁸ Weiss, *a.w.*, 75.

noemenswaardige buitenproportionele schadelijke effecten?

Dat raakt onmiddellijk aan het laatste criterium van de proportionaliteit, waarover Van Aswegen kort en goed zei: 'De boycot is de prijs waard geweest'.³⁹

Inkatha-adviseur Vale bestempelde de sancties als een werkelijk kolossale tragedie voor Zuid-Afrika. Voor hem was de prijs duidelijk onverantwoord hoog, maar ook hij gaat ervan uit dat de schade die sancties toebrachten aan de economie zeker een beslissende factor zijn geweest in het versnellen van de onderhandelingen.⁴⁰

Van der Waal waagde zich in ons gesprek aan een kwantificering van het aandeel dat de sancties zouden kunnen hebben gehad op het geheel van de factoren die tot verandering hebben geleid. 'Hoeveel procent van de omkeer door sancties is bewerkt, is moeilijk te zeggen, maar ik zou zeggen wel twintig of dertig procent.'⁴¹

Bij de algemene behandeling van de criteria uit de theorie van de rechtvaardige oorlog in hoofdstuk 1 stuiten we op de vraag naar het gewicht dat ze tegenover elkaar hebben en naar de mogelijkheid dat sommige wel en andere niet de toetsing doorstaan bij de besluitvorming die voorafgaat aan het voeren van strijd. In deze paragraaf blijkt dat aan het criterium van de rechtvaardige zaak geheel wordt voldaan. Ook aan het criterium van de juiste intentie wordt voldaan, als we afgaan op de oprechte wil die er was op te komen voor het belang van de slachtoffers van apartheid.

Bij het tweede van het wettige gezag, in deze studie uitgebreid tot de bredere morele verantwoordelijkheid van instituties en personen, deden zich geen morele conflicten voorzover burgers konden instemmen met het anti-apartheidsbeleid van hun regeringen en andere bestuurders of zolang leden van organisaties en kerken konden meegaan in het steunen van boycotts tegen Zuid-Afrika.

Voor de geldigheid van het derde criterium, dat er geen andere weg meer was om te gaan, werden dwingende feiten aangedragen, maar we zagen in hoofdstuk 3 dat deze uiterste situatie voor anderen niet was bereikt. Het vierde criterium van de waarschijnlijkheid van succes kreeg bij de behandeling 'achteraf bekeken' een ruime voldoende van een groot aantal voorstanders onder de scribenten en de door mij ondervraagde personen (de meerderheid was voor sancties). Het meest opvallende is wel dat het vijfde criterium van het onderscheid tussen strijdende en niet-strijdende partijen, in boycotverband

³⁹ Van Aswegen in vermeld gesprek.

⁴⁰ Vale in eerder genoemd gesprek.

dat tussen machthebbers en burgers, vrijwel geheel buiten beeld bleef bij de voorstanders. Of arme gekleurde en niet-gekleurde burgers van de sancties te lijden hebben gehad, komt in hun beschouwingen niet uit de verf. Een zelfde magere aandacht vonden we voor het laatste criterium van de proportionaliteit. Pas aan het slot van de volgende paragraaf, waarin we de gegevens rangschikken die zijn aangedragen om aan te tonen dat niet aan een aantal criteria is voldaan, kunnen we proberen de balans op te maken van de toetsing van de zeven criteria.

5§3 Gegevens die de conclusie ondersteunen dat aan de criteria niet of niet genoeg is voldaan

In de ethiek worden grote woorden gebezigd in de omgang met een werkelijkheid die vol beperkingen en kwaden is, alles in de hoop dat de denk-arbeid over goed en kwaad mag bijdragen aan het terugdringen van die beperkingen en kwaden. Ook als zich een gemeenschappelijke opvatting heeft uitgekristalliseerd met betrekking tot de gelijkwaardigheid van mensen van alle rassen, blijft er het besef van het voortdurende onvermogen van individuen en volken om in vrede naast elkaar te leven en geen scheidslijnen te trekken op grond van huidskleur, etnische afkomst, seksuele geaardheid of taal. Het goed recht om de bevoordeling van de blanke burgers boven de niet-blanke mensen in Zuid-Afrika te kritiseren en te willen opheffen, werd en wordt in meerderheid gesteund. Toch neemt dit gegeven het besef niet weg dat het moeilijk is om hierin altijd consequent te zijn. De Zuid-Afrikaanse theoloog Gous, die we al vaak hebben geciteerd, maakt op dit punt de Wereldraad van Kerken een ernstig verwijt. 'Die Wereldraad van Kerke se sterke klem op wit rassisme kan ook als selektiewe moraal beskou word.'¹ Hij herinnert aan voorbeelden van etnisch racisme in Afrika, die aan miljoenen mensen het leven hebben gekost.² Nu mag de vaststelling van selectieve verontwaardiging nooit inhouden dat we dan maar in geen enkel geval een onrecht aan de kaak zullen stellen uit angst het andere onrecht over het hoofd te zien. In het geval van Zuid-Afrika is echter wel duidelijk geworden, zoals politicoloog Geldenhuys het uitdrukte, dat het land een gewilde prooi is geweest voor de jagers op mensenrechten-schendingen. Hij moest in zijn studie met de vergelijking van vier sanctieregimes vaststellen dat Zuid-Afrika het hardste van alle vier geboycotte landen was getroffen. Zijn landgenoot Gous kon in zijn proefschrift nog niet het resultaat vermelden van de studie door de Wereldraad naar sancties, waartoe hij het voornemen al wel noemde. In het Memorandum dat het resultaat was van deze studie, komt een passage voor die tegemoet komt aan zijn verwijt. 'Naties die militaire of economische sancties overwegen, moeten zich altijd de mogelijkheden te binnen brengen van hun eigen medeplichtigheid aan onrecht van andere naties dat zij nu proberen te overwinnen. De morele lasten van de geschiedenis verliezen, als ze worden vergeten of genegeerd, mogelijk het daarbij behorende gewicht en hun vermogen om naties tot verootmoediging te brengen, die in eigengerechtigheid bereid zijn bestraffende aanvallen uit te

¹ Gous, *a.w.*, 223.

² Gous, *a.w.*, 301: Etnies rassisme wat miljoene in Afrika al laat sterf het, kry dus minder aandag as byvoorbeeld wit rassisme.

voeren op hun partners in ongerechtigheid. De herinnering aan zulke morele lasten houdt niet noodzakelijk een verbod in op gerechtvaardigd handelen in de huidige situatie; deze is bedoeld om de mogelijkheden van nederigheid en menselijkheid in het toepassen van sancties te vergroten en te zoeken naar irenische alternatieven. Berouw is in de meeste menselijke conflicten, of ze nu persoonlijk, sociaal of internationaal zijn, een voorwaarde voor verzoening.³ Bij de bestudering van het sanctievraagstuk schieten permanent wijsheden in de gedachten, die hun neerslag hebben gekregen in tal van spreekwoorden, zoals dat van de pot die de ketel verwijt dat hij zwart is. Het toont aan dat ethiek, ondanks haar soms verheven taalgebruik, de voldoening kent een wetenschap te zijn die aan het gewone, vreedzame en conflictueuze leven van alle mensen raakt.

Ook als formeel gesproken, juridisch toetsbaar, aan het criteria van de rechtvaardige zaak en de juiste intentie is voldaan, zal de ethiek nog redenen hebben te vragen of er sprake is van een rechtvaardig oordeel en oprechtheid. In dit verband past de al eerder opgemerkte verleiding die van sanctietoepassing uitgaat om het eigenbelang zwaar te laten wegen. ‘Kaempfer en Mowen-berg toonden aan dat vele anti-apartheids sancties die door de Verenigde Staten en de Europese Gemeenschap werden opgelegd in de late jaren tachtig tegelijk de protectionistische belangen in deze landen dienden.’⁴ ANC-criticus McKinley concludeert het zelfde ten aanzien van de financiële sancties. ‘Het karakter van de campagne van de financiële sancties stelde het internationale kapitaal in staat zijn eigen belangen te dienen, terwijl het tegelijkertijd hervormingen voorstond.’⁵

Zijn er redenen om in twijfel te trekken of aan het derde criterium, dat van het wettige gezag, is voldaan? Bij de algemenere uiteenzetting in het tweede hoofdstuk kwam de spanning tussen eerbiediging van de soevereiniteit van een landsregering en het opkomen voor mensenrechten aan de orde. Artikel 7 van het Handvest van de Verenigde Naties verbiedt inmenging in aangelegenheden die essentieel onder de zeggenschap van iedere staat vallen, maar dit verbod op inmenging kan worden losgelaten, zodra de VN in een land ernstige schendingen van mensenrechten vaststellen, die sanctiemaatregelen of militair ingrijpen rechtvaardigen. We namen kennis van de indeling die O’Donovan maakte tussen boycotmaatregelen die binnen de bevoegdheid van een regering vallen en niet-selectieve economische boycotts, die het primaire niveau van levensbehoeften raken en daarom slechts als oorlogsdaden

³ ‘Memorandum World Council of Churches’, 272.

⁴ Cortright, *a.w.*, 64.

⁵ McKinley, *a.w.*, 97.

te rechtvaardigen zijn. Hij verwijt dan ook de landen die economische sancties tegen Zuid-Afrika instelden, dat zij niet bereid waren om zelf directe militaire betrokkenheid te overwegen. Anders dan ten aanzien van Zimbabwe stelt hij niet met zoveel woorden dat militair ingrijpen beter zou zijn geweest dan sancties instellen. Dat is ook moeilijk voorstelbaar, gezien Zuid-Afrika's enorme defensievermogen. Consequentie van zijn redenering is wel, dat de westerse overheden die Zuid-Afrika economisch hebben geboycot te kort zijn geschoten, omdat zij niet hebben onderkend dat sancties oorlogsdaden zijn. Dientengevolge waren zij niet gerechtigd deze maatregelen te nemen en hadden zij zich moeten beperken tot die maatregelen, welke binnen hun bevoegdheden in vredetijd vielen. Interessant is wat de consequentie van dit oordeel van O'Donovan zou zijn voor de andere 'soevereinen', die bij de boycot tegen Zuid-Afrika optraden. In hoeverre zijn zij, de deelstaten, stadsbesturen en andere instanties, als zij boycotts uitvoerden die tot armoede onder de Zuid-Afrikaanse bevolking hebben geleid, medeplichtig aan een ongeoorloofde manier van oorlogvoering?

Toen we het criterium van de laatste toevlucht in hoofdstuk 3 bespraken, constateerden we een verschil in taxatie van hoe houdbaar het apartheidsstelsel in feite was. Vanuit de liberaal-politieke vleugel en de universitaire wereld werden argumenten aangedragen voor de stelling dat er al lang een proces van afbrokkeling van de apartheid gaande was, vooral door de economische omstandigheden. Deze waarneming werd bevestigd door de filosoof Lötter.

'De transformatie is een langdurig proces geweest. De economie heeft er een grote rol in gespeeld. Vooral de aantrekkingskracht die het gebied rond Johannesburg op mensen uit alle thuislanden heeft gehad. Zij konden hier werken en moesten hier dus ook politieke rechten krijgen. Dat ondermijnde het plan van de apartheid. De economie heeft het apartheidsplan plat gemaakt. Dit heeft de intellectuele gisting, die er al vanaf de vijftiger jaren onder de blanke Afrikaners was, versneld. Toen kwam Beyers Naudé in de jaren zestig en anderen in de jaren zeventig. Het is heel goed dat daarmee de verandering heeft doorgezet. En daarnaast het protest van de zwarte mensen, van 1909 af.'⁶

De analyse van zijn collega Geldenhuys ligt in dezelfde lijn.

'Als politieke wetenschapper vind ik dat je heel voorzichtig moet zijn om de sancties aan te wijzen als voornaamste reden van de veranderingen in Zuid-Afrika. Ik zou beargumenteren, dat interne druk, het verweer tegen het apartheidsstelsel door de geminachte gekleurde mensen, en oorlogsmoeheid van de kant van de blanken oorzaak zijn geweest, samen met nog ettelijke factoren, waaronder de val van het communisme een heel belangrijke externe factor is geweest, waarop noch de Zuid-Afrikaanse regering noch het ANC greep heeft

⁶ Lötter in eerder vermeld gesprek.

gehad. Mijn geneigdheid zou zijn om dat als waterscheidingsgebeurtenis van hoge prioriteit aan te merken. Daarbij komt nog de vrede in Angola in 1988 en de onafhankelijkheid van Namibië, waardoor Zuid-Afrika's regionale constellatie drastisch is veranderd.⁷

Econoom Strijdom, die ruim twintig jaar in het zakenleven werkte, nadat hij door zijn anti-apartheids standpunt in blanke universitaire kringen geïsoleerd was geraakt, past met zijn opvatting in deze reeks. 'Bij de omwenteling in Zuid-Afrika ging het om een intellectueel proces. Er was al lange tijd een omslag in het denken aan de gang, waarin blank niet langer superieur werd gezien aan gekleurd'. Naar zijn stellige overtuiging heeft de boycot deze ontwikkeling vertraagd en niet, zoals vaak wordt beweerd, bespoedigd.

'Het isoleren van Zuid-Afrika heeft de verschansingsmentaliteit van de blanke machthebbers enorm versterkt. In de hele maatschappij waren de opvattingen door de praktijk al aan het verschuiven. Bedrijven mochten geen gekleurde mensen op bepaalde posten benoemen, maar deden het toch. De regering keerde haar blinde oog toe, want als alle overtreders gevangen gezet hadden moeten worden, waren de gevangenissen te klein geweest.'⁸

Hoogleraar Giliomee verwoordde een zelfde standpunt ten aanzien van de academische boycot. Deze is volgens hem meer schadelijk geweest voor het proces van verandering in Zuid-Afrika dan dat hij goed is geweest. 'Door het afsnijden van het gesprek groei je niet meer in de mogelijkheid om te overtuigen en te beïnvloeden.'⁹

Blijft de vraag waarom deze ontwikkeling niet door de sanctie-instellende politici en andere beleidsbepalers is opgemerkt. We herinneren ons de irritatie die ondernemer De Kadt verwoordde over controle van de Nederlandse regering op het naleven van de EG-code in een periode dat zijn bedrijf al veel verder ging met anti-apartheidsmaatregelen dan de code voorschreef. Hebben de beleidsbepalers niet opgelet? Waren zij ideologisch bevangen in hun verbeteringsijver? Kwam het door bureaucratie? Of kregen zij de kans niet de situatie in Zuid-Afrika te leren kennen, omdat hun een visum door de apartheidsregering werd geweigerd? Hoe dan ook, het is maar zeer de vraag of aan het criterium van de laatste toevlucht is voldaan, mits de benadering van de werkelijkheid zich niet blind staart op het politieke proces alleen, onder het motto dat politiek niet alles is, ook al is alles politiek. Dit niet opmerken van processen die gaande waren, lijkt mij een verwijtbaar tekort. Anders is het met externe factoren, waarop niemand greep kon hebben, zoals de ineenstor-

⁷ Geldenhuys in eerder vermeld gesprek.

⁸ Strijdom in eerder vermeld gesprek.

⁹ Giliomee in eerder vermeld gesprek.

ting van het Oost-Europese communisme. We hanteren immers in deze studie criteria 'van vooruitkijken en taxeren' vanuit een positie van terugkijken. Hoezeer op die val ook door velen was gehoopt, kon toch niemand tijdens de apartheidsjaren op deze gebeurtenis anticiperen. Het onvermogen om juiste voorspellingen te doen, blijkt hier uiteindelijk een gelukkig gegeven geworden te zijn.

Het criterium van de waarschijnlijkheid van succes kan heel verschillend tegemoet worden getreden, zoals we probeerden duidelijk te maken door de vergelijking met wel of niet behandelen bij ernstige ziekte. Daarbij kwam de overweging uit de deugden-ethiek of een mens met een minimum aan zelfrespect en eergevoel wel keus heeft en niet eenvoudigweg de strijd wil aangaan, ongeacht het succes. Dragen de gegevens uit de geschiedenis van de boycots tegen Zuid-Afrika argumenten aan die zeggen dat mislukking te verwachten was? En hoe lossen wij dan het probleem op dat over dezelfde periode in het zelfde land ten aanzien van het zelfde soort maatregelen zulke verschillende opvattingen bestaan? Kan het werken aan dit boek en het lezen erin op dit kritieke punt uit onvrede over zoveel onduidelijkheid niet beter stopgezet worden?

Vatten we moed en bekijken we nog een aantal van de bevindingen, nu van de kant van mislukking of althans onvoldoende succes.

Over de verschillende beoordelingen van het enige verplichte embargo van de VN, dat op wapens, kwamen we al te spreken. Signe Landgren noemt het Zuid-Afrika van die tijd 'embargo-resistent' vanwege de militaire en economische capaciteit die het voor 1963 had en verder door de geostrategie, de westerse afhankelijkheid van Zuid-Afrikaanse mineralen en Zuid-Afrika als westers bondgenoot.¹⁰ 'De embargo's tegen Zuid-Afrika zijn 25 jaar van kracht geweest. Gedurende die periode heeft het land een defensie-industrie opgebouwd en bleef het de leidende militaire macht in de regio. Dit is op zichzelf al een bewijs dat het embargo niet efficiënt was.' Armscor, de koepel waaronder alle productie- en onderzoekstakken van militaire en aanverwante technologische apparatuur ressorteerden, bleef het embargo steeds een stap vooruit, met name in de uitbreiding van kennis.¹¹ Dit gebrek aan resultaat was overigens voor de auteur geen reden om niet met het wapenembargo door te gaan, want het opmerkelijke effect van het embargo was politiek: in de internationale politiek is de consensus geworden dat Zuid-Afrika geïsoleerd moest worden. Dat zou zonder embargo's nooit zijn gelukt. Het uitblijven van resultaat (verandering van de interne rassenpolitiek en externe politiek in de regio)

¹⁰ Landgren, *a.w.*, 21.

¹¹ Landgren, *a.w.*, 229.

is volgens Landgren niet te wijten aan de helderheid van de politieke intentie, maar aan de tenuitvoerlegging van de daarop volgende embargopolitiek.¹² Deze redenering is vergelijkbaar met het onderscheid dat bij de olieboycot werd gemaakt tussen succes (zorgen dat het materiaal niet in handen van de overtreder komt, wat dus ook hier niet lukte) en effect (dat het betreffende land werd gehinderd om aan de spullen te komen en op kosten werd gejaagd om ze alsnog te krijgen), maar steeds met als gevolg dat de gewenste politieke ommezwaai niet plaats vond. McKinley onderstreept dit feit. 'De toepassing van het internationale wapenembargo had weinig effect op Zuid-Afrika's militaire capaciteit. De Verenigde Staten onderhielden politieke en commerciële relaties. Zij leverden militair materieel in ruil voor toegang tot satellieten en tot havens.'¹³ We hoorden al hoe hij de overgang die in Zuid-Afrika plaats vond typeerde. 'De revolutie is vooral in staatstermen geconceptualiseerd. Daardoor werd een revolutie van de staat mogelijk, die los stond van een revolutie van de economie.'¹⁴ Dit is in lijn met wat Crawford en Klotz over de internationale sancties schrijven: 'In dit samenstel van internationale verwachtingen valt het gebrek op aan voorwaarden voor economische hervorming of herverdeling, waarmee de overgang een gematigd en kapitalistisch stempel kreeg.'¹⁵

In de sanctiestudie van Hufbauer, geschreven voor het einde van de apartheid, is de taxatie dat, ook als er uiteindelijk een vreedzame regeling zou zijn bereikt tegen het einde van 1990, de door regeringen opgelegde sancties niet meer dan een bescheiden rol zouden spelen in de uitkomst.¹⁶

'In de handel is er een gering effect van sancties geweest. Desinvestering heeft een intense psychologische invloed op het blanke Zuid-Afrika gehad. Het economische effect daarvan is, tenminste op de korte termijn, overdreven. Financiële sancties schijnen de grootste echte invloed te hebben gehad. Zij werden in 1985 niet door regeringen, maar door banken opgelegd, voornamelijk omdat de verschaffers van leningen Zuid-Afrika als een armoedig kredietrisico waren gaan zien.'¹⁷

Economie-student Wellen schreef in 1996 in zijn analyse van de sanctieperiode:

'Er wordt geschat dat maar drie procent van de Zuid-Afrikaanse handel (te weten export, want er was geen boycot op import) aan de sancties onderhevig was. De financiële sancties waren een bevestiging van wat de marktkrachten

¹² Landgren, *a.w.*, 240, 241 en 244.

¹³ McKinley, *a.w.*, 36.

¹⁴ McKinley, *a.w.*, 131.

¹⁵ Crawford-Klotz, *a.w.*, 273.

¹⁶ Hufbauer, *a.w.*, 113.

¹⁷ Hufbauer, *a.w.*, 245.

zelf al hadden ontketend.’¹⁸ ‘De sancties werden pas ingesteld nadat in het land zelf een crisis was uitgebroken. Ook de financiële boycot kan als een trap na worden beschouwd: door de slechte economische vooruitzichten was het toch al niet meer aantrekkelijk om in Zuid-Afrika te investeren. Voorts waren de sancties veelal gericht op de export van Zuid-Afrika en niet op de import van dit land, en dat terwijl Zuid-Afrika in export veel minder te treffen was dan in zijn afhankelijkheid van invoergoederen om zijn economie draaiende te houden.’¹⁹

Op grond van zijn onderzoek formuleerde hij het resultaat van dit beleid: het land heeft een verouderd machinepark en een inflexibele economie. ‘Door het (nog) starre Zuid-Afrikaanse stelsel zal dit land zich in de nabije toekomst waarschijnlijk moeilijk kunnen ontwikkelen.’²⁰

Voordat de sancties werden ingesteld, was duidelijk dat de helft van Zuid-Afrika’s export niet te treffen zou zijn, omdat deze bestond uit delfstoffen die alleen daar of in de Sovjet-Unie te krijgen waren. Dit noopt tot de stelling dat voor politici als premier Thatcher en president Reagan de boycot tegen Zuid-Afrika moest mislukken om die tegen de Sovjet-Unie te laten slagen. Olie was de enige delfstof waarover het land niet zelf beschikte. ‘Het olie-embargo leidde nooit tot wat de Afrikaner elite vreesde of het ANC hoopte: dat er een eind kwam aan de Zuid-Afrikaanse economie en regering. Er kwam nooit zo’n groot tekort aan brandstof dat de operaties van leger of politie werden beïnvloed.’²¹

Het oordeel van de Inkatha Vrijheids partij van Buthelezi, die zich steeds fel verzette tegen de sancties, werd verwoord door haar parlamentsadviseur Vale.

‘Achtergrond van de afwijzing van sancties was het geloof dat de zwarte mensen in Kwazulu-Natal en de rest van Zuid-Afrika niet waren gebaat bij een conflict maar bij onderhandelingen, waarop het uiteindelijk ook uitdraaide. Tegenstanders beschouwden Buthelezi als bondgenoot van de blanke regering, maar dat is een heel simplistisch oordeel. Zijn houding in die periode was niet die van een man of regering die bereid was toe te stemmen. De Zuid-Afrikaanse regering wilde verschrikkelijk graag dat Buthelezi onafhankelijkheid zou accepteren, omdat dat geholpen zou hebben het hele proces legitimatie te verschaffen. Maar hij hield zich tegenover die druk staande. De schade die intussen aan de Zuid-Afrikaanse economie was toegebracht door sancties, was een feit. Buthelezi wilde deze zaak op eigen bodem uitvechten. Hij zei: ‘We brengen daar geen buitenlandse machten binnen.’ De economie werd vernie-

¹⁸ Wellen, a.w., 42.

¹⁹ Wellen, a.w., 93.

²⁰ Wellen, a.w., 103.

²¹ Crawford-Klotz, a.w., 120, 122.

tigd in het voordeel van vele landen die de sancties toepasten, zoals Australië met steenkool en Zimbabwe met tabak. Zij deden wat in hun belang was. De huidige regering is duidelijk bezig de schulden terug te betalen aan buitenlandse regeringen. Zo werken er hier in de plattelandsgebieden Cubaanse artsen die Castro in Cuba geen werk kan geven, van wie de deskundigheid beneden de bij ons vereiste standaard is. Net zo kijken Europese machten die het ANC steunden nu naar het ANC voor een tegenprestatie. Dus in werkelijkheid waren de buitenlandse mogendheden die sancties besloten in te stellen tegen Zuid-Afrika, niet belangeloos bezig, maar hadden zij ook belang bij de uitkomst.’²²

Dit zou een goede illustratie kunnen zijn bij het effect dat McKinley aanwees als een van de onvrij makende gevolgen van de internationale dwangmaatregelen tegen zijn land.

We sluiten de overweging van de waarschijnlijkheid van succes af met nog twee voorbeelden van hoe er achteraf is aangekeken tegen de rol van de sancties.

Het ene voorbeeld komt van de hoogleraar Couwenberg.

‘In de kritische evaluatie van de anti-apartheidsstrijd die nu op gang komt, wordt steeds meer erkend dat de economische sancties slechts een ondergeschikte rol hebben gespeeld bij de afschaffing van apartheid, evenals de gewapende strijd daartegen en dat de culturele boycot als wapen eerder contraproductief dan effectief is geweest. De afschaffing van apartheid is het resultaat van het onderhandelings- en hervormingsproces dat sinds 1990 tussen het apartheidsregime en zijn opposenten officieel op gang is gekomen – sinds 1985 waren er al geheime contacten tussen Mandela en president Botha – en dat door de radicale anti-apartheidsbeweging, die een revolutionaire oplossing voorstond, jarenlang verdacht is gemaakt als collaboratie met de apartheid.’²³

Een nog uitgesprokener oordeel kwam uit de mond van de theoloog Carl G. Niehaus, die als blanke partij koos voor het ANC, daardoor in de gevangenis is gezet en in de overgangperiode naar de verkiezingen naaste medewerker van Mandela was voor de contacten met de media.²⁴ Hij werd als eerste ambassadeur van het Zuid-Afrika na de apartheid in Den Haag benoemd. In december 1997 ontving hij de redacteurs Willem Breedveld en Jan Greven van het dagblad Trouw, die memoreerden dat in de jaren ‘70 en ‘80 een flink deel van de kerk zeker wist dat het apartheidsregime slechts met één ding op de knieën te krijgen zou zijn, namelijk met een culturele en economische boycot. Zij vroegen Niehaus of die kerkelijke vastberadenheid toen indruk had gemaakt, waarop hij antwoordde:

²² Vale in eerder vermeld gesprek.

²³ S.W. Couwenberg in NRC-Handelsblad van 19 oktober 1996.

²⁴ Sampson, *a.w.*, 470.

‘Die sancties hebben geen indruk gemaakt. Zij hebben de situatie in Zuid-Afrika ook niet veranderd. In de sanctieperiode is de gaping (de kloof) tussen de twee culturen alleen maar groter geworden. De sancties kun je daarom beter beschouwen als een oefening voor beide partijen om te laten zien hoe wijd die kloof wel was. Wat je wel kunt zeggen, is dat met name de culturele sancties een sterk emotionele impact hebben gehad. Voor Zuid-Afrikanen was het een emotionele belevenis. Zij beschouwden Europa, en dan met name Nederland, toch een beetje als hun moederland. Dat gevoel is sindsdien een stuk minder geworden.’

Op de vraag van de journalisten wat volgens hem dan de doorslag had gegeven, was zijn reactie: ‘De ordeverstoringen, de binnenlandse onrust. De opstand van de jonge mensen in de townships. De omslag heeft zich vooral onder druk van binnenlandse omstandigheden voltrokken.’²⁵

Samenvattend moet de conclusie uit wat de schriftelijke en de mondelinge bronnen aandroegen zijn, dat het voor betwisting vatbaar is om te stellen dat de sancties de stoot hebben gegeven tot de omwenteling in Zuid-Afrika. Dat is ook wat Schrijver concludeerde: ‘De meningen verschillen of het Zuid-Afrikaanse regime enige significant negatieve effecten heeft ondervonden van deze sancties.’²⁶ Vriend en vijand beweren dat de sancties wel hebben ‘gebeten’, maar daarmee kunnen we niet zonder meer zeggen dat aan het criterium van het succes is voldaan, ook al kwamen we in de vorige paragraaf een aanzienlijk aantal meningen tegen, die er wel van uitgaan dat de dwangmaatregelen resultaat hebben gehad. Hoe is dat grote verschil in mening te verklaren? Wordt er zo verschillend gekeken alnaargelang iemands politieke of ideologische instelling? Is het een verschil in belangen geweest dat hiervan de reden was? Kon het niet anders in de mening over het gecompliceerde, hartzeer land dat Zuid-Afrika was en is?

Over het criterium van de discriminatie, in het geval van de sancties het onderscheid tussen burgers en machthebbers, zijn net zo weinig gegevens uit de geraadpleegde bronnen aan te halen als in de vorige paragraaf. Een rechtvaardiging van sancties die via pijn van burgers moeten leiden tot politieke verandering, was de opvang die wordt geboden door middel van humanitaire voorzieningen, waarmee de scherpe kanten van het lijden worden weggenomen. In de studie van Weiss wordt de algemene ervaring met sancties weergegeven, dat humanitaire hulp nooit de nood kan opvangen, die door sancties wordt veroorzaakt.²⁷ Dezelfde bewering vonden we in het rapport van VN-rapporteur Bossuyt. De opvatting van Inkatha-adviseur Vale dat niet de blan-

²⁵ Trouw van 1 december 1997.

²⁶ Schrijver, a.w., 132.

²⁷ Weiss, a.w., 226.

ken, maar de zwarten te lijden hebben gehad van de sancties, wordt bevestigd door McKinley, die in zijn boek niet moe wordt de vervreemdende werking van de sancties op het grondvlak van zijn beweging uit te leggen.

‘De sanctiestrategie van het ANC nam de controle op de sanctiebeweging (en dientengevolge ook op de onderhandelingen) weg van zowel de bevrijdingsbeweging als de brede massa van arbeiders en werklozen die er het meeste door getroffen werden. Een campagne vanaf de basis zou zonder twijfel veel meer hebben geleid tot mobilisatie van degenen die leden onder de politiek van het internationale financiële kapitaal. Het ANC zou zo ook in een veel sterkere positie zijn geweest om dit kapitaal op langere termijn ten val te brengen, wanneer het zich van meet af aan hierop had gericht.’²⁸

Opvallend is dat we bij de liberaal Kane-Berman dezelfde constatering tegenkwamen, dat zwarte mensen op het grondvlak vooral als slachtoffer werden gezien en niet als personen die door hun plaats in de maatschappij en door hun getal in staat waren een grote rol te spelen in het veranderingsproces. Als we mogen uitgaan van de juistheid van de waarnemingen, waarmee we zo dadelijk deze paragraaf besluiten, dat de economie achterop is geraakt door de sancties, hebben bepaalde mensen in Zuid-Afrika te lijden gehad. Zij hoorden gemiddeld niet tot het blanke deel van de bevolking, al blijft de kans bestaan dat ook niet-gekleurde arme burgers hiervan de dupe zijn geworden. Van degenen die door de sancties zijn getroffen, moeten dan de ouderen, zieken en kinderen het meeste hebben geleden. Ook bij het criterium van de discriminatie, dat verplicht schade aan de burgerbevolking te voorkomen, is derhalve geen zekerheid te verkrijgen of er werkelijk aan is voldaan.

Rest nog om te bespreken het criterium van de proportionaliteit. Was het eindresultaat de prijs waard? De studie van Weiss leverde ons al de vermelding op dat sancties de meest kwetsbare mensen zowel hielpen als schade toebrachten. De auteurs constateren diverse positieve effecten, zoals de toegenomen industrialisatie en de groei van de werkgelegenheid, zowel voor de bevoorrechte blanken als voor de zwarte meerderheid. Niettemin werden sommige mensen op korte en lange termijn getroffen door de sancties. Maar de humanitaire gevolgen waren, ook weer op korte en lange termijn, gevarieerder en gecompliceerder dan de argumenten van de tegenstanders van sancties wilden doen geloven.²⁹ Wel gaan de schrijvers ervan uit dat de Zuid-Afrikaanse economie waarschijnlijk zonder sancties sneller gegroeid zou zijn.³⁰

²⁸ McKinley, *a.w.*, 97.

²⁹ Weiss, *a.w.*, 59.

³⁰ Weiss, *a.w.*, 75.

Hoogleraar economie Strijdom bracht, in 1998, naar voren dat de economische boycot nog steeds nadelige gevolgen had voor de positie van de armste bevolkingsgroepen.³¹

Financieel deskundige Liebenberg beaamde dat de Zuid-Afrikaanse banken de deur geopend vonden, wanneer zij contact hadden met andere landen in de wereld. Voor andere banken was het goed zaken doen. De Zuid-Afrikanen betaalden, in vergelijking met landen in een zelfde financiële positie, een hogere marge voor het krijgen van geld. Europa was daarvoor vatbaarder dan Amerika, waar de financiële sancties een grotere invloed hadden, hoewel de jaarlijkse vergaderingen van Europese banken druk bezocht waren en werden onderbroken door anti-apartheidsactivisten.

Op mijn vraag of hij zich kon vinden in een analyse van Duncan du Bois in een krantenartikel in *The Citizen* in oktober 1998, dat de Zuid-Afrikaanse economie zonder sancties in 1990 20 tot 25 procent kleiner was dan deze zonder sancties geweest zou zijn, antwoordde hij:

‘Ik kan op deze percentages niet reageren, maar de algemene voorstelling dat de economie kleiner was, is een eerlijke stelling. Of sancties effectief zijn, is aan het eind een open vraag. Ze zijn zeker een vreedzaam middel om je afkeuring kenbaar te maken, om het voor de ontvanger duurder te maken en met steun uit de hele wereld aan te geven hoeveel landen dit onderschrijven. Maar aan de andere kant is het effect dat mensen in elkaars armen worden gedreven.’³²

C.Vale verklaarde het voortgaande protest van zijn partij tegen de sancties vanuit het gevolg, dat de mensen in een staat van ellende en verarming werden gemanoeuvreed en dat de economie werd vernietigd. ‘We leven nu met de gevolgen van sancties. Zuid-Afrika is waarschijnlijk tien, vijftien jaar achter vergeleken bij waar het zonder sancties zou zijn geweest.’³³

Na de ontmoeting met hem en de andere gesprekspartners in Zuid-Afrika is inmiddels al weer een aantal jaren verstreken. Belangwekkend is de vraag in hoeverre de negatieve gevolgen van de sanctieperiode nog steeds doorwerken, als de in deze paragraaf aangehaalde uitlatingen correct zijn. In een krantenartikel uit 2003 staan gegevens die de sombere interpretatie van de sanctieperiode bevestigen. Minister van onderwijs Joemat-Pettersson zei daarover:

‘De komst van gelijke rechten voor iedereen heeft sinds 1994 niet tot een gelijkmatiger verdeling van de welvaart geleid. Het aantal banen is met meer dan

³¹ Strijdom in eerder vermeld gesprek.

³² Liebenberg in eerder vermeld gesprek.

³³ Vale in genoemd gesprek.

500.000 afgenomen en de ongelijkheid tussen zwarte en blanke huishoudens is alleen gegroeid. Het is de grootste pijn van Zuid-Afrika na de apartheid. Ineens is er niemand meer die we de schuld kunnen geven van niet uitgekomen verwachtingen, niemand, behalve ons zelf.³⁴

Ook bij het laatste criterium dat we hier onderzoeken, blijft de onzekerheid bestaan of het werkelijk is gelukt onnodige schade aan kwetsbare groepen mensen te voorkomen, zodat aan de morele eis is voldaan.

Dit alles bij elkaar genomen levert het resultaat op dat alleen bij het eerste criterium, van de rechtvaardige zaak, de toets zonder twijfel een positief resultaat oplevert.

Bij het criterium van de juiste intentie staan de goede bedoelingen in de bronnen buiten kijf, maar de vergelijking van de intentie met het daadwerkelijke optreden, zoals dat in sommige gevallen is gerapporteerd, laat zien dat eigenbelang en opportunisme van landen en organisaties het konden winnen van werkelijke integriteit.

Bij het criterium van de wettige overheid zaaide O'Donovan twijfel met zijn opvatting dat algemene economische sancties oorlogsdaden zijn. Als hij gelijk heeft, wat in het geval van de boycot tegen Irak vaak is aangenomen, maar in het geval van Zuid-Afrika wordt betwist, was er weliswaar sprake van wettige overheden die de sancties uitvaardigden, maar zijn deze hun bevoegdheid te buiten gegaan. Voor de overige vormen van boycot lijkt de test, dat ze door een bevoegde overheid of andere 'soevereinen' zijn toegepast, geslaagd.

Bij de vier criteria die hierop volgden, gingen de meningen uiteen en zit de ethicus, die de daaraan ten grondslag liggende waarnemingen niet zelf kan toetsen en hoogstens intuïtief kan proberen te doorgronden, met de handen in het haar. Opvallend was dat bij voorstanders van sancties vrijwel geen vermeldingen waren te vinden met betrekking tot de schade die burgers door de boycotts hebben geleden.

Het criterium van de discriminatie blijkt opnieuw het zwakke punt te zijn bij de toepassing van de theorie van de rechtvaardige oorlog op het sanctievraagstuk. Sancties toepassen betekent schade veroorzaken, maar de vraag is en blijft tot welke grens deze schade moreel te rechtvaardigen is.

Dit versterkt de twijfel of er wel een oplossing is te vinden voor het verschil van mening dat hier alom speelt. De theorie van de rechtvaardige oorlog bevat zowel elementen uit de plicht-, consequentie- en deugdethiek. Kan deze ethische mengvorm alle beoordelaars bevredigen, of moeten we ons erbij neerleggen, dat er uiteindelijk niet één moreel schema is, aan de hand waarvan we de boycot kunnen beoordelen?

³⁴ Bram Vermeulen in NRC-Handelsblad van 24 september 2003.

5§4 Is er één moreel kader te vinden voor beoordeling van economische collaboratie?

De maand oktober 1998 bleek om meerdere redenen heel bijzonder te zijn om juist toen op rondreis te zijn door Zuid-Afrika. Een van de redenen was de publicatie van het eindrapport van de Waarheids- en Verzoeningscommissie, die onder leiding van de Anglicaanse aartsbisschop Desmond Tutu slachtoffers en geweldplegers uit de apartheidsjaren bij elkaar bracht om zo mogelijk zonder inschakeling van de rechter tot een morele schikking te komen. Door deze gebeurtenissen liep ik een afspraak mis met de theoloog Charles Villa-Vicencio, die de leiding had van de onderzoeksafdeling van de commissie. Ondanks zijn drukke werkzaamheden had hij zich bereid verklaard me kort te ontvangen en vragen te beantwoorden. Ik kwam niet verder dan de balie van zijn kantoor, waar de ruimte versperd werd door een buitenlandse televisieploeg. Villa-Vicencio was niet aanwezig, omdat hij de dag ervoor à la minute met de andere meest betrokkenen naar Pretoria had moeten komen om de laatste hindernis voor de publicatie van het rapport te nemen. Vice-president De Klerk maakte bezwaren tegen openbaarmaking van het gedeelte, waarin hij werd genoemd, en kreeg gelijk, zodat het rapport in de kranten een witte ruimte liet zien.

Aan deze bijzondere commissie, waarvoor vergelijkbare commissies in landen als Chili model hadden gestaan, is overal veel aandacht besteed. Altijd ging het om een confrontatie van personen, die onder leiding van de aartsbisschop of anderen op een weg van verzoening met elkaar werden gebracht. Wie schuld bekende kon, binnen de wettelijke mogelijkheden die waren geschapen, amnestie krijgen. Lyons merkt in haar al eerder aangehaalde artikel op, dat de amnestievoorzieningen van de commissie alleen waren ingericht voor individuen. Daardoor ontbrak voor bedrijven de prikkel om totale opening van zaken te geven. Zij beschrijft de overgang van apartheid naar democratie op een manier die we herkennen van McKinley: 'De regeling die via onderhandelingen is bereikt en werd gekritiseerd omdat aan de politieke sfeer veruit voorrang was gegeven, had geen vraagtekens gezet bij de economische omstandigheden, die er in 1992 op neer kwamen dat 50% van het Zuid-Afrikaanse inkomen toevloede naar 10% rijken en 4% naar 40% armen'. Ook zij oordeelt dat het ANC zijn economische visie onvoldoende had ontwikkeld. 'Hein Marais beweert dat het ANC in wezen geen economisch politiek programma heeft ontwikkeld tussen het Vrijheids Handvest van 1955 en het opzetten van structuren kort voor 1990, waarmee programma's voor economie en land in kaart werden gebracht.'¹

¹ Lyons, a.w., 140.

Ondanks aandringen van subcommissies en commissieleden van de Waarheids- en Verzoeningscommissie legden ondernemingen geen verantwoording af voor hun rol tijdens de apartheid, welke neerkwam op veel geld verdienen dankzij de werkkraft van de zwarte meerderheid, die evenwel niet in de opbrengst daarvan deelde. Zij benadrukten dat hun belangen samenvielen met de gemeenschapsbelangen in het opbouwen van de natie. Ze vroegen niet om amnestie, maar benutten de hoorzittingen om publiekelijk hun positie in de transformatie van het land te benaderen als slachtoffers van apartheid. De economische orde was niet fundamenteel veranderd.²

Lyons ziet het als een groot tekort van de Waarheids- en Verzoeningscommissie dat de buitenlandse bedrijven en multinationale ondernemingen niet zijn verhoord. Hun rol is wel vastgelegd in de archieven van de Anti-Apartheidsbeweging, die concludeerde: de snelheid waarmee het bouwwerk van de apartheid afbrokkelde, nadat het internationale zakenleven zich had teruggetrokken in reactie op de binnenlandse strijd in Zuid-Afrika en de internationale opinie tegen apartheid, is het onomstotelijke bewijs, als dat al nodig was, van de manier, waarop het internationale bedrijfsleven de apartheid overeind gehouden heeft.³ Wel vermeldt zij nog een aantal financiële maatregelen die de commissie bepleitte om de slachtoffers van apartheid te compenseren, waaronder een belasting op rijkdom (wealth tax).⁴

Begin 2004 konden we in de krant lezen dat er bij de Waarheidscommissie zelf grote teleurstelling bestond over de lauwe reactie van de regering op het werk van de commissie. Zo had de regering nog maar een fractie uitgekeerd van het schadebedrag dat de commissie aan de 20.000 slachtoffers had toegezegd. Voorzitter Tutu ondersteunde, zo meldde het artikel, claims tegen buitenlandse bedrijven die onder het apartheidsbewind hebben doorgewerkt en winst maakt. In Amerika maakt een speciale wet, de Alien Tort Act, mogelijk dat een Amerikaanse rechter een vonnis velt over bedrijven die hebben gehandeld in strijd met het internationaal recht. Met een beroep op deze wet konden multinationals als Shell, BP Exxon, Mobil, IBM en een aantal banken, waaronder Credit Lyonnais en de Deutsche Bank, die zaken bleven doen met het blanke apartheidsbewind, worden gedaagd.⁵ Vier maanden later berichtte de krant dat op 21 juni 2004 slachtoffers van het Zuid-Afrikaanse apartheidsregime president Thabo Mbeki en zijn voorganger Nelson Mandela hadden aangeklaagd bij een rechtbank in New York wegens medeplichtigheid

² Lyons, a.w., 140.

³ Lyons, a.w., 154.

⁴ Lyons, a.w., 158.

⁵ NRC-Handelsblad van 2 februari 2004.

aan uitbuiting. De advocaat van de slachtoffers, Ed Fagan, beschuldigde de ANC-regering ervan partij te kiezen voor grote bedrijven die dankzij apartheid rijk zijn geworden.

In een aparte zaak waren ook acht multinationals aangeklaagd wegens 'genocide, onteigening en andere onrechtmatige daden van de bedrijven tijdens de apartheid'.

In het rijtje bedrijven worden ook de mijngiganten Anglo American en Gold Fields genoemd, evenals de Union Bank of Switzerland. De advocaat noemde de bedrijven 'strategische partners' van het apartheidsregime, waarvan de verantwoordelijkheid bij de machtsovername als vanzelf geërfd is door de nieuwe regering. President Mbeki zou zich hebben schuldig gemaakt aan 'geheime deals en samenzweringen' die vervolging in de weg staan van bedrijven die zaken hebben gedaan met het blanke regime. De correspondent in Johannesburg licht toe, dat Mbeki zich altijd heeft verzet tegen vervolging van de multinationals. De rechtzaken zouden slecht zijn voor het investeringsklimaat in Zuid-Afrika. De regering kondigde aan zich te zullen verdedigen. Ook wordt in het artikel de schadevergoeding aan de meer dan 20.000 slachtoffers genoemd, die neerkomt op 30.000 rand (bijna 4000 euro) per persoon. De advocaat noemde deze vergoeding, die aanzienlijk lager uitviel dan de commissie had toegezegd, een belediging voor de slachtoffers.⁶

In een van de boeken die na de afschaffing van de apartheid en het werk van de Waarheids- en Verzoeningscommissie het licht hebben gezien, noemt de Canadese theoloog en ethicus Russell Daye de oproep die tijdens een conferentie van de niet-gouvernementele organisatie Jubilee South Africa werd gedaan om iedere rand die als herstelbetaling zou worden uitgekeerd aan slachtoffers van de apartheid, te verdubbelen met een rand, te betalen door het bedrijfsleven. De weigering van de bedrijven die betrokken waren bij de apartheidsregering om dit te doen, met het argument dat zij al grote bedragen besteedden aan sociale investeringen, voert hij aan als reden dat groepen slachtoffers de bovenvermelde processen zijn begonnen.⁷

Voorts vermeldt hij de uitkomsten van een onderzoek door het Instituut voor Gerechtigheid en Verzoening, dat aantoont hoe verschillend er door zwarten en blanken wordt gedacht over de rol van bedrijven en kerken in het proces van de herstelbetalingen.

'De ondervraagde zwarte mensen zijn het er in hoge mate mee eens dat de grote bedrijven, de Afrikaner kerken, blanke Zuid-Afrikanen en individuele

⁶ NRC-Handelsblad van 22 juni 2004,

⁷ Russell Daye, *Political Forgiveness, Lessons from South Africa*, New York, 2004, 145.

ondernemingen die van de apartheid profiteerden, de Zuid-Afrikaanse boeren en de wetsovertreders zelf allen gedwongen zouden moeten worden compensatie te betalen. Het is niet verrassend dat slechts tien procent van de blanke mensen van het gevoelen is dat hun verzocht zou moeten worden compensatie te bieden, maar het is opmerkelijk dat slechts een derde van hen voelt dat bedrijven, die rechtstreeks profiteerden van apartheid, gedwongen zouden moeten worden om te betalen.⁸

Aan dit hoofdstuk is als titel gegeven de vraag of we goed of fout zijn geweest. Hierin ligt een dubbele bodem, omdat we voor de beoordeling van deze vraag ten aanzien van het al of niet steunen van de sancties tegen Zuid-Afrika willen terugrijpen op de ervaringen die in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn opgedaan met economische collaboratie. In de eerste jaren van mijn onderzoek heb ik vergeefs gezocht naar een overzichtswerk dat behulpzaam zou kunnen zijn bij het plaatsen en beoordelen van zaken doen met een verwerpelijk regime. In 2003 verscheen het lijvige proefschrift van Jogli Meihuizen over de bestraffing van economische collaboratie tijdens de Tweede Wereldoorlog, waarvan ik meen dat het ook voor ons onderzoek zeer belangwekkend is.

Meihuizen maakt duidelijk dat er van de ethische rode draad, waarmee ik in dit boek lijnen probeer te trekken, bij de bestraffing van de economische collaboratie met de Duitsers absoluut geen sprake was. In artikel 102 van het Wetboek van Strafrecht wordt het misdrijf van hulp aan de vijand behandeld als een van de ernstigste misdrijven die het wetboek kent. Bij de berechting werd een deontologische redenering gevolgd. Volgens de jurisprudentie van de Bijzondere Raad voor Cassatie was de effectiviteit van de hulpverlening voor de strafbaarheid niet relevant.⁹ Met andere woorden: de rechters volgden uitsluitend het principe dat iedere vorm van meewerken met de vijand verwerpelijk was geweest. ‘Men moet in oorlogstijd desnoods zijn vermogen wagen, zoals een soldaat zijn leven.’¹⁰ ‘Er werd diametraal tegenovergesteld gedacht over de juiste houding tijdens de bezetting, en diensengevolge over de aan- of afwezigheid van de noodtoestand door enerzijds (raadslieden van) industrielen en anderzijds door leden van het Openbaar Ministerie en de rechtscolleges.’¹¹ Het verweer van de zakenmensen dat zij hadden voorkomen dat hun werknemers naar Duitsland werden gestuurd, de bedrijfsuitrusting hadden behoeft voor vernietiging en soms zelfs met hun verdiensten het verzet hadden helpen financieren, werd niet ontvankelijk verklaard.

⁸ Daye, *a.w.*, 168.

⁹ Meihuizen, *a.w.*, 500.

¹⁰ Meihuizen, *a.w.*, 543.

¹¹ Meihuizen, *a.w.*, 551.

‘Het kàn in het nationaal belang veel beter zijn dat de arbeiders van het bedrijf dan maar naar Duitsland worden gezonden of werkeloos worden en dat de outillage van het bedrijf wordt weggevoerd of vernietigd is, dan dat aan de vijand hulp wordt verleend welke voor de oorlogsvoering (of voor de morele weerstand van het Nederlandse volk) een funeste invloed kan uitoefenen.’¹²

Tegenover de uitspraak van het bijzondere hof dat een principiële weigering plicht was geweest, ongeacht de gevolgen, bracht de verdediger in, dat de betrokkenen die principiële keus niet hadden gedaan, omdat naar hun mening door deze principiële weigering juist de gevolgen ingetreden zouden zijn die zij meenden te moeten voorkomen.¹³ Eén van de advocaten betoogde dat soms collaboratie geboden was en niet-samenwerken op collaboratie neerkwam. Dit standpunt deelden alle vooraanstaande industriëlen, commissarissen en bankiers.¹⁴ De zakenmensen en hun verdedigers betoogden, dat na de oorlog sneller met de wederopbouw begonnen kon worden, doordat zij hadden besloten mee te blijven werken. Zij hielden machines, materiaalvoorraden en dergelijke in stand voor na de oorlog. ‘Door aan te blijven werd een groter kwaad afgewend.’¹⁵ De auteur wijst op ‘het hoge zou-karakter’ in het verweer van de industriëlen. ‘Nergens werd onomstotelijk aangetoond dat het Nederlandse belang meer gediend was door het geschipper om te redden wat er te redden viel dan door principiële weigerachtigheid om de vijand hulp te verlenen. En dat terwijl het voordeel dat de vijand had getrokken uit de collaboratie doorgaans niet voor betwisting vatbaar was.’¹⁶ Juridisch, zo vat de auteur samen, kon er aan de wederrechtelijkheid van meewerken met de vijand niet worden getornd. Hoogstens kon de verwijtbaarheid vervallen.¹⁷ Het is duidelijk dat de gedaagde partijen zich hierin niet konden vinden en alles in stelling brachten om de rechtscollages die met de bestraffing waren belast tot een ander inzicht te brengen met hulp van hun verdedigers. Ook advocaat-fiscaal Langemeijer, keerde zich tegen de door de Bijzondere Raad van Cassatie van meet af aan gehanteerde categorische prevalentie van het algemeen Nederlands belang. ‘Belangen kunnen niet in het algemeen worden afgewogen in de trant van “vaderlandse plicht” tegenover eigen veiligheid of economische belangen van hemzelf of van Nederland. Afgewogen kunnen slechts worden de belangen zoals zij in het concrete dilemma gemoeid zijn – dus zover als zij door de ene mogelijke oplossing of door de andere bevorderd of geschaad

¹² Meihuizen, *a.w.*, 546.

¹³ Meihuizen, *a.w.*, 549.

¹⁴ Meihuizen, *a.w.*, 552.

¹⁵ Meihuizen, *a.w.*, 562 en 580.

¹⁶ Meihuizen, *a.w.*, 556.

¹⁷ Meihuizen, *a.w.*, 593.

zullen worden.’¹⁸ De jurist D. van Eck, die een gezaghebbend boek schreef over *Het misdrijf van hulp aan de vijand*, voerde aan dat het te simpel is om het bonum commune boven het bonum privatum te stellen en dat was wel wat de Bijzondere Raad van Cassatie en de bijzondere hoven vonden.¹⁹ Rechter D.J.Veegens gaf aan dat de grens tussen geoorloofde en ongeoorloofde hulpverlening ontzettend moeilijk te bepalen is. ‘Het probleem is uiteindelijk onoplosbaar.’ Er was geen definitie, schrijft Meihuizen, voor wat strafbare collaboratie was, ook na de oorlog niet. Men kan, zo vervolgt hij, volhouden dat zij onmogelijk was en is.

‘De hoogste ambtenaren (bij afwezigheid van de ministers, die in Londen waren, RJB) gaven vrijbrieven voor collaboratie en de industriëlen kozen dienovereenkomstig voor een uitweg uit hun dilemma. Die uitweg was niet onverdedigbaar in het licht van artikel 102 van het Wetboek van Strafrecht, en daarop waren de meeste verweren van industriëlen na de bezetting dan ook gebaseerd. Er werd geen duidelijke grens gesteld; volgens sommigen bleef het bij een worsteling, volgens anderen was er sprake van een glijdende schaal van onverdacht naar strafbaar gedrag. Het ging in feite tevens om een ethisch dilemma. De poging dat via een scherpe juridische definitie te beslechten, moest wel tot een onbevredigend resultaat leiden. Zo’n poging kan men lezen in de rechtspraak van de BRVC. In beginsel was alle collaboratie strafbaar, ongeacht omvang en effectiviteit. Volgens die maatstaf had het Nederlandse volk met inbegrip van de industriëlen na de capitulatie in mei 1940 en masse de zee in moeten lopen om aan (economische) collaboratie te ontkomen. Nu men dat niet had gedaan, stond men voor de onmogelijkheid om iedereen te straffen.’²⁰

‘In de lente van 1944 werkte de helft van de industrie voor de Duitsers. Stringente bestraffing zou schade hebben gebracht aan de wederopbouw.’²¹

Het belang van bedrijven bij de wederopbouw is dan ook een doorslaggevende factor gebleken bij de uiteindelijke bestraffing. ‘De bruikbaarheid bij de wederopbouw en de industrialisatie van ons land na de oorlog was bepalend voor de zuiverheid in de oorlog.’²²

De overeenkomst met Zuid-Afrika springt in het oog. Na alle ellende was het bedrijfsleven van enorme betekenis om het land en zijn bewoners nieuwe toekomst te geven. ‘Het belang van bedrijfszuivering viel in het niet vergeleken bij het opheffen van de schrijnende nood onder de bevolking. Ook

¹⁸ Meihuizen, *a.w.*, 592.

¹⁹ Meihuizen, *a.w.*, 588.

²⁰ Meihuizen, *a.w.*, 745.

²¹ Meihuizen, *a.w.*, 741.

²² Meihuizen, *a.w.*, 739

daarom werd de bestraffing van economische collaboratie eerder beschouwd als een noodzakelijk kwaad dan als een eis van gerechtigheid.²³ Niet voor niets zal de onderzoeker daarom zijn studie de titel *Noodzakelijk kwaad* hebben meegegeven. Voor ons thema zijn de bevindingen in zijn boek interessant en behulpzaam, omdat we in feite bij de economische boycot op het zelfde ‘ordinaire’ punt van de noodzaak van eten en drinken, de ‘brood-en-boter’-vraag uitkomen. Hoe moeilijk goed en kwaad te scheiden zijn, komt treffend naar voren in nog een zin uit deze studie. ‘De ondernemers stonden in de bezettingstijd voor een dilemma. Zij hadden daadwerkelijk de zorg voor het belang van de Nederlandse bevolking in het algemeen en voor dat van hun personeel in het bijzonder. Die belangen waren het beste gediend met voortzetting van de werkzaamheden, ook als die de Duitse oorlogvoering ten goede kwamen.’²⁴

In het vervolgingsbeleid vond selectie plaats. Voornaamste criterium was het belang van betrokkene voor de wederopbouw. Hoe groter dat belang, des te minder de kans op vervolging.²⁵ Ziehier het probleem van principe en praktijk. Wie zich in de rol van de rechters van toen verplaatst, zal het deontologische, principiële uitgangspunt dat alle hulp aan de vijand strafbaar was, kunnen begrijpen. Als zij uitzonderingen hadden gemaakt door naar de gevolgen van die hulp te kijken, was dan het eind niet zoek geweest? De gevolgen zijn voor hen hoogstens van invloed geweest op de strafmaat, maar nooit op het oordeel van de strafbaarheid zelf. Waren zij die principiële houding niet verschuldigd tegenover allen die hun leven hadden gelaten of dierbaren hadden verloren in de strijd tegen de bezetter? Tegelijk moet het voor hen wrang zijn geweest, en is dit nu voor ons allemaal nog zo, dat een deel van degenen die samenwerkten met de Duitsers wel en een ander deel niet is gestraft (met gevangenisstraffen, geldboetes, maar ook het afnemen van passief en actief kiesrecht voor een bepaalde tijd). Het boek vermeldt dat van de totaal behandelde zaken (2616) 34,5% werd geseponeerd, in 45,9% van de gevallen geen maatregel werd getroffen en in 19,6% van de gevallen tot een bedrijfsontzetting werd besloten.²⁶

Oorlog en met oorlog vergelijkbare omstandigheden brengen kennelijk een heel eigen dynamiek met zich mee, waarbij van vrije keus vroeger of later geen sprake meer is. Het begrip ‘noodzakelijk’ vinden we dan ook terug in de woorden, waarmee Martin Walzer het conflict tussen collectief overleven en mensenrechten analyseert.

²³ Meihuizen, *a.w.*, 745.

²⁴ Meihuizen, *a.w.*, 745.

²⁵ Meihuizen, *a.w.*, 746.

²⁶ Meihuizen, *a.w.*, 778.

‘De wereld van noodzakelijkheid wordt voortgebracht door een conflict tussen collectief overleven en mensenrechten. Wanneer we daarmee te maken krijgen, is er een conflict tussen twee manieren van denken: de utilistische en de absolutistische. We weten dat er sommige uitkomsten zijn, die koste wat het kost vermeden dienen te worden, en we weten dat er sommige kosten zijn die nooit echt kunnen worden betaald.’²⁷

In deze beschrijving herkennen we de onmogelijkheid die zich voordoet bij de bestraffing van de economische collaboratie in Nederland en die zich, naar mijn mening, ook voordoet bij de schuldvraag die is verbonden met geld verdienen in of aan het Zuid-Afrika van de apartheid. De rechtvaardige zaak vraagt om een principiële veroordeling: apartheid was fout en zaken doen met het regime van de apartheid was verkeerd. Maar hoe kan de noodzaak van overleving hierin worden afgesplitst van het grote geheel? Zelfs bij zo iets teers als kinderarbeid zal een boycot van producten, waaraan ook kinderen hebben meegewerkt, niet in alle gevallen een oplossing zijn die recht doet aan de ‘brood-en-boter’ vraag. Het principe vraagt altijd weer om verdere doordenking van de aspecten van goed en kwaad in relatie tot de geleefde werkelijkheid. Walzer stelt dan ook vast dat er van één moraal kader voor het beantwoorden van onze morele vragen geen sprake kan zijn. ‘We moeten onder ogen zien dat deze twee vormen van morele intuïtie onmogelijk in één enkelvoudig, samenhangend moreel systeem kunnen worden samengebracht, en dat de wereld ons voor situaties kan plaatsen, waarin er voor een mens geen eerbare of morele weg is om te nemen, geen weg die vrij is van schuld en verantwoordelijkheid voor kwaad.’²⁸

Soms is er werkelijk geen keus uit twee mogelijkheden of de pijn om één van de twee wel te moeten kiezen. Sprekend over al of niet de oorlog aangaan, zegt Paul Ramsey; ‘Of men besluit te interveniëren of niet te interveniëren, men begeeft zich op een weg van optreden die zowel goede als kwade gevolgen heeft en vele onvoorspelbare resultaten.’²⁹ Er zit niets anders op dan aan één kant van het dilemma te gaan staan, althans wanneer het niet louter een theoretische aangelegenheid betreft, maar de strijd om het bestaan.

Gewapend met deze wijsheid willen we nu nog onderzoeken welke verleiding het sanctievraagstuk kan opleveren om te kiezen voor de schijn of al te gemakkelijk één morele keuze te vereenzelvigen met wat goed is. Daarna is het tijd voor een morele eindafweging.

²⁷ Walzer, *a.w.*, 325.

²⁸ Walzer, *a.w.*, 325-326.

²⁹ Paul Ramsey, *The Just War; Force and Political Responsibility*, Lanhan 2002³, 27.

5§5 De verleiding van schijn en vereenzelviging

Uit de diverse belichtingen van het fenomeen ‘sanctie’ in het voorafgaande is één ding zeker duidelijk geworden. Boycots zijn een gegeven dat onlosmakelijk is verbonden met publiciteit. Wie sancties nastreven, zullen alle aandacht van de media proberen te verkrijgen voor het bekend maken van hun oprechte wens schendingen van mensenrechten aan de kaak te stellen. Omgekeerd zal de morele verontwaardiging ook vrijwel altijd zijn gevoed door wat de journalistiek heeft aangedragen en daarvan vooral de krantenfoto’s en televisiebeelden. Dit sterk publieke karakter kan uitnodigen tot gebruikmaking van de schijn. ‘Zoals bij alle maatregelen van politici, is er een kosmetisch en publicitair element in het formuleren en opleggen van sancties’, stelt de studie van Weiss vast.¹ Dat de wereld graag bedrogen wil worden, blijkt bij voorbeeld uit de volgende, nogal bittere constatering uit het boek over de olieboycot. ‘Regeringen, oliemaatschappijen en scheepvaartlijnen namen in het openbaar routineus de morele hoge weg, door apartheid te veroordelen en zelfs het olie-embargo te steunen en er aanspraak op te maken dat zij de principes daarvan onderschreven. In het geheim echter namen zij de lage weg van geldelijk belang.’² Eenzelfde gespletenheid tussen duidelijke woorden en aarzelende daden die deze studie bij de vakbonden waarnam, kwamen we al hiervoor tegen. Nossal, die zich in zijn sanctie-onderzoek concentreert op middelgrote landen, Australië en zijn eigen land Canada, kwalificeerde de sanctiepolitiek van de niet-grote landen als een regendans, omdat deze landen niet om instrumentele, maar om symbolische redenen boycotten. De regendans moeten we verstaan als een activiteit die in feite weinig tot stand brengt, maar de deelnemers een goed gevoel geeft omdat er iets wordt gedaan aan een serieus probleem.³ Nossals Zuid-Afrikaanse collega Giliomee komt tot dezelfde conclusie.

‘Bij sancties speelt het gevoel van deugdzaamheid een belangrijke rol, dat men zich zelf veel beter voelt dan anderen. Ik heb eigenlijk nooit veel respect gehad voor de sanctie-mensen, maar meer voor diegenen, die plaatselijk georganiseerd en gemobiliseerd hebben om te zien wat zij recht konden trekken. Wat was de echte opoffering van degenen die sancties instelden? De mensen die zij het liefste wilden straffen, waren waarschijnlijk de laatsten die geraakt zouden zijn door die sancties.’⁴

¹ Weiss, *a.w.*, 221.

² Hengeveld, *a.w.*, 269.

³ Nossal, *a.w.*, XIII.

⁴ Giliomee in eerder vermeld gesprek.

Er kan dus een indruk worden gewekt van morele betrokkenheid en activiteit, waarvan de betekenis in wezen zeer beperkt blijft. In deze geest werd kritiek geïoefend op de Wereldraad van Kerken die tijdens de vergadering van het Centraal Comité in Bangalore in 1973 een lijst van 650 maatschappijen had opgesteld die zakelijk waren verbonden met Zuidelijk Afrika en vervolgens de eigen belangen in de maatschappijen die op de lijst voorkwamen, van de hand had gedaan. 'Had de Wereldraad van Kerken werkelijk een voorbeeld willen geven aan het bedrijfsleven en aan de kerken, dan had hij het economisch verlies van desinvestering voor eigen rekening moeten nemen, bij voorbeeld door vernietiging van zijn aandelenbezit in de betrokken maatschappijen.'⁵

We noemden al de moeite die niet-blanken in Zuid-Afrika ondervonden om voor hun anti-boycot standpunt uit te komen. Hierin speelden zowel groepsdwang als de propagandistische gretigheid van de apartheidsregering een rol. Jill Wentzel haalt fragmenten aan uit een artikel van mevrouw Nomavenda Mathiane in het tijdschrift *Frontline* uit mei 1988.

'Hoe vaak luister je niet met verbazing naar die zwarten die opiniebarometers zijn geworden binnen de ghetto's en zich op partijtjes van blanken pro desinvestering uitspreken, maar heel anders wanneer zij in de buurtcafé's rondhangen. (...) We zien strategieën die ons nergens dichterbij onze bevrijding brengen, maar spreken ons daarover niet uit vanwege de vrees dat het Bureau van Informatie maar al te graag deze uitspraken in zijn voordeel zal uitleggen. We spreken ons niet uit, omdat we dan tot collaborateurs en vrienden van Pretoria bestempeld zullen worden. Er bestaat een mythe die zegt dat wij, omdat we tegen de regering zijn, om die reden zonder nadenken voor welke maatregel dan ook opgelegd door de bewegingen moeten zijn.'⁶

Een vergelijkbare ervaring verwoordde politieke wetenschapper Geldenhuys.

'De zwarten hebben in een geweldig moeilijk dilemma gestaan. Het gevaar bestond dat oppositie tegen de sancties werd opgevat als steun aan de status quo. Het was het moeilijke dilemma van brood op tafel of verzet tegen de regering. De mening was: als je tegen apartheid bent, kun je niet tegen sancties zijn, hoewel iemand als Buthelezi het verzet van een grote groep mensen tegen de sancties heeft verwoord. Je moet dat in het emotionele klimaat van destijds verstaan.'⁷

We stuiten hier op een heel herkenbaar menselijk probleem, dat zich verscherpt in strijdsituaties. Als we bij een groep willen horen, met alle be-

⁵ Kritiek die (niet als commissie-standpunt) wordt vermeld in het 'Beleidsadvies van de Raad van Kerken', 20.

⁶ Wentzel, *a.w.*, 141.

⁷ Geldenhuys in eerder vermeld gesprek.

langen daaraan verbonden, zal het meer regel dan uitzondering zijn dat de enkeling het collectief volgt. Op ‘niet-volgen’ staan immers sancties, om dit woord eens in een puur individuele betekenis te gebruiken. Enkele blanke gesprekspartners in Zuid-Afrika die zich openlijk hadden verzet tegen de apartheid, gaven daarvan op een bewogen manier in hun relaas blijk. Zij waren met name in kerkelijke kring zo goed als geëxcommuniceerd. Gous noemt de onkritische vereenzelviging van de Nederduitse Gereformeerde Kerk met de regering van Zuid-Afrika in één adem met de vereenzelviging van de Wereldraad van Kerken met de bevrijdingsbewegingen.⁸ Hij maakt hiertegen bezwaar, net als tegen de gevolgen ervan. Er was inconsequentheid als het ging om economische betrokkenheid. De Wereldraad van Kerken bepleitte sancties en desinvestering, omdat regering en apartheid konden overleven dankzij economische betrokkenheid bij Zuid-Afrika. Dezelfde logica werd niet toegepast op het Programma ter bestrijding van racisme, dat geld schonk aan organisaties die werkten met terreur. ‘Die Wereldraad van Kerke het ontken dat financiële betrokkenheid politieke aandachtigheid tot gevolg het.’⁹ Door de bestuurders van het fonds is overigens altijd als verweer aangevoerd dat het geld louter voor humanitaire activiteiten van de bevrijdingsbewegingen werd aangewend. We kwamen al vaak te spreken over de rol van de Wereldraad van Kerken ten aanzien van de sancties tegen Zuid-Afrika en op de teleurstelling van Gous over de lijn van isolatie die werd gekozen in plaats van de dialoog. Als het over vereenzelviging gaat, moet worden gezegd dat de Wereldraad daarin soms wel heel ver durfde te gaan, zoals in het rapport over de bankleningen. Daarin wordt bij voorbeeld uit een antwoord aan de directie van de AMRO-bank (29 september 1976) geciteerd.

‘Onze contacten onder de zwarte mensen in Zuid-Afrika zijn veel intensiever en oneindig representatiever dan die van u kunnen zijn. Het is zonneklaar dat de AMRO slechts loyaliteit is verschuldigd aan zijn aandeelhouders, inleggers en personeel, en dat de Wereldraad van Kerken loyaliteit is verschuldigd aan de wereld als geheel, waaraan hij al zijn denken en doen dient te wijden. Door uw daden en aanspraken gebruikt u de macht van AMRO voor politieke doeleinden, in dit geval om het apartheidsregime in Zuid-Afrika te ondersteunen.’¹⁰

Wereldraad-woordvoerder Sjollemabracht in zijn boek wel begrip op voor de weerstanden in Nederland. ‘Net als elders was het (des)investeringsstema een van de moeilijkste voor de Nederlandse kerken. Velen dachten dat de zogenaamde hervormingsaanpak voldoende zou zijn, maar ook omdat er enige

⁸ Gous, *a.w.*, 346/7.

⁹ Gous, *a.w.*, 349.

¹⁰ ‘World Council of Churches Bankloans’, 42.

twijfel bestond over de effectiviteit van zo'n strategie.¹¹ Toch komt ook zijn uiteindelijke mening neer op een vereenzelviging van de veroordeling van apartheid met de instemming voor desinvesteringsmaatregelen. 'Een internationaal en oecumenisch gecoördineerde beleidslijn die dwingt tot terugtrekking uit Zuid-Afrika, is nu de enige relevante en passende keuzemogelijkheid voor hen, die de strijd voor bevrijding wensen te steunen.'¹² De theoloog Villa-Vicencio onderkende het gevaar van vereenzelviging, maar zag desalniettemin geen andere weg dan een partijdige keus. 'De kerk kan nooit synoniem zijn met een specifieke bevrijdingsbeweging, maar is theologisch verplicht te delen in het bevrijdingsproces.'¹³

De behoefte aan vereenzelviging heeft een duidelijke oorzaak. In een werkelijkheid die zo gecompliceerd en zo conflictueus is, kan een schematische benadering houvast en duidelijkheid bieden. Publiciteit in ons tijdperk wordt aangedreven door haast. De boodschap moet kort en bondig zijn, maar niet alles kan in een tijdsblokje van tweeënhalve minuut adequaat worden verklaard. Ook de politiek kan verleiden tot een schematische weergave van de ingewikkelde werkelijkheid en wel om met een simpele boodschap aanhang te verwerven. Indelingen in groepen, klassen en landen of groepen landen kunnen dienen om de wereld op die simpele manier te verklaren. De kritische Zuid-Afrikaanse onderzoeker Bloom wijt de vereenzelviging die plaats vond in het sanctiedebat aan het voorrang geven aan motieven boven consequenties. Dat is de rode draad die we al talloze keren ontwaarden. 'Als bewegingen overzee sancties bepleiten onder de vlag van "anti-apartheid", wordt iemands goede trouw onder verdenking gesteld, wanneer hij een andere manier bepleit om verandering in Zuid-Afrika aan te moedigen, die niet uitgaat van het emotioneel aansprekende element van straffen en het vermijden van ieder besmettelijke contact.'¹⁴ Onkritische vereenzelviging nam hij ook waar in de denkrichting die destijds het politieke debat meer beheerste dan nu nog in het westen het geval is, het marxisme-leninisme, waarin gewerkt wordt met schuldtoekenning aan hele maatschappelijke klassen, categorieën burgers en rassen. Dit weerspiegelt de vooringenomenheid met het collectief willen indelen van mensen.¹⁵

Dat het ook anders kan, bewijst de studie over het olie-embargo, waarin de stelling luidt: 'Er waren geen goede of slechte landen, maar goede en slech-

¹¹ Sjollema, *a.w.*, 88.

¹² Sjollema, *a.w.*, 102.

¹³ Villa-Vicencio, *a.w.*, 136.

¹⁴ Bloom, *a.w.*, 158.

¹⁵ Bloom, *a.w.*, 207.

te embargopolitiekten.’ Hoe moeilijk het is morele inzichten in de praktijk te brengen, illustreren zij met het voorbeeld van de Verenigde Staten en Noorwegen, landen die wel een goede anti-apartheidwetgeving met invloed hadden, maar geen consequente uitvoering gaven aan uitvoering van de sancties.¹⁶ Het boek steekt de hand ook in eigen boezem door toe te geven dat het Shipping Research Bureau weliswaar een sleutelrol vervulde bij het toezien op de olie-boycot, maar dat het tegelijk zijn vestigingsplaats had in het land van Shell en de Rotterdamse vrije oliemarkt.¹⁷

Geen lichtvaardige vereenzelviging werd toegepast in het oordeel van de Waarheids- en Verzoeningscommissie, die zowel het geweld van de onderdrukkers als van de bevrijdingsbewegingen aan de kaak stelde, hoewel dit in het ANC-kamp slecht viel. In het gesprek met oud-ANC-bestuurder Hendricks, dat plaats vond kort na publicatie van het rapport van de commissie, werd de teleurstelling hierover duidelijk. Hij gaf aan dat (regionale) leiders zoals hij zich bewust waren van het moeilijke werk dat de vrijheidsstrijders hadden moeten opknappen. De solidariteit met hen mocht nooit worden losgelaten. ‘Wij veroordelen wat zij deden niet, maar praten het evenmin goed’.¹⁸ De opstelling van de Waarheids- en Verzoeningscommissie blijkt hiermee een bevestiging te zijn van de opvatting die we eerder aanhaalden van Patijn en Spijkerboer, dat er geen verschil bestaat tussen onderdrukkend en bevrijdend geweld, maar dat beide onder kritiek dienen te worden gesteld.

We hebben hier, alvorens de ethische eindafweging te formuleren, een pas op de plaats gemaakt bij het probleem van de vereenzelviging om daarmee de moeilijkheidsgraad van al het morele denken en doen nog eens te onderstrepen. Wie zal altijd consequent zijn, zowel in denken als doen en wie kent niet de verleiding van het al te gemakkelijke denkschema dat indeelt in klassen, kleuren en groepen? Zeker in een strijdsituatie is de uitnodiging om dat te doen alleen maar sterker. De titel boven dit hoofdstuk luidt: ‘Zijn we goed of fout geweest?’ Die vraag kan soms op veilige academische afstand worden beantwoord, maar het omgekeerde is ook mogelijk. Een mens kan zo maar voor levensgrote vragen van goed en kwaad worden geplaatst, zoals in Nederland tijdens de Tweede Wereldoorlog. Goed en fout konden worden vereenzelvigd met breken en blijven. Voor een antwoord op de vraag of men moest weggaan of blijven, werden bij voorbeeld de burgemeesters gesteld. Een van hen schreef in die jaren een dagboek zonder te kunnen vermoeden dat het na de oorlog (op verzoek van L. de Jong) zou worden gepubliceerd onder

¹⁶ Hengeveld, *a.w.*, 191.

¹⁷ Hengeveld, *a.w.*, 336.

¹⁸ Hendricks in eerder vermeld gesprek: We don’t condemn it nor do we condone it.

een titel die, zij het verbasterd, gemeengoed werd in de Nederlandse taal. De uitdrukking ‘burgemeester in oorlogstijd’ verwoordt het dilemma, waarvoor het leven onder een vijandige overheid kan plaatsen. J.J.G.Boot, die van 1937 tot 1951 burgemeester was van de Acherhoekse gemeente Wisch, vertelt in zijn dagboek, dat er in het jaar van zijn aantreden aanwijzingen waren gegeven voor als Nederland bezet gebied zou zijn. ‘Deze waren overtuigend voor een zo lang mogelijk aanblijven van de burgemeester in het belang van de bevolking. Maar met het groeien van de illegaliteit, groeide de opvatting dat aanblijven slechts binnen zeer enge perken nog mogelijk was.’¹⁹ Ook hij kwam in aanraking met het probleem van de vereenzelviging: ‘De in de eerste maanden gewaardeerde “diplomatie”, zou een paar jaar later als “vrees” worden uitgekreten.’²⁰ Dit gegeven brengt hem tot een conclusie die overeenkomt met de ethische rode draad in ons betoog: ‘Over de onderlinge verhouding van beginsel en opportunisme zullen altijd wel verschillen blijven’.²¹ Een vaststelling vanuit de praktijk van het probleem dat ons in de vorige paragraaf bezig hield en waarvan Walzer in een treffende formulering liet zien dat het uiteindelijk onoplosbaar is. Het lezen van zo’n aangrijpend dagboek maakt, net als de gesprekken die ik in Zuid-Afrika voerde met mensen die in al die verschillende rollen en verantwoordelijkheden betrokken zijn geweest bij de strijd tegen de apartheid, bescheiden bij het doordenken en bespreken van de morele vragen ‘op academische afstand’.

Toch kunnen de zeeën ook in discussies hoog gaan, zoals we in het begin al weergaven in de woorden van de theoloog G. Boer, die binnen de kerk verwijdering en verbittering tussen de voor- en tegenstanders van de des-investeringsacties van nabij had waargenomen. Het Zuid-Afrika debat binnen de Hervormde Kerk roept de herinnering wakker aan een klein geschrift dat nog altijd fundamenteel is voor discussies over morele vragen in het kader van een christelijke ethiek. In 1955 publiceerde de synode van de Nederlandse Hervormde Kerk, in het kielzog van het befaamde Mandement van de Rooms-Katholieke bisschoppen, het rapport *Christen zijn in de Nederlandse samenleving*, waarvoor de aanleiding deels lag in het gegeven dat een groeiend aantal gemeenteleden en predikanten zich niet langer binnen een rechtstreeks door kerk en geloof gestempelde, confessionele organisatie wilde bezig houden met de maatschappij. De synode verdedigde het goed recht van deze niet-confessioneel georganiseerde maatschappelijke betrokkenheid door ‘het euvel der vereenzelviging’ aan te wijzen. Dit euvel doet zich voor, wanneer degenen, die kiezen voor een christelijke organisatie vinden dat hun keus meer in

¹⁹ J.J.G. Boot, *Burgemeester in bezettingstijd*, z.j. (1967?), 53.

²⁰ Boot, *a.w.*, 33.

²¹ Boot, *a.w.*, 241.

overeenstemming met het geloof is dan van degenen die voor een niet-christelijke organisatie kiezen.²² Het gaat er hier dus om hoe leden van dezelfde kerk elkaar benaderen en verdragen in de morele vragen van het persoonlijke en maatschappelijke leven. ‘Het feit dat de leden der christelijke kerk niet tot dezelfde houding en gedragingen komen, behoeft ons niet te verontrusten, indien zij althans hun houdingen en gedragingen door hun belijden willen laten bepalen.’²³ Voor ieder moreel debat kan deze grondhouding ruimte bieden aan elke deelnemer, die vanuit een oprechte bewogenheid een inbreng wil hebben. ‘Wanneer een christen ontkent dat een andere christen, met een gedrag dat van het zijne afwijkt, evenzeer wordt geleid door zijn geloof in Gods openbaring, schakelt hij het Woord Gods gelijk met een politieke wereldbeschouwing.’²⁴

Het rapport over de Zwitserse bankgesprekken spreekt in de samenvattende beoordeling vanuit dezelfde geest, wanneer het vraagt wat nu precies de oorzaken zijn geweest van de veranderingen in Zuid-Afrika tussen 1986 en 1990.

‘Zeker niet de bemoeienissen van de kerkelijke gespreksdelegatie, zeker niet de sporadische kritiek van de bankvertegenwoordigers aan het adres van wie de verantwoordelijkheid droegen voor de apartheid. Het waren noch de sancties noch de bevroese bemiddelingspogingen, evenmin de gewelddadige of de geweldloze en ook niet de verbale protesten. Een mengeling van de meest uiteenlopende gebeurtenissen en ontwikkelingen heeft de veranderingen dichterbij gebracht en men kan er slechts dankbaar voor zijn, dat die niet vergezeld gingen van heftige uitbarstingen van geweld en – onder de gegeven omstandigheden – betrekkelijk vredig konden verlopen. Niemand kan achteraf voor zichzelf opeisen dat de geschiedenis hem gelijk heeft gegeven. Juist een theologische visie op historische samenhangen moet steeds weer rekenen met het gegeven, dat de geschiedenis niet eenvoudig een project is van mensen die handelen, maar evenzeer een gebeuren dat mensen overkomt en zowel de tijdgenoten als wie later werden geboren en de geschiedenis interpreteren met open vragen achterlaat.’²⁵

In de geest van deze twee kerkelijke rapporten kunnen wij, als het goed is, binnen de kerk een vrijheid ontvangen, waarvan het nog maar de vraag is in hoeverre die in bij voorbeeld een politieke partij te vinden is. We zullen daarover in de laatste paragraaf nog uitgebreider spreken, maar hier afsluiten met een voorbeeld dat enkele malen in de ontmoetingen in Zuid-Afrika ter sprake kwam. Aan enkele gesprekspartners heb ik de vraag voorgelegd of het nieuwe

²² *Christen zijn in de Nederlandse samenleving*, Herderlijk schrijven vanwege de Generale Synode van de Nederlandse Hervormde Kerk, Den Haag 1955, 30.

²³ *Christen zijn in de Nederlandse samenleving*, 14.

²⁴ *Christen zijn in de Nederlandse samenleving*, 23/4.

²⁵ Weber-Berg, a.w., 60.

Zuid-Afrika al sancties had opgelegd of dat zij voor mogelijk hielden dat het eens zover kwam. Batchelor noemde de kritiek van de regering op Indonesië en zijn rol in Oost-Timor, maar dit werd niet belangrijk genoeg gevonden om iets te doen. 'Feitelijk heeft ons Ministerie van Buitenlandse Zaken vele keren argumenten aangedragen tegen sancties, omdat ze niet effectief zouden zijn, maar natuurlijk is dat niet evident. Nee, hun visie is dat je deze partijen niet moet isoleren, maar eerder met hen in contact moet zien te komen, iets dat natuurlijk de lijn was die de oude regering van de Nationale Partij placht te volgen.'²⁶ Geldenhuys antwoordde op de vraag hoe de nieuwe regering landen benadert die de mensenrechten schenden:

'Zij benadert die landen vooral op grond van hun houding in de apartheids-tijd. Het partijdige belang van het ANC weegt zwaarder dan universele morele kwesties, zoals bij voorbeeld internationale terreur. Het ANC geeft geweldig hoog op van mensenrechten, maar als puntje bij paaltje komt, maakt het morele overwegingen ondergeschikt aan banden van loyaliteit. Het ANC is eclatant eerlijk. Het zal zijn vrienden nooit in de steek laten.'²⁷

²⁶ Batchelor in eerder vermeld gesprek.

²⁷ Geldenhuys in eerder vermeld gesprek.

5§6 Ethische eindafweging

In deze laatste paragraaf willen we de eerdere ethische tussenafwegingen, waarmee de eerste vier hoofdstukken steeds werden afgesloten, verbinden met de ethische overwegingen uit het laatste hoofdstuk en trachten tot een eindafweging te komen.

We kozen de theorie van de rechtvaardige oorlog als ethisch kader voor een oordeel over de boycot. Het is een denkschema dat de eeuwen door is gebruikt bij de benadering van conflicten. Het verplicht degenen die een strijd willen aangaan, zich hiervoor te verantwoorden, omdat de normale weg een weg van geweldloze, vreedzame verhoudingen is. Sancties kunnen worden beschouwd als een vorm van oorlogvoering, omdat de wederkerigheid in een relatie wordt opgezegd en vervangen door eenzijdige dwanguitoefening. Eigen zeggenschap over diverse maatschappelijke sectoren wordt beknot. Dit kan door het land dat sancties krijgt opgelegd moeilijk anders worden beschouwd dan als een daad van agressie. In Zuid-Afrika werd dan ook over de ‘sanksieveldtog’ gesproken. Een land, waarvan de onrechtvaardige politiek wordt afgekeurd, moet voelen, omdat het niet wil horen. Door het afsnijden van economische, politieke, culturele en wetenschappelijke banden wordt het doelwit-land in de uitoefening van zijn soevereiniteit gehinderd. Er wordt bewust schade aangericht om een kwaad in te dammen of te beëindigen. Vandaar dat het verdedigbaar is boycotts te vergelijken met oorlogshandelingen.

We zagen dat zowel door onderzoekers als uitvoerders van sancties juist is ontkend dat het bij boycotts om een vorm van oorlogvoering gaat. De maatregelen die beogen een regime tot wijziging van zijn onrechtvaardige beleid te brengen, vallen dan onder vreedzaam internationaal opereren als alternatief voor oorlog.

Duidelijk is dat velen gruwen van de gedachte dat sancties oorlogsdaden zijn, omdat zij het christelijk geloof absoluut niet met uitingen van geweld kunnen verbinden, doch enkel met initiatieven van vrede. We namen kennis van de argumenten, waarmee de Duitse ethicus Huber een terugkeer tot de leer van de rechtvaardige oorlog onaanvaardbaar achtte. ‘Een vertegenwoordiger van de theologische ethiek moet vanuit het groundbegrip van de vrede denken. Theologische vredesethiek kan zich niet baseren op het begrip “oorlog”.’¹

De enige manier om deze tegenstelling te overwinnen, is de aanname dat uiteindelijk zowel de leer van de rechtvaardige oorlog als het pacifisme een gemeenschappelijke vooringenomenheid tegen geweld hebben. De cri-

¹ Huber, a.w. 127.

teria van de rechtvaardige oorlog zijn bedoeld om geweld slechts als uitzondering te legitimeren. De normale gang van zaken is, dat geen geweld wordt toegepast. We namen kennis van de opvatting van O'Donovan, voor wie deze gelijkschakeling tussen pacifisme en rechtvaardige oorlog te vlot geschiedt. De liefde voor God kan immers, zegt hij in navolging van Augustinus, van ons verlangen dat wij bereid zijn geweld toe te passen om op te komen voor het recht van wie dit zelf niet of niet meer kunnen. Naar mijn mening is het reeel van de gemeenschappelijke vooringenomenheid tegen geweld uit te gaan, maar dit neemt niet weg dat we als mensheid met een vraag moeten leven, die onbeantwoordbaar lijkt. Als de normale gang van zaken is dat geen geweld wordt toegepast, waarom is de mensengeschiedenis dan zo onvoorstelbaar belast met een niet aflatende reeks van oorlogen? Een Griekse wijsgeer van voor het begin van de christelijke jaartelling, Heraclitus, vatte dit gegeven van de oorlog positief op in een kernachtige uitdrukking met allitteratie: 'polemos pantoos pater' (oorlog is de vader van alle dingen).² Ook in een christelijke visie op de geschiedenis ontkomen wij niet aan de conclusie, dat de God van hemel en aarde blijkbaar geen andere weg naar zijn definitieve koninkrijk kon gaan dan via een geschiedenis vol conflicten.

Met het overdenken van deze vragen maken we ongemerkt de overgang naar een andere tak van de theologie, de dogmatiek, waaruit duidelijk wordt dat ethiek en dogmatiek niet voor niets zijn samengebracht in de systematische afdeling van de christelijke theologie. De strijd tegen het apartheidsstelsel noodzaakt ons over de omheining van de ethiek heen te kijken naar het terrein van de geloofsleer. Het kwaad van de apartheid is een indrukwekkend voorbeeld van hoezeer het mis kan gaan in de geschiedenis van de mensen en dat dit kennelijk onder christenen net zo goed mogelijk is als onder andere gelovigen of mensen die zichzelf niet als gelovig beschouwen. Dogmatisch kunnen we stellen dat God door de wereld, en de mensen erbij, te scheppen een deel van zijn soevereiniteit heeft afgestaan. Zelfs de jongste of maatschappelijk minst in aanzien staande mensen hebben een stuk eigen zeggenschap tot hun beschikking, waarmee de zeggenschap van God wordt ingeperkt. Blijkbaar heeft Hij geen werkelijkheid gewild, waarin niet die vrijheid zou bestaan, of het nu om de mensen of andere onderdelen van de schepping gaat.³ Hiermee is de mogelijkheid van strijd en oorlog gegeven, met de hachelijke opdracht voor ons als mensen om te kiezen tussen goed en kwaad of, zoals vaak het geval is, om te kiezen voor het mindere kwaad tegenover het grotere. Wie uiteindelijk juist heeft gekozen, wordt meestal pas op langere termijn duidelijk

² C.J. de Vogel, *Greek Philosophy I, Thales to Plato*, Leiden, 1963, 25.

³ H. Berkhof, *Christelijk geloof, Een inleiding tot de geloofsleer*, Nijkerk, 1973, 194-196

en soms, zegt alweer de geloofsleer, komt dit pas aan het eind bij het laatste oordeel dat God en zijn Zoon Jezus Christus zullen vellen over de mensenlevens. We herinneren ons dat Beyers Naudé, de dominee, zijn vriend Alan Paton, de schrijver, verzekerde dat de geschiedenis uiteindelijk zou bewijzen dat zijn keus tegen de sancties wel goed bedoeld, maar onjuist was geweest. We zagen in deze studie hoe verschillend de dwangmaatregelen tegen Zuid-Afrika werden beoordeeld. Wie zal oordelen over wie en het definitieve woord kunnen spreken over wat wel of niet goed is geweest? In dit verband is er in het Nieuwe Testament een leerzame vergelijking te vinden van Gods oordeel over het doen en laten van ons mensen. De apostel Paulus gebruikt de beeldspraak met het oog op het bouwen aan de christelijke gemeente, maar je kunt die ook gebruiken voor het bouwen aan de bredere, menselijke samenleving. Voor dat bouwen is door een ander een fundament gelegd. Dat fundament is Jezus Christus, zegt Paulus, een gegeven, waarvan wij in het jaar 2006 kunnen zeggen dat het indrukwekkend spreekt uit het feit dat de jaren van de mensengeschiedenis vanaf zijn geboorte opnieuw werden geteld, zo veel gewicht had Hij. Je kunt, gaat de apostel verder, op dat fundament bouwen met goud, zilver en edelstenen, of met hout, hooi en stro. De waarde van het bouwwerk wordt door vuur aan het licht gebracht op de dag van het oordeel. Wanneer iemands bouwwerk blijft staan, zal hij worden beloond. Wanneer het verbrandt, zal hij daarvoor de prijs betalen; hijzelf zal echter worden gered, maar door het vuur heen.⁴ Deze uitdrukkingsvorm voor de waarde van het menselijk doen en laten is doortrokken van grote ernst. Anders dan wel eens wordt beweerd, houdt de vergevende liefde van God niet in, dat het er niet toe doet of wij falen of slagen, maar de genade is wel zo groot, dat we bij falen niet buiten Gods liefde hoeven te vallen. Bouwen kun je doen met materiaal, waarvan de houdbaarheid zeer beperkt is. Zo is apartheid een bouwwerk van stro gebleken, terwijl dit systeem bijna vijftig jaar lang de hardheid van een edelmetaal heeft gehad. Dat was dus uiteindelijk schijn, zoals de de recente Zuid-Afrikaanse geschiedenis met de teloorgang van de ooit oppermachtige Nationale Partij heeft bewezen. Minder duidelijk is in hoeverre de internationale dwangmaatregelen hieraan hebben bijgedragen. Uit de hier vermelde gegevens valt niet onomstotelijk op te maken, dat zij de doorslag tot de omkeer hebben gegeven, al erkennen vriend en vijand van de apartheid, dat ze wel zeer hebben gedaan en invloed hadden op de economie en het leefklimaat van Zuid-Afrika.

Op grond van de veronderstelling dat sancties een vorm van oorlogvoering zijn, waarin bewust schade wordt aangericht om een groter kwaad te beëindigen of in te dammen, kozen we voor toepassing van de criteria van

⁴ I Korinthiërs 3: 10-15.

de theorie van de rechtvaardige oorlog om tot een oordeel over de boycot te komen. De theorie zagen we getypeerd als een mengvorm van drie bepalende ethische aspecten van de werkelijkheid, waarin op de absolute plicht of op de gevolgen van morele keuzen de nadruk ligt dan wel op het volgen van deugden. We moesten al onmiddellijk toegeven dat de theorie weliswaar een hulpmiddel kan zijn, in de woorden van De Kruijf, om de communicatie in staat en kerk te dienen, maar niet meer dan dat, omdat zij nu ook weer niet tot snelle en eensluidende oordelen in staat stelt. De kritiek van MacIntyre op de twee dominante ethische denkwijzen van de plichten-ethiek die gericht is op de mensenrechten tegenover de utilistische ethiek die rekent in grootheden van geluk of leed, kwam voort uit zijn bezwaar, dat de deze denkstelsels niet nauwkeurig genoeg zijn. Hij stelt er de deugdenethiek, geïnspireerd door de grote wijsgeer Aristoteles, tegenover. In onze studie kwamen we een paar keer uit bij de vraag, of je je niet door een bepaalde deugd moet laten leiden bij een beslissing over wel of niet boycotten. Heb je bijvoorbeeld genoeg geduld om te wachten tot de tijd rijp is voor vernieuwing? Of heb je moed een kwaad te bevechten, ook als een positief resultaat lang niet waarschijnlijk is? Toch zijn we gaandeweg niet overgestapt naar een louter deugdethische benadering met loslating van de ethisch-gemengde theorie van de rechtvaardige oorlog. De politieke vragen zouden daarmee onvoldoende in het zicht komen, iets dat voor deze Amerikaanse ethicus ook niet hoeft, omdat hij zijn hoop voor de toekomst van de maatschappij niet vestigt op de politiek, maar op de komst van een nieuwe St.Benedictus.⁵

Als we in onze studie vasthouden aan de ingezette lijn dat een beproefd ethisch stelsel behulpzaam kan zijn bij ons oordeel over de sancties, herinneren we aan de karakterisering van oorlogsdaad die O'Donovan geeft aan een niet-selectieve, totale economische boycot. Een overheid kan hiertoe alleen kan beslissen, als zij eerst heeft vastgesteld of een oorlog tegenover een land dat onrecht bedrijft, gerechtvaardigd is. Deze harde stelling betekent voor het oordeel over de boycot, dat overheden die een boycot menen te kunnen toepassen als een alternatief voor oorlog, in overtreding zijn en dus moreel laakbaar handelen. We troffen in zijn betoog een nauwkeurige precisering aan voor die situaties, waarin verbreking of opschorting van betrekkingen niet onder dit oordeel valt, omdat dit in die gevallen het goed recht van een overheid is. Waar op de achtergrond in onze studie de defensieve vraag meespeelt of niet meewerken aan de boycot tegen Zuid-Afrika ook ethisch te rechtvaardigen is geweest, wordt door O'Donovan de beweging omgekeerd in beschuldigende richting. De westerse mogendheden zijn hun boekje te buiten gegaan

⁵ MacIntyre, *a.w.*, 245.

met niet-selectieve economische boycotacties tegen Zuid-Afrika die, als je zijn denklijn doortrekt, niemand had mogen aanmoedigen of goedkeuren. Het voornaamste argument voor die beschuldiging is het niet voldoen aan het criterium van de discriminatie, het onderscheid tussen burgers en overheid. Een totale economische boycot raakt aan het primaire niveau van levensbehoeften van mensen en is daarom verwerpelijk, tenzij deze is bedoeld als vorm van oorlogvoering. De instemming van zwarte leiders in Zuid-Afrika met een economische boycot is voor O'Donovan geen argument om in dat oordeel uit solidariteit mee te gaan. Dit was ook uitgangspunt bij mijn persoonlijke verzet tegen afkeuring van elke vorm van beleggen in ondernemingen die banden hadden met Zuid-Afrika. Solidariteit met de slachtoffers van het apartheidsbeleid kon ons, naar mijn mening, niet ontslaan van de plicht zelf na te denken hoe dit stelsel diende te worden bestreden.

Uit de voorgaande gegevens mag worden opgemaakt, dat het criterium van de rechtvaardige zaak en dat van de discriminatie bij toepassing op het boycotvraagstuk als de zwaarste criteria moeten worden aangemerkt. Deze twee maatstaven bleken in het vervolg van onze studie tot een conflict te leiden tussen enerzijds het opkomen voor mensenrechten door koste wat het kost raciale ongelijkheid te bestrijden, en anderzijds het beschermen van het primaire levensniveau van de bevolking door economisch actief te blijven binnen het moreel laakbare systeem.

De andere criteria uit de theorie van de rechtvaardige oorlog hebben we niet weggegooid, maar evenzeer, met 'de wijsheid van terugkijken', benut voor een ordening van de gegevens, met de bedoeling dichterbij de maatschappelijke werkelijkheid van het Zuid-Afrika tijdens de apartheid te komen en de werking van dwangmaatregelen te kunnen beschrijven en beoordelen.

Wanneer men een slecht systeem wil veranderen, is er de denkmoeilijkheid van de verhouding tussen het oude en het nieuwe. Villa-Vicencio haalde in het heetst van de strijd tegen de apartheid een uitdrukking aan van Antonio Gramsci: 'Het oude is bezig te sterven en het nieuwe kan nog niet geboren worden.'⁶ Filosoof Lötter verwoordde deze moeilijkheid zo: 'Je kunt de samenleving niet vernietigen, want het nieuwe moet uit het oude groeien.'⁷ Het oordeel over de sancties, vooraf en achteraf, ging constant over de tijdsfactor en de verhouding tussen het oude en het nieuwe. De marxistisch geöriënteerde ANC-criticus McKinley oordeelde hard over de koers van zijn partij, die volgens hem de kans heeft gemist een omwenteling tot stand te brengen, die niet alleen politiek, maar ook economisch van inhoud was. De ANC-leden die eerst

⁶ Villa-Vicencio, *a.w.*, 2: The old is dying and the new cannot be born.

⁷ Lötter in eerder vermeld gesprek.

helemaal hadden willen afbreken en daarna opbouwen, hebben het duidelijk niet gewonnen. Hun visie wordt onderstreept door wat oud-minister van financiën Liebenberg vertelde. Hij was na zijn aftreden in zijn eigen tijd met zijn opvolger op reis gegaan om hem aan de belangrijkste bankpresidenten en collega's in de wereld voor te stellen, met de bedoeling hen gerust te stellen dat er niets ernstigs was gebeurd.⁸ Oud-NP-politicus Fismer schetste tijdens ons vraaggesprek wat er had kunnen gebeuren, wanneer de overgang naar het nieuwe Zuid-Afrika had plaats gevonden voor de val van het Oost-Europese communisme, maar ook wat de desastreuze gevolgen zouden zijn geweest, wanneer er geen sancties waren ingesteld. In beide gevallen was dit volgens zijn inschatting op een ruïnering van het land uitgelopen.⁹

Bij de inschatting van succes van sanctiemaatregelen tegen Zuid-Afrika hebben we de analyse van liberale denkers van het Instituut voor Rassenverhoudingen en van enkele academici vermeld, dat de Zuid-Afrikaanse samenleving al in een proces van verandering was geraakt, waardoor zwarte mensen grotere armslag kregen. Hun deelname aan de economie in de stedelijke gebieden doorkruiste de kunstmatige oplossing van de thuislandenpolitiek. Zij waren dermate hard nodig om alle arbeidsplaatsen te bezetten, dat van lieverlee diverse apartheidswetten (zoals de pasjeswet en de verplichting gescheiden te wonen of naar school te gaan) moesten worden aangepast of afgeschaft. Dit was een maatschappelijke omwenteling, waarop pas later politiek werd ingespeeld, toen het niet anders kon. Deze analisten baseerden op die langzame verschuiving naar grotere raciale gelijkheid hun afwijzing van de sancties.

In de vermelding van de diverse onderzoeksgegevens, kwam bij de nauwkeurigheidswakke onder meer de onduidelijkheid naar voren, of bepaalde ontwikkelingen nu aan de binnenlandse overheidspolitiek, de sanctiepolitiek van buiten of andere factoren te wijten waren. Deze zwakte maakt het ook lastig om, alweer terugkijkend, te verklaren waarom de economische toestand in Zuid-Afrika nog steeds zo zorgelijk is in het jaar dat wij dit schrijven, 2006. Is de starre apartheidspolitiek hieraan debet, met de hoge kosten van bijvoorbeeld de olieboycot, die nog nawerken in de hele energievoorziening van het land? Of hebben de sancties inderdaad een achterstand van vijf tot tien jaar opgeleverd, zoals Strijdom en Vale betoogden? Als in 2005 de werkloosheid,

⁸ Liebenberg in eerder genoemd gesprek: Dus wat ik deed, was mijn opvolger de wereld mee rond nemen in mijn eigen tijd om hem te introduceren bij alle bankiers, van wie ik dacht dat hij ze moest kennen, zoals Greenspan, Tietmeyer en Goegre en andere bankiers en centrale bankiers. Ik denk dat dit hem een beetje geholpen heeft. Dat hielp destijds ook mee bij de overgang doordat ik mensen persoonlijk kon vertellen dat er niets ernstigs had plaats gevonden.

⁹ Fismer in eerder vermeld gesprek.

al naargelang de berekeningsmethode, 26 tot 40% van de beroepsbevolking bedroeg, waaraan is dit schrikbarend hoge getal dan te wijten? Of het treurige nieuws dat een afvaardiging van werkers op de citrusplantages bij de NOVIB aandacht kwam vragen voor de erbarmelijke omstandigheden, waaronder ook nu, twaalf jaar na de val van de apartheid, het werk daar moet worden gedaan?

Pijn die door de burgers wordt ervaren ten gevolge van sanctiemaatregelen, is de drijvende dynamiek bij de toepassing van internationale dwangmaatregelen. De pijn van beperkingen en ongemak moet als overbrengingsriem fungeren naar politieke verandering. Het criterium dat verplicht burgers zoveel mogelijk te ontzien, kan niet gelden, wanneer deze dynamiek wordt nagestreefd. Dit kan worden verdedigd met het feit dat burgers een overheid steunen in haar beleid of simpelweg doordat de enkeling nu eenmaal altijd vast zit aan zijn volk, zowel in goede als in kwade zin.

Individualiteit zal altijd begrensd zijn en sancties zijn niet de enige politieke maatregelen, waarin de algemene benadering ten koste kan gaan van de onderdelen. Welwillende burgers moeten onder slechte bestuurders lijden en worden bij sancties als instrument benut om de verantwoordelijke leiders te bewegen tot verandering of terugtreden. In hoeverre de sancties tegen Zuid-Afrika schade hebben gedaan aan de burgers, is ook al weer een punt van grote meningsverschillen. Bij sanctieregimes moet, krachtens de discriminatieverplichting, worden getracht de pijn voor de burgers te verzachten door middel van humanitaire voorzieningen, zoals het 'olie-voor-voedsel' programma voor Irak in de sanctieperiode beoogde. Vraag daarbij is hoeveel pijn, ondanks het treffen van voorzieningen, de sancties dan nog mogen doen en of het instrument niet krachteloos wordt, als de burgers totaal zouden worden ontzien. We hoorden pleidooien voor een onderscheid tussen het ontzien van de basisvoorzieningen en het treffen van een volk in de luxere bestedingen. Alom is de handel in de Zuid-Afrikaanse gouden munt met de naam Krugerrand voorbeeld geweest van een product dat zonder schade geboycot kon worden. Zelfs premier Thatcher vond dit een aanvaardbaar boycotdoel. De getuigenissen uit Zuid-Afrika maakten in onze studie duidelijk dat het de maatschappelijk geslaagde blanke bewoners in feite aan niets heeft ontbroken, zij het dan dat de keus uit artikelen kleiner was dan voorheen of nadien. Niet duidelijk is wat de arme gekleurde bewoners, maar ook de arme blanke burgers, te lijden hebben gehad. Makaziwe Mandela, ANC-criticus McKinley en econoom Strijdom gaven voorbeelden van de overtuiging dat zwarte arme mensen het meeste hebben geleden.

Een van de studies noemde het huishouden als norm. Dat is bij alle

economische politiek een zinnig uitgangspunt, ook in een vrije en welvarende economie, waar zelfs zonder noodtoestand armoede een nijpend probleem kan zijn voor groepen burgers die het met hun lichamelijke en geestelijke gezondheid, afkomst, talenten en geluk minder goed hebben getroffen. Ook dan is er voor de meer geslaagde medemensen de morele vraag in hoeverre de eigen welstand is te rechtvaardigen. Is er een manier van brood verdienen en het goede genieten te bedenken, die los staat van iedere schuld? Het dilemma uit de Tweede Wereldoorlog van werk weigeren of door blijven werken onder een vijandig regime liet scherp zien hoe moeilijk het is goed en kwaad in oorlogsomstandigheden te scheiden, een opdracht die, zij het minder scherp, in vredetijd net zo'n reëel probleem is. Kopen wij in onze westerse winkels niet heel veel producten tegen buitengewoon lage prijzen, waarvoor elders is gezwraagd tegen wat wij hongerloontjes plegen te noemen? Is dan de oplossing om ze helemaal niet meer te kopen of is allebei nodig: de producten blijven kopen en een sociaal-economische weg zoeken om langs lijnen van geleidelijkheid rechtvaardiger verhoudingen te bereiken?

Boycots doen te kort aan enkelingen. Als dit ergens duidelijk wordt, is het in wat de van-mens-tot-mens boycots worden genoemd, zoals de academische, culturele en sportboycot. Wie de positie van de enkeling ten opzichte van de gemeenschap wenst te verdedigen, zal met deze vormen van boycots moeilijk accoord kunnen gaan. We hoorden van de Engelse actrice, die door de rechter in het gelijk werd gesteld dat haar vakbond niet het recht had over haar geweten te beslissen. Vanwege de collectieve aard van sanctiemaatregelen wordt de enkeling buiten spel gezet, zowel in het land dat sancties instelt als in het land dat door die maatregelen wordt getroffen. Ik realiseer me dat ik, door me zelfs tegen de sportboycot uit te spreken, een instrument afkeur, waarvan in grote meerderheid is aangenomen dat het de niet-raciale sportbeoefening in Zuid-Afrika heeft bevorderd. Zo lastig is het nu om uit persoonlijke motieven een principe – de vrijheid van de enkeling – te huldigen naast het aanhangen van een teleologische doel-ethiek. Deze 'afwijking' moet wel haast diskwalificerend werken voor politieke bruikbaarheid.

We stelden vast dat voorstanders van de boycot en onder hen zeker het ANC als beweging bij de van mens-tot-mens boycots nuanceringen hebben aangebracht. Zij benadrukten de noodzaak dat er beloningsprikkelers van de sportboycot moesten uitgaan en kennelijk heeft de Zuid-Afrikaanse regering met het zetten van kleine stappen op die boycots gereageerd. Bij de culturele en academische boycots zijn aanpassingen aangebracht door ze niet zo massief uit te voeren, maar uitzonderingen van buitensluiting te scheppen voor anti-apartheidsgezinde personen en gezelschappen.

In dit verband passen ook de zogenaamde ‘positieve’ sancties, maatregelen waarmee mensen niet werden afgesneden, maar bevoordeeld. De studie van Cortright attendeert op de blijvend negatieve werking die van economische sancties uitgaat, omdat ze onderdeel zijn van een patroon van dreiging en een poging zijn gedrag te beïnvloeden door middel van straffen. ‘Daarom kunnen ze niet zo goed werken als positieve prikkels, die de gewenste normen van internationaal gedrag nieuwe kracht geven.’¹⁰

Of anders gezegd: ‘De grootste bijdrage die economische verhoudingen aan de veiligheid in de wereld kunnen leveren, ligt niet in gebruikmaking hiervan voor straf, maar in hun vermogen positieve stimulansen te versterken om vrede te bewaren.’¹¹ Ook de studie van Weiss eindigt met grote vraagtekens ten aanzien van de zin en de helderheid van sancties. ‘In ruimer verband bezien vervult het opleggen van sancties, hoe verwerpelijk de daad die ze oproept ook is, niet de verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap’.¹² De Nederlandse journalist J.H.Sampiemon die aan sancties meerdere artikelen heeft gewijd, concludeerde in het jaar 2000 dat het gebruik van internationale sancties als machts- en correctiemiddel over zijn hoogtepunt heen is. Daarmee zinspeelde hij ongetwijfeld op alomvattende sancties en niet op de doelgerichte sancties tegen individuen en kleinere verbanden, waarop de laatste jaren door de Verenigde Naties wordt ingezet. Een van de voorbeelden die deze stelling voor hem aannemelijk maakten, was het embargo tegen Servië.¹³ Met name het wapenembargo heeft de verzetskracht van de voormalige Joegoslavische deelstaten, waarbinnen zich nu net niet de arsenalen van het voormalige Joegoslavische leger bevonden, buitengewoon verzwakt. Ten aanzien van de wapenboycot tegen Zuid-Afrika moet gezegd worden, dat ook hier een voor de hand liggende maatregel van de wereldgemeenschap, de enige die als verplicht embargo werd opgelegd, tot heel andere effecten heeft geleid dan was voorzien, zodat een oordeel achteraf bepaald niet eensluidend positief kan zijn.

In het laatste hoofdstuk bracht de overdenking van de boycotmaatregelen in Zuid-Afrika ons op de zaak die nu in 2006 nog loopt, het proces tegen multinationale ondernemingen die tijdens de apartheid zaken bleven doen met het apartheidsregime. Bij de verhoren van de Waarheids- en Verzoeningscommissie vroegen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven niet om vergeving,

¹⁰ Cortright, *a.w.*, 188.

¹¹ Cortright, *a.w.*, 196.

¹² Weiss, *a.w.*, 238.

¹³ J.H.Sampiemon: Internationale sancties hebben grenzen bereikt, artikel in NRC-Handelsblad van 28 januari 2000.

maar veegden ze min of meer hun straatje schoon door hun belang voor de overlevingskansen van het land voorop te stellen. Critici menen dat de nieuwe Zuid-Afrikaanse regering een schadevergoeding van deze collaborerende bedrijven zou moeten eisen, die vervolgens ten goede dient te komen aan de vele slachtoffers van de apartheid, die nu met een fooi als schadevergoeding worden afgescheept. We kunnen alleen maar benieuwd zijn naar de uitspraak van de Amerikaanse rechter, aan wie de zaak van de economische collaboratie is voorgelegd.

We vonden de opmerkelijke parallel met de gang van zaken in Nederland gedurende en na de Tweede Wereldoorlog, waarin de ethische rode draad van deze studie weer aan het licht komt. Na de oorlog werd een speciale vorm van berechting opgezet, waartoe de regering in ballingschap in Londen al de initiatieven had genomen. De norm die de bijzondere gerechtshoven bij hun vonnissen hanteerden, was het absolute verbod op samenwerking met de vijand, een deontologische benadering vanuit de plicht-ethiek. Het verweer van de industriëlen dat zij het landsbelang hadden gediend door niet te stoppen, maar verder te werken, werd op grond van deze absolute norm verworpen. Door evenwel slechts in een beperkt aantal zaken vonnis te vellen en de veroordeling afhankelijk te maken van het belang dat de betrokken bedrijven hadden voor de wederopbouw van het land na de verwoestende oorlogsjaren, lukte het maar zeer ten dele de absolute norm te handhaven. Hoe langer de oorlog had geduurd, des te meer was de economie verweven geraakt met de Duitse bezetter. Conclusie moest zijn, dat hier van een ethisch dilemma sprake was, waarvoor geen oplossing bestond. De bedrijven waren, zo moest worden toegegeven, onmisbaar geweest voor de overleving van vele landgenoten, nog los van het belang dat het intact blijven van outillage en organisatie had voor de wederopbouw. Een pijnlijk dilemma, omdat ongelijke grootheden naast elkaar staan, net als in de zaak van Zuid-Afrika het geval is geweest. Velen lieten in de strijd tegen het verwerpelijke en misdadige regime het leven, terwijl anderen gewoon doorgingen met de dagelijkse gang van zaken. 'Men moet in oorlogstijd desnoods zijn vermogen wagen, zoals een soldaat zijn leven', luidde de onverbidelijke plichtsopvatting die de bijzondere gerechtshoven hanteerden. Boycot zou de norm hebben moeten zijn, terwijl er van regeringszijde instructies waren uitgevaardigd voor doorgaan met ondernemen, net zo goed als de burgemeesters instructies hadden ontvangen om aan te blijven. We hoorden evenwel de ervaring van een van de burgemeesters, dat met het groeien van de illegaliteit dit aanblijven problematischer werd en het verwijt van vreesachtigheid kreeg aangewreven. Na de oorlog is er terecht veel aandacht en eerbied geweest voor wat verzetsmensen in Nederland aan moedige

daden hebben verricht. Toch lijkt de eerbied voor hen soms tot een zekere heiligenverering te hebben geleid. Slechts één keer heb ik tijdens de ontelbare gesprekken met oudere gemeenteleden die de Tweede Wereldoorlog hebben meegemaakt, de opvatting horen vertolken dat de betekenis van het verzet beperkt is geweest ten opzichte van de doorslaggevende hulp van de geallieerde bevrijders.

Zo moeilijk en gevoelig is het nu om morele oordelen te vellen over een gecompliceerde, vaak gespleten werkelijkheid. Een van de pogingen om de gespletenheid te boven te komen, is het hanteren van een dubbele moraal. Dan wordt naar buiten toe de schijn opgehouden dat de norm wordt gevolgd, terwijl de echte binnenkant neerkomt op het omzeilen van de regel, omdat deze praktisch onuitvoerbaar blijkt te zijn. Een voorbeeld daarvan gaf de studie over de olieboycot.

Een dubbele moraal is voor iedereen onbevredigend en beschamend. We doen er beter aan, bij alle schade en schande, toe te geven dat een eensluidende morele benadering lang niet altijd haalbaar is. Men kan maar aan één kant van het dilemma staan: principieel boycotten of de boycot weigeren uit overwegingen van primair levensbelang. Het schema van de theorie van de rechtvaardige oorlog ordent en verheldert de morele problemen van het strijd leveren, maar draagt niet een oplossing aan die voor alle betrokkenen onbetwifelbaar de juiste is. De zwakte van de theorie is tegelijk haar kracht, omdat zij nooit het absolute gelijk zal toekennen aan één van de twee betrokken partijen. Wie de plicht voorop stelde in de zaak van Zuid-Afrika, vond de rechtvaardige zaak van het bestrijden van de apartheid zo belangrijk, dat de schade toegebracht aan de burgers voor lief werd genomen. Wie het beschermen van de primaire levensbehoeften voorop stelden, vonden de rechtvaardige zaak, hoe waar ook, geen doorslaggevende reden om sancties te steunen. Begrijpelijk genoeg werd het goed recht van 'brood-en-boter' verdienen gesteund door werkgevers en ook door vakbonden, die hierin, vooral via de pensioenfondsen, belangen hadden. Het pensioenfonds van de predikanten maakte hierop geen uitzondering en ik ben aan het eind van deze studie ervan overtuigd, dat directie en bestuur de juiste beslissing hebben genomen door geen aandelen van de hand te doen van ondernemingen, die ook belangen in Zuid-Afrika hadden. Dit positieve oordeel over de gevolgde handelwijze houdt niet in, dat deze vrij van schuld zou zijn. Daarvoor is de verwevenheid van goed en kwaad te groot. De ordinaire waarheid is dat hieraan niet valt te ontkomen.

De christelijke ethiek kan een bijdrage leveren om met deze onvolmaaktheid te leven. De Amerikaanse denker H. Richard Niebuhr onderkende de beperkingen van de twee hoofdstromingen uit het ethisch denken. 'Lijden

kan niet adequaat worden binnengebracht in de sfeer van teleologische (doel-) of deontologische (plicht-) ethiek. De morele theorie moet vooral beschrijvend zijn in plaats van voorschrijvend.¹⁴ Als het christelijk geloof het Koninkrijk van God belijdt als de voltooiing van hemel en aarde, waarin alles goed zal zijn, is zijn gevolgtrekking voor onze opstelling: 'We kunnen ons op het Koninkrijk van God, als onverwerkelijkt potentieel in de wereldgeschiedenis, alleen voorbereiden door middelen van berouw.'¹⁵ In mijn eigen woorden gezegd betekent dit dat moreel gelijk krijgen maar heel betrekkelijk is, gezien de omvang van het kwaad en de kleine kracht, waarover wij als mensen persoonlijk en gemeenschappelijk doorgaans beschikken. We willen natuurlijk graag iets doen en in ons tijdperk heerst de gedachte dat overal iets aan is te doen, maar dit is lang niet altijd het geval. Soms zit er niets anders op dan het kwaad te laten uitwoeden en te wachten op tekenen van oorlogsmoeheid of een ontstellend verrassende gebeurtenis zoals de val van de muur in Berlijn, die gevolgen had voor de val van de muren tussen de mensen van verschillende rassen in Zuid-Afrika. De Kruijf verwoordt in zijn studie over de christelijke ethiek in een democratie dit menselijke onvermogen in zowel oordelen als handelen op de volgende manier:

'De christelijke ethiek weet hoe moeilijk het is antwoord te geven op de vraag: hoe zullen wij leven in overeenstemming met Gods wil? Wij hebben het spontane leven in overeenstemming met onze geschapen structuur lang geleden verspeeld en daarmee ook de kennis van het goede. De zonde reikt tot in de kennis. Daarom is de christelijke ethiek een zoektocht, waarop het gegeven antwoord steeds onder kritiek wordt gesteld. Dat onderscheidt haar van de naturalistische, teleologische en utilistische ethiek en van de deugd- en plicht-ethiek.'¹⁶

Als de oorlog voorbij is, kan er alleen maar opluchting zijn, dat het bestaan van een onmogelijke morele gecompliceerdheid is verlost. Net zo was het in Zuid-Afrika na de afschaffing van de apartheid, hoezeer hier ook nog naweeën van zijn. Een van degenen die deze afschuwelijke periode meemaakten, zei: 'Ik ben dankbaar dat we die optie van de boycot nu niet meer nodig hebben.'¹⁷

¹⁴ Aangehaald in Richard B. Miller, *Interpretations of Conflict*, 129.

¹⁵ Richard B. Miller, *a.w.*, 123.

¹⁶ G.G. de Kruijf, *Waakzaam en nuchter, over christelijke ethiek in een democratie*, Baarn 1994, 180.

¹⁷ Van der Waal in eerder vermeld gesprek.

SUMMARY

This study came about because of a request in 1985 to agree with the appeal to the clergy's pension fund of the Netherlands Reformed Church to cease investing in companies that did business with South Africa during the apartheid era. The collapse of this system of racial segregation, in 1994, offered the opportunity to reflect on the boycott years and make formulation of the problem as follows the point of departure for an ethical study: to what extent were the coercive measures against the South Africa of apartheid ethically justifiable?

The purpose of this book is neither to chart all the anti-apartheid campaigns nor to aspire to be an empirical study. The research focuses on the ethical argumentation that was waged by supporters and opponents of the sanctions against South Africa. The examples that are drawn from the interviews and written sources serve herewith as illustrations of the ethical train of thought. In line with the charter of the United Nations, the attention will focus on the isolation measures that were adopted in various social fields.

The study is carried out in the context of Christian ethics and makes use of the traditional theory of just war as a moral framework. Reference to this theory is inherently controversial, because supporters of boycotts regard them as peace-loving measures and not as another means of waging war. The reasons for nevertheless making use of this theory is the supposition that boycotts and wars have more in common with each other than separates them. This will cause us to come up against a number of problems. The most important of these is the requirement that citizens do not suffer unnecessary harm. The purpose of boycotts is precisely to make such an impact on the lives of citizens, that those in power are put under pressure to change their policy or step down. The title of one of the studies on the sanctions dealt with here, is a pithy summary of the problem: Political Gain and Civilian Pain.

The significance of the just war theory consists, above all, of the clarification that it can offer, without immediately providing ready-made solutions or judging one of the parties involved to be completely right. Boycotts too do not involve certainty of the justness of one's own decision, seeing as one is dealing here with a moral dilemma, that requires each one to decide on which side he or she wants to stand.

Chapter 1

The aim of the first chapter is to show that the traditional theory of just war offers a useful ethical framework for passing judgement on the boycott. To start with, there is the issue of whether boycott measures show enough similarity to acts of war, to make use of this way of thinking. The charter of the United Nations places both 'measures' and military means under conflict resolution, holding sanctions to be peace-loving measures that must be tried first, before considering the use of arms. The view of boycotts as peace-loving measures is especially popular in the United States, because there they offer an alternative to that country's enormous military might. Others emphasise the aggressive aspect of sanctions or point to their being morally ambiguous. Isolation measures are sometimes 'acts of retorsion' that are not acts of war, but fall entirely within the scope of a state's political right of disposal, so that, according to the standards of international law, they do not have to be approved by the Security Council.

If sanctions are peace-loving measures, then their purpose can only be to correct and not to punish. Those who regard boycotting measures as violent, stress their punitive nature.

As regards ethics, there is also the issue of how far our moral responsibility extends as regards abuses in other parts of the world. Are we only bound to the negative duty of not inflicting harm, or is there also the positive duty that we ought to protect ourselves and others against harm? The latter commits us to not be satisfied with income and consumption patterns that disadvantage people elsewhere in the world. Two rival values are at stake here. Standing up for human rights in a country with an unjust political system can infringe that state's sovereignty. Strict deference to sovereignty restricts the room for international interventions. Where the ethical choice being made is to take responsibility for injustice elsewhere in the world, the use of boycotts as a weapon enters the picture.

The major objection that is advanced here against the just war theory, is that sanctions that are unrelated to war are too recent a phenomenon in history to adequately be judged with the help of an old theory. This argument is backed up all the more by the consideration that sanctions give the international community an instrument with which a serious evil can be corrected in a manner less destructive than war. In addition, opponents of the just war doctrine argue that the judgement on boycotts need not merely focus on the end result. In moral terms, this rules out the application of consequential ethics, in which the expected consequences are determinant for any moral decision-

making. When combating injustice, one can also be morally justified despite the absence of results. This line of reasoning falls under the deontological or duty ethics, in which a moral choice is made irrespective of the possible consequences. The relationship between duty and consequential ethics is a red thread that runs through our study. Together with virtue ethics, they form the three moral aspects of reality that determine the just war theory.

Various adherents of the just war doctrine emphasise that this theory shares with pacifism a prejudice against violence. The criteria ‘resorting to war’ (*ad bellum*) and ‘conduct of war’ (*in bello*) are intended to be able to test if entering the combat is justified and if the harm caused by the war remains within acceptable boundaries. The theory has the disadvantage of lack of clarity as to how the various criteria are interconnected and whether, at the same time, all criteria have to be satisfied, for the combat to be justified. What the theory has in its favour is that it serves the ethical discourse in state and church, and in our case can offer a framework for expounding the ethical argumentation as regards coercive measures.

In our study, a few aspects of the traditional theory of just war are restated in more precise terms. The criterion of the legal government is expanded to a criterion of moral responsibility, because boycotts against South Africa were often not at the initiative of national or supranational governments, but imposed by lower levels of government, churches, social groupings or individual citizens. The problem presented by another criterion – that of being duty-bound to spare citizens as much as possible – when applied to boycotts, is that harm to citizens is precisely what is intended, as the means of causing those in power to bring about change. In practice, attempts are made to limit the damaging effects on citizens by imposing ‘smarter’ or tailored sanctions, or by softening their negative effects by providing humanitarian help.

The sanctions debate is an eloquent example of a crucial question posed by ethics: who can prove the justness of their own judgement or that of others? In the case of sanctions, who is able and competent to test the justness of judgements of the Security Council, as the highest-ranking organ in the world? Religious believers view God’s judgement as surpassing that of all humans, but who may claim to be His undisputed spokesperson?

Chapter 2

Starting out from the question ‘Don’t we have to do something?’, this chapter examines whether the policymakers who launched the sanctions against South Africa, satisfied the following three criteria of the just war the-

ory: was the cause just; was the motivating intention right-minded; and was due consideration given to the proper competence for going ahead?

We also consider which motives caused those who devised apartheid, to implement a system of strict racial segregation in South Africa. This policy of segregated development was justified by the belief that the various ethnic groups had each been given their own place in Creation and could only develop to their full potential when kept apart. The early years of the apartheid system coincided with the era in which East European communism sought and attained global influence. The South African government regarded communism as an anti-religious enemy that could undermine the white domination from within and from outside. South Africa was isolated by others, but also imposed its own comprehensive boycotts to keep foreign critics at bay and, within the country, to keep white and coloured people apart. The system of racial segregation was anchored in innumerable laws and unleashed a vehement global counter-movement. The religious and cultural kinship between the global West and South Africa played a major role in this, because of the shame about injustice being perpetrated in the name of the Christian faith and Western values.

The resistance led to a mandatory arms embargo being agreed by the Security Council of the United Nations in 1977. Thereafter it was not possible to agree on a comprehensive boycott, so that the most that could be mustered were appeals from the General Assembly. All too often national governments could not (or only belatedly) implement coercive measures against South Africa.

The just cause that legitimised the implementation of sanctions was not only the resistance to a system that treated people unequally, but also included condemnation of South Africa's policy toward Namibia, Rhodesia and the neighbouring front-line states, against which a policy of destabilisation was being waged.

The slow and unsatisfactory decision-making on sanctions against South Africa can be explained in terms of the Security Council being very sensitive about the exercise of power. In addition, execution of a supranational decision to implement coercive measures can only succeed when the decision is followed up with national law and monitoring measures. This seems to be an incessantly tedious process.

The resistance to apartheid was for years fed by daily information in words and images about the destruction and humiliation which apartheid caused. People outside South Africa felt the need to do something and put their governments under pressure. When the governments turned out to be just as

slow as the Security Council, citizens themselves often took matters into their own hands, among other in church groups. In this, the Netherlands Reformed Church adhered to the line of the World Council of Churches. The majority who supported the boycotts as peace-loving measures were opposed by a minority who regarded the boycotts as illegal (economic) warfare and argued in favour of linking up with domestic reform movements that were already active within the country. A power vacuum between the Dutch business world and the government resulted in both sides waiting for the other to undertake measures.

An important moral question is whether the opinion of the victims of apartheid about the boycott should be a deciding factor in the deliberations of policymakers. Although all sorts of laws made it impossible to openly express support for the sanctions, opinion polls clearly showed that the majority of non-white South Africans supported the withdrawal of investments, albeit under varying conditions. The variations in support were sometimes substantial. The large trade unions were in favour, whereas some smaller unions and the trade union of Inkatha were opposed. According to some, the ANC was unanimously in favour of sanctions. Others insist with equally vigorous certainty that there were different tendencies within the ANC, with the appeal for foreign support, in particular, causing people on the work-floor to feel that their own capacity to combat apartheid from within went unrecognised.

In our study, the broadening of the criterion of competent authority to that of moral responsibility, is closely related to the tenor of the criterion of right-minded intention, that requires the exclusion of motives of revenge or self-interest. This duty seems to be easier to carry out when the group of combatants is small, and becomes more difficult when the grouping reaches the proportions of a national state or supranational body. Individuals and opposition groups are more easily guided by a principle than governments which are, after all, tasked with weighing up the consequences for society as a whole. For governments, the national interest was sometimes reason enough to either support or not support a particular form of boycott. Here too, we untangle the red thread of the various moral choices in terms of principle and consequential ethics.

For a majority, support for sanctions was a logical consequence of the condemnation of racial segregation. Not to support the boycott made one an accomplice of apartheid. For a minority, rejection of apartheid did not automatically mean support for the boycott. As this book sets out to deal with the issue of whether sanctions against South Africa were morally justifiable, we will also examine the moral choices by which the opponents thought they were able to justify their stance.

Chapter 3

Once it is established that we have to do something to help tackle injustice elsewhere in the world, the question that follows is: what can we do? In this chapter, we use a fourth and a fifth criterion from the just war theory to examine whether those who introduced the sanctions against South Africa were justified in promulgating the coercive measures. Had all other available means been tried out, so that the sanctions were a last resort? And could the policymakers assume a reasonable prospect of success?

The last resort criterion, that concerns the time factor in the considerations, can cause confusion, because even in the original just war theory sanctions serve as a penultimate option. In our study, penultimate means refer to measures ranged between persuasion and violence, that precede boycotts. Diplomatic, economic, scientific, cultural and sports contacts can be used to get elites in a country with an abhorrent regime to undergo a rethink. In the South African context, trade and industry codes were used from 1974 until 1986 to attempt to undermine the discrimination of coloured employees. They were only used for a short period because of dissatisfaction about the poor results. This shows that patience is of decisive importance as regards the last resort criterion. Many concluded that the contacts and codes had failed, and that it was time for coercive measures. Others wanted to give reform-minded powers the chance to further prove themselves.

It is clear that there were completely different opinions about how long the apartheid system would last. The liberal camp was convinced that a silent revolution was underway, because coloured people were going to live and work in the urban areas intended for whites, where labour was in short supply. This forced those in power to either soften or abolish the hated apartheid laws. According to this view, coloured people did not have to remain victims of the system, but formed a factor of political change. For those on the left of the political spectrum, this too was reason enough to either have reservations about the boycott or reject it altogether. Changes do not always occur from politicians to society, but often the other way round: from the society to the politicians. For reasons of pragmatism, the realisation that apartheid was not working took hold in circles of the ruling National Party. But friend and foe are agreed that this did not mean that racial segregation was in and of itself wrong.

For a long time, countries such as the United States and Great Britain opposed sanctions against South Africa, because of the mineral resources that could only be obtained there or in the then Soviet Union; and because of South Africa's strategic position in the combat against communism. No one could

presume or predict that the collapse of this communism at the end of the 1980s would also herald the fall of apartheid.

For those who judged the situation in South Africa to be hopeless, the time for coercive measures came in the 1980s. Were they justified in this, as regards the question whether they could reasonably expect success? An answer to this question in the case of sanctions – just as when treating a serious illness – will by no means always be merely rational. Courage can motivate a person to engage in combat, even when success is not assured. This again is an example that shows how duty ethics can get the better of consequential ethics. Besides this, rational considerations are also weighed. Sanctions can cause loss of income or loss of face, whereby those in power then relinquish their wrong politics. Coercive measures are based on the supposition that the breaking of contacts will put in motion a transmission belt from social harm to political change. Studies on sanctions frankly admit that the calculation of the consequences that can be expected of coercive measures, is problematical. A keen critic of sanctions doubts whether those who introduce sanctions and those who are impacted by the sanctions, act as rationally as supporters of sanctions claim. Despite a lack of precision, the literature on sanctions reports a number of ‘patterns’. Success becomes more likely when the targeted country is an ally and a strong opposition movement exists within that country. Financial sanctions can work more rapidly than other economic measures. Sanctions need time to deliver results, but ultimately they must grow or die.

When estimating the success, an appraisal is also needed of the expected resistance and countermeasures. In South Africa, boycotts were both legally and illegally evaded on a massive scale. Friendly countries could deliver particular products because they could be used both for civil or military purposes (‘dual use’). Existing contacts in the worlds of finance and aviation could be asked to keep companies going. The hard precious metals that South Africa possesses, but also the hard heads of those in power, enormously restricted the prospects of sanctions succeeding. The high costs to an economy that had to be as autarkic as possible, and of a repressive police and army apparatus, weakened the country. This causes the oral and written sources to disagree as to why the financial boycott more or less succeeded. Was the international banking world driven by aversion toward apartheid or was South Africa seen as too big a risk?

The time factor also has a role to play in the ending of sanctions. When are the stated conditions satisfied, so that the sanctions can be lifted? In the case of the scientific, cultural and sports boycott, the isolation measures were sometimes already eased or lifted during the last years of apartheid. At the ur-

gent request of the ANC, the lifting of the arms embargo and the financial and trade boycotts were delayed until the new political order was a reality.

Chapter 4

A sixth and seventh criterion from the just war theory give rise to the last questions to be examined as regards whether the coercive measures against South Africa were justified. The sixth criterion asks whether the impact on citizens was not unnecessarily harsh. And the seventh question asks whether the cost is indeed in proportion to the gain.

The discrimination policy, which obliges that non-combative citizens be spared as much as possible, goes to the very heart of coercive measures, the purpose of which is to cause those in power to undergo a change of heart, by placing restrictions on the lives of the citizens. A justification for this is that citizenship is a common destiny, so that no one, not even its opponents, can escape the effects of a bad regime. Sanctions will cause the good-willed to suffer because of the wicked. Sanctions inevitably involve a generalising approach that precludes particular variations. If you want to soften their impact, then the transmission belt either cannot work well or at all. Harm caused by sanctions can be justified, because the population agrees with the measures or is co-responsible for the injustice perpetrated by the government. In times of war, citizens will always be affected, but they may not be killed. The discrimination criterion can be satisfied by distinguishing between elites and private citizens, or between basic needs and more lavish consumption. Above all, in many sanction regimes, including in the case of South Africa, efforts are made to ease or prevent the negative effects, by providing aid to the most vulnerable members of the population.

Some researchers find that supporters of sanctions tend to gloss over the harm caused to those vulnerable groups, even when aid programmes are put in place. Sometimes it is precisely those who are hardest hit, whom one had most wanted to help. What is striking about our own research of oral and written sources, is that the supporters of sanctions against South Africa hardly ever address the harm that they may have caused.

The criterion of proportionality raises the question as to which pain-threshold may the coercive measures reach. Certain researchers contend that, when sanctions require a longer period of time, they cause as much harm as war. In the long run, impoverishment can kill people. In the case of this criterion, it is about the relationship between means and goals, and this impacts both those who introduced sanctions as well as the targeted country. Of course, the

readiness for implementing sanctions grows in proportion to how much the harm done to one's own economy lessens. Public opinion views failing with sanctions as less bad than failing in war.

Even though this book cannot be said to be an empirical study, we are nevertheless seeking to connect arguments with reality. What picture do the written and oral sources present as regards the price that was paid for the various boycotts against South Africa and the gain that could be expected?

The academic boycott seems to have hit scientists and scholars hard. International gatherings could not take place or only with difficulty. Many of them felt left out in the cold or practised a sort of self-boycott. Books were often still available via a long detour, but at a much higher price. The internet did not exist during the apartheid years. The situation in countries that were not free shows that this medium too can be affected by isolation measures. In our research, the cultural boycott is only dealt with in passing, but both in the case of the isolation of artists as of scientists we came across the notion that it is not wise to boycott this groups, given that it is precisely they who with their talents can prepare the ground for political change.

With regard to the economic and financial boycott, the sources yielded major differences of opinion. Opponents argue that they caused large-scale unemployment and the underachievement of the country's economy. The consequences were often indirect, due to the higher costs of nevertheless obtaining products and due to the inflation that was fanned. Because only domestic investments were possible, whole commercial chains ended up concentrated in the hands of a few companies. Supporters are convinced that the impact on the non-whites turned out to be much better than expected. They stress that the boycott deliberately targeted companies that were capital-intensive, not work-intensive. Above all, they argue that coloured people only formed a very small part of the economy.

The sports boycott was also backed by people who condemned the other sanctions. Their motive was that the sport in those times was primarily practised by amateurs and so could not be affected economically, only morally. The hierarchical structure of the sports organisations made boycotts possible that, by the way, had a greater or lesser effect depending on the type of sport. In 'sports-crazy' South Africa this boycott had a severe impact, both on the spectators and on the young white, talented sportsmen and -women.

The two criteria in this chapter, which relate to the position of the individual citizen and the cost-benefit relationship, concern the question of at what cost can one make financial savings. Linked to this is the question as to what moral responsibility does a pension fund have. In contrast to the other organs of the Netherlands Reformed Church, the clergy pension fund did not

cease investing in companies that did business with South Africa. The fund's directors pointed to their duty to achieve the highest possible return on the invested money. A pension fund, they argued, is just as active in combating injustice, by providing care for retired clergy, disabled persons, orphans and widows. Ruling out major funds in the share market would place unacceptable limitations on the return.

Among the clergy there was an upsurge of resistance, because the investment policy was helping apartheid to survive. After all, the fund did not invest in the manufacture of tobacco products or alcoholic drinks.

The examination of the proportionality in the case of the sanctions against South Africa gives the impression that the countries that imposed the sanctions did not themselves suffer major harm because of their actions. The explanation for this is, among other, because boycotts simply were not implemented when the cost was too high or countries were hit in their exports of specific products. The well-off white South Africans seem to have survived the boycott era reasonably well, but our research has not produced any answers as to whether the same was true of the poor whites. Various sources indicated that the long-term harm – both tangible and intangible – was substantial. Application of the criteria of discrimination and proportionality cannot therefore give a decisive answer as to whether the sanctions against South Africa were justified.

Chapter 5

In this last chapter, we want to take stock and see if we were right or wrong to support or oppose sanctions against South Africa. By means of the just war theory, we went back in time, as it were, to ascertain whether – in deciding to go ahead with sanctions against South Africa and then implementing this – the various criteria were fulfilled for the actions to have been justified. The judgement about justness is hampered, because the effects of sanctions on welfare and employment opportunities cannot be measured in detail, as too is the case with the role of other factors.

The criteria drawn from the just war doctrine serve in this book to order the various arguments and points of view. Comprehensive economic sanctions seem to assume the attributes of acts of war. In that case, the original requirement – that they can only be imposed by a legal government – is applicable. The weakest link in the application of the just war doctrine to the boycott issue, remains the discrimination criterion, which obliges that a distinction be made between those in power and civilians. The suffering that is inflicted on

civilians must always function as the transmission belt from social harm to political change.

The written and oral sources produce data that lends weight to the conclusion that the various criteria are satisfied. On theological and legal grounds, resistance against apartheid turns out to have been a just cause. The requirement of right-minded intention is satisfied insofar as the boycott was imposed as a means of standing up for others. In the case of less comprehensive sanctions, boycott measures can be taken by 'sovereign powers' other than a (supra)national government, such as lower levels of government and churches.

In this way, those who introduced the boycott satisfied the first three criteria examined here. The sources supply data that makes it plausible that this will also be the case with regard to the subsequent four criteria, but in this they are by no means unambiguous.

The lengthy duration of apartheid and the refusal to give up white privileges, were what to many justified sanctions as a last refuge. Although sanctions in general often fail, there were reasons to expect success, foremost from the sports boycott, which was a stepping stone to other types of boycott.

Both the threat and the imposition of sanctions resulted in the departure of companies and the withdrawal of loans and investments. A study on the oil embargo points out the paradox that a boycott can be both ineffective and yet successful. South Africa received all the oil that it needed, but for a much higher price. Comparable effects occurred in the case of monetary loans and the supply of books. The defeat of the South African army in Angola can serve as evidence that the arms boycott was successful. Besides white sportsmen and -women, academics and artists were also excluded. Boycotts contributed to raising awareness about the injustice of apartheid and had a strong symbolic effect.

In the case of South Africa, supporters of sanctions do not find the harm caused to civilians to have been unacceptable or that the cost was disproportional. In classifying the relevant data, our research drew a blank. Obviously, the good effect of sanctions was elevated beyond any doubt and combating apartheid was always worth the cost.

Our study also produced data that supports the conclusion that the criteria were not satisfied, either in their entirety or partially. The just cause of resistance against apartheid also continues to hold for the opponents of the boycott. The requirement that the intention be right-minded was not satisfied whenever the protectionist interests of countries determined whether or not to boycott. With regard to the requirement that only a competent authority can

give the go-ahead for sanctions, the British ethicist O'Donovan concludes that the Western powers which boycotted South Africa, did not perceive the economic sanctions as being acts of war, which only they could decide upon, with the approval of the Security Council. Moreover, the black leaders' agreement to the sanctions could not be an argument in favour of joining the boycott movement as an act of solidarity, because we each remain responsible for our own moral choices and their consequences.

Over against those who were decided that everything else had been tried, are the analysts who contend that apartheid was gradually crumbling. Coloured people were literally crossing over the racial borders, and a turnabout in thinking was taking place among the elites. The boycott may even have delayed this intellectual process. Why did so many not notice this about-face? Did they only have eyes for the fossilized politicians and not for the dynamic society?

The success of boycotts against South Africa was not likely because, as of 1963, the country had put safeguards in place to protect itself against coercive measures. Because of its strategic position, the West continued to support South Africa so long as communism was powerful. The demand for its mineral resources meant that half of South Africa's exports were exempt. Sanctions were aimed especially at exports, whereas imports could have been hit much harder. The arms embargo caused South Africa to develop a flourishing defence industry.

The same lack of certainty presents itself in the case of the requirement that no disproportionate harm is caused to civilians. Some sources have as their starting-point that harm was caused to the vulnerable section of the population and that the price was too high. In the absence of any boycott, the economy would have been larger and unemployment less. Reservations about the boycott also seem to have been held within the ANC. The sources that were consulted are not unambiguous about whether sanctions gave the push that resulted in the collapse of apartheid. According to some, it was not pressure from outside but pressure from within, that determined the about-face.

The question is nevertheless whether supporters and opponents of the boycott can enter into dialogue with each other by way of a common attitude on morals. There is a striking similarity between what was tried in South Africa after the fall of apartheid and in the Netherlands after the Second World War, to come clean over the past. During the hearings of the Truth and Reconciliation Commission, representatives of commercial companies argued that their interests coincided with the common interest of nation-building. At a later stage, the TRC chairperson, Archbishop Tutu, backed the undertaking of

legal proceedings in New York against a number of banks and multinational companies that had continued to do business with South Africa during the apartheid era. Others submitted a complaint against the new ANC government which – for the sake of the business climate – had refused to force the collaborationist companies to pay damages to the victims of apartheid. The outcome of this case was not yet known at the time this study was completed.

In the Netherlands, a special judicial system was set up after the Second World War to punish collaboration with the German occupiers. In this, the deontological rule was followed that all cooperation with the enemy was punishable, even when this meant that the industrialists were able to prevent a greater evil. 'In time of war one has to, if need be, risk one's assets, just like a soldier his life.' In practice, it was just as difficult to determine the boundary between permitted and forbidden assistance to the enemy. After the capitulation in 1940, the Dutch population would have had to have walked en masse into the sea in order to avoid collaboration. In the end, the usefulness of companies for the post-war reconstruction effort determined who was considered blameless during the war. In consequence, only 20 percent of the cases resulted in punishment; 34.5 percent were suspended; and 46 percent resulted in no further measures being taken. The necessity of survival could not be disentangled from the overall picture.

Boycotts can only be achieved by means of publicity and are an invitation to engage in propaganda and pretence. It is tempting to bring the complicated reality under control through simplification. One's own moral choice is then identified as absolutely the correct decision. In a memorandum on being a Christian in society, issued in 1955, the synod of the Netherlands Reformed Church warned against falling into this trap of identification, but to accept that within the same denomination one can reach different judgements on moral issues.

Bearing in mind this warning, we survey the path that we have covered in this study. To reach a judgement on the boycott, two criteria from the just war doctrine turn out to weigh most heavily: just cause, and the distinction between elites and civilians. They form the two sides of the dilemma that seemed insoluble. Boycotts can only be effective when they cause civilians to suffer, and the good-willed to suffer because of the wicked. By definition, sanctions fail the individual. The just war theory does not enable judgement to be passed so that everyone is satisfied, but the theory can bring clarity to the judgement-making and exchange of views. For our inquiry, this means that it becomes comprehensible why many both inside and outside the church were, as a matter of principle, convinced that they had to combat apartheid by means of boycotts, but also why others deemed it morally defensible to

earn money in or from South Africa, as was the position of the clergy pension fund of the Netherlands Reformed Church, which has since become part of a united church, the Protestant Church in The Netherlands.. The outcome of the judicial cases on economic collaboration in the Netherlands during the Second World War, justifies those who did not choose to break with South Africa, but to continue operating within the existing networks of contacts. Deciding to favour this side of the dilemma does not mean that one is exempt from blame. Christian ethics cannot rid us of this lack of freedom. What they can do is to pronounce descriptively instead of prescriptively and so, despite having reached contradictory judgements, help proponents and opponents get along with one another. Only then is it possible, while repenting the past wrongs, to join together in keeping alive the hope for the kingdom of God, a liberated and morally unambiguous reality that is as yet still beyond our reach.

Translation: Andreas Havinga

GERAADPLEEGDE BRONNEN

VRAAGGESPREKKEN:

(vermeld worden de functies die de geïnterviewde personen bekleedden op het moment van onze ontmoeting)

Henning van Aswegen,
hoogleraar Geschiedenis aan de Randse Afrikaanse Universiteit,
Johannesburg, 14 oktober 1998.

Peter Batchelor,
defensie-econoom, stafid Center for Conflict Resolution, Universiteit van
Kaapstad,
Kaapstad, 4 november 1998.

Terry Crawford-Browne,
voormalig bankier,
Kaapstad, 28 oktober 1998.

Sadick Emeran,
bestuurder Cricket Association of the Western Cape,
Kaapstad, 29 oktober 1998.

Chris Fismer,
advocaat, voormalig Minister van Algemene Zaken, respectievelijk voor
Grondwettelijke ontwikkeling en Provinciale Zaken, in de eerste rege-
ring-Mandela,
Hadefield, 19 oktober 1998.

Deon Geldenhuys,
hoogleraar Politieke studies aan de Randse Afrikaanse Universiteit,
Johannesburg, 13 oktober 1998.

Hermann Giliomee,
emeritus-hoogleraar Geschiedenis aan de Universiteit van Stellenbosch,
Stellenbosch, 2 november 1998.

Ashley Green Thompson, stafmedewerker Department Justice and Peace
van de Rooms-Katholieke Bisschoppen Conferentie van Zuid-Afrika,
Pretoria, 20 oktober 1998.

Andrew Hendricks,
project-ontwikkelaar en voormalig regionaal bestuurder van het ANC,
Oost-Londen, 23 oktober 1998.

D.R. de Kadt,
voormalig Chairman of the Board van Makro (Pty) Ltd. South Africa,
Kapellen (België), 27 juli 1998.

Chris F. Liebenberg,
Chairman of the Board of Nedcor Banking Group en voormalig Minister
van Financiën in de eerste regering-Mandela,
Johannesburg, 13 oktober 1998

Hennie Lötter,
hoogleraar Filosofie aan de Randse Afrikaanse Universiteit,
Johannesburg, 14 oktober 1998.

Ernst J. Marais, pastoraal theoloog en emeritus-hoogleraar filosofie aan
de Universiteit van Fort Hare.
Welgemoed, 2 november 1998.

F.W. Mbovane,
gemeenteraadslid voor het ANC ,
Oost-Londen, 21 oktober 1998.

Christopher Merrett,
bibliothecaris van de Universiteit van Natal,
Pietermaritzburg, 26 oktober 1998.

C.F. Beyers Naudé,
voormalig secretaris-generaal van de Zuid-Afrikaanse Raad van Kerken,
Braamfontein, 12 oktober 1998.

Carl G. Niehaus,
Ambassadeur van Zuid-Afrika in Nederland,
's Gravenhage, 1 september 1998.

Albert Schuitmaker,
staflid Kamer van Koophandel,
Kaapstad, 30 oktober 1998.

Peet Strijdom,
hoogleraar economie aan de Randse Afrikaanse Universiteit en gasthoog-
leraar economie aan de Witwatersrand Universiteit,
Johannesburg, 15 oktober 1998.

Gert van der Veer,
voormalig directeur van de Sudafrikaanse Lugdiens/South African Airli-
nes,
Roodepoort, 19 oktober 1998.

Colin Vale,
wetenschappelijk adviseur van de parlementsfractie van de Inkatha Vrij-
heids Partij en voormalig docent Internationale Betrekkingen,
Kaapstad, 4 november 1998.

Grietjie Verhoef,
hoogleraar Geschiedenis aan de Randse Afrikaanse Universiteit,
Johannesburg, 13 oktober 1998.

Th. van Vliet,
voormalig directeur beleggingen en administratie van de Raad voor de
Predikantpensioenen van de Nederlandse Hervormde Kerk,
Leiderdorp, 17 maart 2004.

Kees (C.S.) van der Waal,
hoogleraar Antropologie en Ontwikkelingsstudies aan de Randse Afri-
kaanse Universiteit,
Johannesburg, 13 oktober 1998.

Jill Wentzel,
senior onderzoeker aan het Zuid-Afrikaanse Instituut voor Rassenverhou-
dingen,
Johannesburg, 15 oktober 1998.

BOEKEN:

- Aurelius Augustinus, *De Stad van God*, Amsterdam 1983.
- Jack Brian Bloom, *Black South Africa and the Disinvestment Dilemma*, Johannesburg 1986.
- J.J.G. Boot, *Burgemeester in bezettingstijd*, z.j..
- Jan Willem Brouwer en Johan van Merriënboer, *Van buitengaats naar Binnenhof, P.S.J. de Jong, een biografie*, Den Haag 2001.
- Koos van der Bruggen, *Verzekerde vrede of verzekerde vernietiging, Ontwikkeling van een theorie van gerechtvaardigde afschrikking* (diss.), Kampen 1986
- Lisa Sowie Cahill, *Love Your Enemies, Discipleship, Pacifism and Just War Theory*, Minneapolis 1994.
- David Cortright and George A.Lopez. eds., *Economic Sanctions, Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* , Boulder 1995.
- Neta C. Crawford and Audie Klotz, eds., *How Sanctions Work , Lessons from South Africa*, London 1999.
- Terry Crawford-Browne, *Eye On The Money, Handle On The Guns*, te publiceren begin 2007.
- Russell Daye, *Political Forgiveness, Lessons from South Africa*, New York, 2004.
- Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Basingstoke 1987.
- Lothar Engel, Rudolf Hinz und Jürgen Schroer, eds., *Wolfram Kistner, Hoffnung in der Krise, Dokumente einer christlichen Existenz*, Wuppertal 1988.
- Rob van Es, *Een ethiek van belangen*, Groningen 1991.
- Alan Geyer and Barbara G.Green, *Lines in the Sand, Justice and the Gulf War*, Louisville 1992.
- Willem J.M. van Genugten en Gerard A. de Groot, eds., *United Nations Sanctions, Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights, A Multi-disciplinary Approach*, Antwerpen, 1999

Robin Gill, *A Textbook of Christian Ethics*, Edinburgh 1995.

Hugo de Groot, *Het recht van oorlog en vrede, Prolegomena en Boek I*, Baarn 1993.

Andries Gustav Stephanus Gous, *Die ekumenische verhouding tussen die Nederduitse Gereformeerde Kerk en die Wereldraad van Kerke vanaf 1948 tot 1994*, Pretoria 1994

Joseph Hanlon, *Beggar your Neighbours, Apartheid Power in Southern Africa*, Indiana 1986.

Joseph Hanlon and Roger Omond, *The Sanctions Handbook, For or Against?*, Harmondsworth 1987.

Philip Hanson, *Western economic statecraft in east-west relations, Embargoes, Sanctions, Leakage, Economic Warfare and Detente*, London, New York and Andover 1982.

Lorraine J. Haricombe and F.W. Lancaster, *Out in the cold, Academic boycotts and the isolation of South Africa*, Arlington Va. 1995.

G.J. Heering, *De zondeval van het christendom*, Arnhem 1933³.

R. Hengeveld and J. Rodenburg, eds., *Embargo, Apartheid's Oil Secrets Revealed*, Amsterdam 1995.

Frans Henrichs, *Sport als verbroedering tussen blank en zwart*, Zutphen 1988.

Glary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott and Kimberley Ann Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered, History and Current Policy*, Washington DC 1992².

Aad Kamsteeg en Evert van Dijk, *F.W. de Klerk, een biografie*, Franeker 1991.

John Kane-Berman, *South Africa's Silent Revolution*, Johannesburg 1991².

G.G. de Kruijf, *Waakzaam en nuchter, over christelijke ethiek in een democratie*, Baarn 1994.

Signe Landgren, *Embargo disimplemented, South Africa's Military Industry*, Oxford 1989.

Brian Lapping, *De geschiedenis van apartheid*, Houten 1986.

- Alasdair MacIntyre, *After Virtue, a study in moral theory*, London 1982².
- Gerhard Maré and Georgina Hamilton, *An Appetite for Power, Buthelezi's Inkatha and South Africa*, Braamfontein 1987.
- Dale T. McKinley, *The ANC and the Liberation Struggle, A Critical Political Biography*, Chicago, 1997.
- Joggli Meihuizen, *Noodzakelijk kwaad, De bestraffing van economische collaboratie in Nederland na de Tweede Wereldoorlog*, Amsterdam 2003.
- Richard B. Miller, *Interpretations of Conflict, Ethics, Pacifism and the Just-War Tradition*, Chicago/London 1991.
- Richard B. Miller, *War in the Twentieth Century*, Louisville 1992.
- C.F. Beyers Naudé, *Verzet en verzoening, autobiografie*, Baarn 1997.
- Kim Richard Nossal, *Rain Dancing, Sanctions in Canadian and Australian foreign policy*, Toronto 1994.
- Oliver O'Donovan, *The Just War Revisited*, Cambridge 2003.
- Mark Orkin, *The Struggle and the Future, What black South Africans really think*, Johannesburg 1986.
- Mark Orkin, ed., *Sanctions against apartheid*, New York 1990.
- Sam Ramsamy, *Apartheid, The Real Hurdle, Sports in South Africa and the International Boycott*, London 1982.
- Paul Ramsey, *The Just War, Force and Political Responsibility*, Lanham 2002³.
- M.J. van Riemsdijk, *Actie of dialoog, Over de betrekkingen tussen maatschappij en onderneming*, Enschede 1994.
- Barbara Rogers and Brian Bolton, *Sanctions against South Africa, Exploding the Myths*, Manchester 1984.
- Anthony Sampson, *Mandela, The Authorized Biography*, New York 2000.
- Hans Schoots, *Edo Fimmen, De wereld als werkterrein*, Amsterdam 1997.

Baldwin Sjollema, *Isolating Apartheid, Western Collaboration with South Africa, policy decisions by the World Council of Churches and church responses, Programme to Combat Racism*, Geneva 1982.

Peter S. Temes, *The Just War, An American Reflection on the Morality of War in Our Time*, Chicago 2003.

Pieter-Dirk Uys, *Between the Devil and the Deep, A Memoir of Acting and Reacting*, Capetown 2005.

Peter Vanneman and W. Martin James III, *Soviet Foreign Policy in Southern Africa, Problems and Prospects*, Pretoria 1982.

Charles Villa-Vicencio, *Civil Disobedience and beyond, Law, Resistance and Religion in South Africa*, Cape Town-Grand Rapids 1990.

C.J. de Vogel, *Greek Philosophy I, Thales to Plato*, Leiden 1963.

Michael Walzer, *Just and Unjust Wars, A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York 1977.

T.G. Weiss, D. Cortright, G.A. Lopez and L. Minear, eds., *Political Gain and Civilian Pain, Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Oxford 1997.

Jill Wentzel, *The Liberal Slideaway*, Johannesburg 1995.

Ralf K. Wüstenberg, *Die politische Dimension der Versöhnung, Eine theologische Studie zum Umgang mit Schuld nach den Systembrüchen in Süd-afrika und Deutschland*, Gütersloh 2004.

RAPPORTEN, BROCHURES EN SCRIPTIES

Ans J. van der Bent, ed., *Breaking down the walls, World Council of Churches Statements and Actions on Racism 1948-1985*, PCR Information, Special Report, Geneva 1986.

Bevrijding als opdracht van de kerken, Het programma ter bestrijding van het racisme van de Wereldraad van Kerken, Beleidsadvies van de Sectie Internationale Zaken aan de Raad van Kerken in Nederland, Amersfoort 1975.

Erik van den Bergh en Duco Hellema, *Dialogo of boycott, De Nederlandse Zuid-Afrika politiek na de Tweede Wereldoorlog*, IZA-cahier 2, Amsterdam 1995.

Marc Bossuyt, *The adverse consequences of economic sanctions and the enjoyment of human rights*, Working paper for the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights of the United Nations Commission on Human Rights, New York 2000.

Boutros Boutros Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*, Position paper of the Secretary-General on the occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, New York 1995.

Reindert Brouwer, *Tussen mondialisering en polarisatie, Analyse van de vervreemding van een aantal synode-leden van het door de beleidsbepalers voorgestelde beleid, n.a.v. een beschouwing van het Zuid-Afrika beleid van de Nederlandse Hervormde Kerk van 1945 tot 1987*, Utrecht 1987.

Buitenlandse investeringen in Zuidelijk Afrika, advies aan de Raad van Kerken in Nederland van de sectie Internationale Zaken, Amersfoort 1975.

Christen zijn in de Nederlandse samenleving, Herderlijk schrijven vanwege de Generale Synode van de Nederlandse Hervormde Kerk, Den Haag 1955.

S.W. Couwenberg, *Sancties tegen Zuid-Afrika, een kritische toetsing of een redelijk alternatief?*, Den Haag 1987.

Eerste gedeelte van de Zevende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, oktober-december 1953, publicatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 1953.

Alexander Kirby, *The World Council of Churches and Bank Loans to Apartheid*, Programme to Combat Racism, Geneva 1977.

Eckehart Lorenz, ed, *The Debate on Status Confessionis, Studies in Christian Political Theology*, Lutheran World Federation Studies, Geneva 1983.

Memorandum and Recommendations on the Application of Sanctions, Appendix V, uit Minutes 18, i.h.b. 265-273, Centraal Comité Wereldraad van Kerken, 14-22 september 1995, Genève.

Mensen op transport, Kerken in Zuid-Afrika over de deportaties in hun land, Allerwegen 15,1 1984.

Stanley Mogoba, John Kane-Berman and Ronnie Bethlehem, *Sanctions and the Alternatives*, South African Institute of Race Relations, Johannesburg 1989².

Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures, White Paper prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project, Brown University, Providence, Rhode Island, 2006

Notitie over de recente ontwikkelingen in Zuid-Afrika, toegespitst op het sanctie-debat, Raad voor de zaken van Overheid en Samenleving van de Nederlandse Hervormde Kerk, Leidschendam 1994.

Esau de Plessis, *Outspan, Bouwstenen voor apartheid*, Rotterdam 1972.

Political Symbol or Policy Tool? Making Sanctions Work, Report of the Twenty-Fourth United Nations Issues Conference, Stanley Foundation, New York 1993.

Predikant en pensioen, Pensioenfonds van de Protestantse Kerk in Nederland, Utrecht 2005.

The Kairos Document, Challenge to the Church, A Theological Comment on the Political Crisis in South Africa, Braamfontein 1987³.

Sanktionen gegen Südafrika, Wirtschaftliche Auswirkungen von Sanktionen gegen Südafrika, mit Erklärungen der Synode und des Rates der evangelischen Kirche in Deutschland zur Lage in Südafrika, Eine Studie des Starnberger Instituts, Stuttgart 1987.

Christoph Weber-Berg, *Salz der Erde oder Spiegel der Gesellschaft?* Studie betreffend die Haltung der SEK im Kontext der 'Bankengespräche' zum Thema Apartheid in den Jahren 1986-1989, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund, Bern 2004.

L.B. Wellen, *Boycotbeleid, de door de Zuid-Afrikaanse regering gevoerde politiek tegen de internationale economische sancties*, Amsterdam-Stellenbosch 1996.

ARTIKELEN

Hugh Beach, 'Interventions and Just Wars, The Case of Kosovo', *Studies in Christian Ethics*, 13, 2 (2000), 15-31.

Theo Boer, 'De rechtvaardige oorlog, Zoeken naar de zin van een eeuwenoud concept', *Nederlands Theologisch Tijdschrift*, 57 (2003), 89-107.

Theo Boer, 'God de superpacifist? Kritische noties bij de ethisering van God.', *NTT*, 58 (2004), 239-253.

David Brown, 'A Just Peace, A Review Essay', *Religious Studies Review*, 22, 2, (1996), 129-134.

J.L. Heldring, columns in *NRC-Handelsblad*, 23 maart en 3 april 1984.

Beth S. Lyons, 'Getting to Accountability, Business, Apartheid and Human Rights', *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 17, 2 (1999), 135-160.

Wolfgang Huber, 'Rückkehr zur Lehre vom gerechten Krieg? Aktuelle Entwicklungen in der evangelischen Friedensethik.', *Zeitschrift für Evangelische Ethik*, 49 (2005), 113-130.

G.G. de Kruijf, 'Christendom en oorlog', ongepubliceerde voordracht, z.j..

Nico Schrijver, 'The use of Economic Sanctions by the UN Security Council, An International Law Perspective', in H.H.G. Post, ed.: *International Economic Law and Armed Conflict*, Den Haag 1994, 123-161.

Grietjie Verhoef, 'De invloed van de Nederlandsche Bank op de ontwikkeling van het bankwezen in Zuid-Afrika, 1945-1980: een blijvende invloed?', drukproef door de auteur ter beschikking gesteld, Johannesburg 1999.

C. Yeats, 'Economic Sanctions' in *New Dictionary of Christian Ethics and Pastoral Theology*, D.J. Atkinsons e.a. eds., Leicester 1995

REGISTER

A

Aalto, H.A.H., 166
Ambrosius, 34
Aristoteles, 221
Ascherson, 23
Aswegen, H. van, 54, 145, 146, 152,
180, 186, 188
Augustinus, 6, 27, 34, 36, 47, 219

B

Batchelor, P., 62, 77, 117, 143, 144, 146,
154, 185, 186, 187, 217
Beach, H., 139
Benedictus, St., 221
Bent, Ans J. van der, 16, 90
Bergh, E. van den, 180
Berkhof, H., 219
Biko, S., 125
Bloom, Jack Brian, 19, 41, 44, 51, 65,
66, 70, 71, 93, 125, 150, 151,
181, 213
Boer, G., 35, 162
Boer, Th.A., 7, 13, 34, 35, 38, 39, 41,
63, 105
Boesak, A., 90
Bois, D. du, 200
Boot, J.J.G., 215
Bossuyt, M., 43, 75, 76, 86, 132, 133,
134, 142, 198
Botha, P.W., 25, 98, 101, 124, 141, 197
Botha, R.P., 99
Boutros Ghali. B., 22, 112, 131, 133,
134
Boycott, C.C., 4
Breedveld, W., 197
Breytenbach, B., 148
Brink, A., 148
Brouwer, R., 81, 90, 121, 179
Brouwer-Van Merriënboer, 92, 121
Brown, D., 8, 32, 36
Bruggen, J.J.G. van der, 33

Bush, G.W. sr., 17, 183
Buskes, J.J., 90
Buthelezi, 66, 67, 196, 211

C

Cahill, L.S., 6, 27, 34
Carmichael, W., 150
Castro, F., 197
Christiansen, D., 30, 31, 44, 48
Clawson, P., 175
Cortright-Lopez, 8, 14, 15, 21, 22, 28,
30, 31, 44, 48, 79, 89, 107, 108,
109, 122, 129, 130, 139, 174,
181, 183, 191, 226
Couwenberg, S.W., 93, 155, 197
Crawford-Browne, 110, 117, 119, 120,
150, 183, 184
Crawford-Klotz, 4, 51, 60, 77, 107, 108,
110, 120, 135, 136, 139, 141,
148, 150, 155, 156, 173, 174,
181, 182, 184, 186, 187, 195, 196

D

Daye, R., 204, 205
Dellums, R., 95
Doxey, M.P., 59

E

Eck, D. van, 207
Emeran, S., 55, 134, 156
Emmen, E., 90
Es, R. van, 60, 140

F

Fagan, E., 204
Feddema, 90
Fimmen, E., 5
Fismer, C., 17, 53, 54, 72, 102, 103, 109,
114, 178, 180, 185, 223

G

Geldenhuys, D., 19, 76, 77, 99, 100,
108, 152, 185, 190, 192, 193,
211, 217
Genugten, W.J.M. van, 33
Geyer-Green, 17, 18
Giliomee, H., 49, 120, 193, 210
Gill, R., 34, 105
Ginwala, F., 70
Goegre, 223
Gous, A.G., 43, 50, 80, 123, 180, 187,
190, 212
Gramsci, A., 222
Gravemeijer, K.H.E., 81, 158
Greenspan, 223
Green Thompson, A., 52
Greven, J., 197
Groot, G.A. de, 33
Groot, H. de, 6, 37, 38

H

Hanlon, J., 62, 143
Hanlon-Omond, 2, 22, 23, 25, 27, 49,
59, 62, 65, 71, 78, 89, 90, 93, 94,
95, 117, 135, 136, 140, 154, 164
Hanson, P., 89
Haricombe-Lancaster, 4, 54, 95, 111,
144, 145, 146, 147, 186
Hazelzet, H., 33, 175, 187
Heering, G.J., 6, 38
Heldring, J.L., 101, 102, 149, 170
Helleman, D., 180
Hendricks, A., 62, 67, 124, 149, 214
Hengeveld-Rodenburg, 57, 70, 95, 106,
109, 115, 127, 140, 141, 142,
151, 165, 184, 185, 210, 214
Heraclitus, 219
Herik, L. van den, 46, 47
Hogenbrink, L.J., 159
Horthy, M., 5
Huber, W., 7, 31, 32, 48, 87, 218

Huddleston, T., 123, 148
Hufbauer-Scott-Elliot, 4, 14, 24, 25, 63,
76, 110, 111, 154, 195
Hurley, D., 71

J

Joemat-Petterson, 200
Jong, L. de, 214
Jong, P.S.J. de, 92, 121

K

Kadt, D.R. de, 94, 155, 182, 193
Kaempfer, 191
Kamsteeg-Van Dijk, 122
Kane-Berman, J., 97, 98, 100, 101, 182,
183, 199
Kantor, B., 99
Kistner, W., 49, 50, 51
Klein Haneveld, H., 160
Klerk, F.W. de, 98, 102, 103, 122, 123,
180, 184, 202
Klompé, M.A.M., 92
Kooijmans, P.H., 46
Kroes, J., 115
Kruijf, G.G. de, 41, 221, 229

L

Landgren, S., 4, 58, 74, 75, 89, 108, 116,
117, 124, 185, 194, 195
Landsman, F.H., 90
Lapping, B., 52, 53
Liebenberg, C.F., 1, 61, 117, 152, 153,
154, 184, 200, 223
Lieber, 129
Lorenz, E., 84, 162, 163
Lötter, H., 58, 67, 134, 135, 152, 187,
192, 222
Luthuli, A., 148
Lyons, B.S., 59, 60, 202, 203

M

MacIntyre, 39, 40, 41, 126, 221
Madoerin, M., 121

Mandela, M., 71, 224
Mandela, N., 15, 56, 68, 71, 102, 103,
117, 120, 121, 122, 123, 153,
178, 183, 197, 203, 224
Marais, E.J., 3
Marais, H., 202
Maré-Hamilton, 66
Marijnen, V.G.M., 121
Martens, 76
Mathiane, N., 211
Mbeki, Th., 203, 204
Mbovane, F.W., 67, 136
McGregor, 145
McKinley, D., 68, 69, 70, 112, 120, 170,
191, 195, 197, 199, 202, 222, 224
Meihuizen, J., 127, 205, 206, 207, 208
Merret, C., 66, 67, 92, 118, 147, 155,
156
Miller, R.B., 6, 27, 28, 29, 36, 37, 39,
229
Mogoba-Kane Berman-Bethlehem, 101,
107
Mowenberg, 191

N

Naudé, C.F. Beyers, 51, 54, 55, 65, 90,
91, 135, 136, 147, 148, 192, 220
Niebuhr, H.R., 228
Niehaus, C.G., 122, 152, 197
Nossal, K.R., 14, 18, 106, 107, 108, 109,
113, 131, 140, 156, 175, 210

O

O'Donovan, O, 7, 19, 20, 21, 26, 36, 72,
78, 79, 80, 84, 86, 132, 133, 139,
140, 166, 169, 175, 176, 191,
192, 201, 219, 221, 222
Orkin, M., 5, 22, 28, 65, 66, 67, 68, 70,
71, 90, 101, 109, 110, 111, 112,
136, 137, 150

P

Paskaljevic, 149
Patijn, C.L., 57, 58, 61, 81, 84, 85, 86,
214
Paton, A., 91, 220
Paulus, 220
Plaatjes, M., 135
Plessis, E. de, 61
Powers, G.F., 30, 31, 44, 48
Pyrrhus, 138

R

Ramsamy, S., 55
Ramsey, P., 7, 209
Reagan, R., 25, 92, 121, 183, 196
Rich, M., 115
Riemsdijk, M.J. van, 79, 151, 165
Rogers-Bolton, 107, 154, 155

S

Sampiemon, J.H., 226
Sampson, A., 15, 56, 120, 121, 122, 123,
178, 197
Schlemmer, L., 66
Schoots, H., 5
Schrijver, N.J., 15, 21, 24, 46, 75, 89,
90, 123, 131, 132, 143, 198
Schuitmaker, A., 109, 114, 136, 153
Sjollema, B., 59, 91, 93, 212, 213
Soul, Y., 56
Spijkerboer, A.A., 85, 86, 214
Stein, D., 178
Stoel, M. van der, 59
Strijdom, J.G., 52
Strijdom, P., 71, 123, 124, 145, 152,
155, 193, 200, 223, 224
Suarez, F., 132
Sullivan, L., 94
Suzman, H., 93, 97, 99
Suzman, J., 135

T

Tambo, O., 56, 122
Temes, P.S., 6, 32, 88, 105, 106, 129
Thatcher, M., 25, 121, 184, 196, 224
Tietmeyer, 223
Tricht, G.W. van, 166
Tutu, D., 70, 71, 111, 119, 183, 202, 203

U

Uys, P.D., 148

V

Vale, C., 18, 104, 131, 188, 196, 197,
198, 200, 223
Vanneman-James, 53
Veegens, 207
Veer, G. van der, 42, 93, 95, 96, 115,
117, 118, 154, 182
Verblackt, B., 147
Verhoef, G., 118, 119, 121
Vermeulen, B., 201
Verwoerd, H., 52, 98
Viljoen, C., 178
Villa-Vicencio, C., 125, 202, 213, 222
Visser 't Hooft, W., 90
Vliet, Th. van, 160, 161, 163
Vogel, C.J. de, 219
Vorster, B.J., 98, 101

W

Waal, C.S. van der, 54, 55, 134, 146,
148, 188, 229,
Walker, 183
Walzer, M., 6, 28, 29, 41, 44, 46, 128,
129, 208, 209, 215
Weber-Berg, C., 82, 84, 92, 216
Weiss-Cortright-Lopez-Minear, 8, 18,
24, 74, 76, 106, 108, 112, 130,
134, 138, 139, 142, 143, 150,
151, 173, 174, 187, 198, 199,
210, 226

Wellen, L.B., 49, 141, 142, 154, 195, 196
Wellner, G., 121
Wentzel, J., 100, 211
Wilson, W., 14
Wüstenberg, R.K., 53, 63

Y

Yeats, C., 32, 33

CURRICULUM VITAE

De schrijver van dit proefschrift, Robert Jan Bakker, werd geboren op 5 oktober 1950 te Sassenheim. Daar doorliep hij de Hervormde lagere school. Op het Rijnlands Lyceum in Oegstgeest behaalde hij in 1969 het diploma gymnasium-alfa. Hij studeerde theologie aan de Rijksuniversiteit Leiden en slaagde in 1977 voor het kerkelijk examen van de Nederlandse Hervormde Kerk. Van 1978-1979 studeerde hij christelijke ethiek bij Professor Roger Mehl in Straatsburg. In 1985 behaalde hij het doctoraal examen theologie in Leiden, met wijsgerige ethiek als hoofdvak en Nieuwe Testament en dogmatiek als bijvakken.

In 1980 werd hij predikant van de Sloterkerkgemeente in Amsterdam, welke taak in 1988 werd uitgebreid tot een predikantschap van de Hervormde wijkgemeente Osdorp-Sloten, die in 1997 een samenwerkingsverband aanging met de plaatselijke Gereformeerde Kerk.