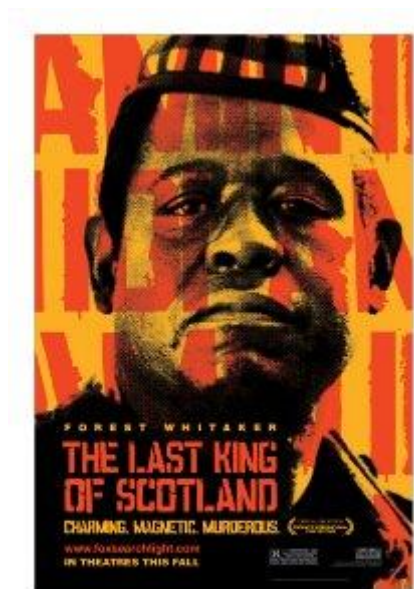


Buiten de normale verhoudingen

De Nederlandse reactie op de mensenrechtenschendingen in
Uganda onder Idi Amin (1971-1979)



Scriptie ter afronding van de master Internationale Betrekkingen in
Historisch Perspectief aan de Universiteit Utrecht

Maarten de Vries MSc

Docent: Dr. R. Raben

Datum: 3 april 2013

Inhoud

Inleiding.....	7
Hoofdstuk 1 Zoeken naar zelfvertrouwen	13
<i>De ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de jaren zeventig</i>	
Hoofdstuk 2 Zenders en stoorzenders.....	22
<i>Ontwikkelingssamenwerking in actie in Uganda 1971-1972</i>	
Hoofdstuk 3 Een vluchtelingen- of een mensenrechtenkwes- tie?	28
<i>De uitzetting van de Aziaten in 1972</i>	
Hoofdstuk 4 Beloftes en belangen.....	33
<i>De annulering van de zenderlevering aan Uganda 1972-1974</i>	
Hoofdstuk 5 Uganda toch nog op de agenda?.....	42
<i>Nationale en internationale aandacht voor Uganda in de jaren 1975-1979</i>	
Conclusie	52
Bronnen.....	57

Inleiding

Achter het Koninklijk Paleis in Kampala, verscholen tussen de bananenplantages en half ingegraven in de roodbruine grond van Mengo Hill, bevindt zich een korte, betonnen gang met in de linkerwand vijf diepe nissen op ooghoogte. Hoewel bekend als 'Amin's torture chambers' waren op deze plek weinig martelwerktuigen aanwezig. Wie er belandde, werd simpelweg in een van de nissen gegooid en niet voorzien van enig water of voedsel. Op de bodem van de gang, tot juist onder het niveau van de nissen, stond normaal gesproken een laag water, die door de bewakers, zodra zij zelf de gang uit waren, onder een hoge elektrische spanning werd gezet. Wanneer de nissen overvol raakten klommen de bewakers naar binnen, schakelden de stroom in en gooiden alle gevangenen die nog leefden in het water, zodat zij onmiddellijk door elektrocutie om het leven kwamen.¹

Bekend om zijn extreme wreedheid en willekeur is het horrorbewind van Idi Amin Dada over Uganda (1971-1979) iconisch geworden voor een Afrikaans dictatorschap. Ook voor westerlingen die nooit een stap op Afrikaanse bodem hadden gezet kwamen de verschrikkingen van Amins regime dichtbij via films als *The Rise and Fall of Idi Amin* (1981) en *The Last King of Scotland* (2006), en velen associëren de dictator, waarschijnlijk niet ten onrechte, met kannibalisme en het aan de krokodillen voeren van lijken van geëxecuteerde gevangenen.² De beelden van de door Amin begane wreedheden bleken zich zelfs zo hardnekkig in het westerse collectieve geheugen te hebben genesteld dat nog begin jaren negentig een meerderheid van de buitenlandse bedrijven die aangaven niet in Uganda te willen investeren hiervan weerhouden werd door de veronderstelling dat Amin daar nog altijd aan de macht was.³

Hoewel Idi Amin dus vooral berucht is geworden om zijn meedogenloze en gewelddadige afrekening met (vermoede) tegenstanders, betekende zijn presidentschap ook voor de Ugandezen die nooit direct met hem in aanraking kwamen weinig goeds. Van democratische verkiezingen of burgerlijke vrijheden was tijdens zijn regime absoluut geen sprake, en zijn gebrek aan economisch inzicht, alsmede zijn catastrofale buitenlandse politiek, maakte dat de Ugandese economie in de loop van de jaren zeventig volledig werd geruïneerd.⁴ Historisch gezien lijkt het dan ook geen twijfel dat onder het bewind van Idi Amin in Uganda zowel fundamentele mensenrechten, zoals het recht op leven en de onschendbaarheid van de persoon, als economische en sociale mensenrechten, op grote schaal werden geschonden.⁵

¹ Gids van het Buganda Royal Palace, Mengo Hill, Kampala, Uganda, 12-5-2012

² Martin Meredith, *The State of Africa. A History of Fifty Years of Independence* (Londen 2006) 235, 237

³ Paul Collier, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (2e druk; Oxford 2008) 90

⁴ Phares Mutibwa, *Uganda since Independence. A Story of Unfulfilled Hopes* (Kampala 1992) 118

⁵ Zie Hoofdstuk 1 voor de achtergrond van deze indeling, gebaseerd op respectievelijk de BUPO- en ESOCUL-verdragen van de Verenigde Naties. Voor een historische weergave van de mensenrechtenschendingen onder Idi Amin zie, naast de genoemde publicaties van Meredith en Mutibwa, het indrukwekkende relaas van Amins oud-minister Henry Kyemba (*State of Blood*, Londen 1977)

In deze studie zal de reactie van Nederland op de mensenrechtenschendingen in Uganda in de jaren zeventig worden onderzocht, als voorbeeld van een groep vergelijkbare dictaturen in Centraal-Afrika in deze periode. Deze gevallen van mensenrechtenschendingen zijn vergelijkbaar voor wat betreft de Nederlandse beleidssituatie omdat ze een aantal specifieke kenmerken delen, die hieronder uiteengezet zullen worden. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is in welke mate deze specifieke omstandigheden, samengevat als de 'Afrikaanse conditie', bepalend zijn voor de verklaring van het Nederlandse beleid jegens het Uganda van Idi Amin.

Naar de inzet van Nederland op mensenrechtengebied in de jaren zeventig is al veel historisch onderzoek gedaan, ten eerste omdat er in deze periode veel speelde op dit vlak. Onder andere de Vietnamoorlog, het apartheidsstelsel in Zuid-Afrika, de onafhankelijkheidsoorlogen van de laatste Portugese koloniën, de staatsgreep die het socialistische bewind van Salvador Allende in Chili omverwierp in 1973, en de situatie in de landen achter het IJzeren Gordijn veel maatschappelijke en politieke aandacht naar zich toe vanwege ernstige mensenrechtenschendingen. In het geval van Nederland kwam hier nog een bijzondere betrokkenheid met de voormalige kolonie Indonesië bij, waarvan de regering ook regelmatig van mensenrechtenschendingen werd beschuldigd, zoals in verband met politieke gevangenen begin jaren zeventig en de annexatie van Oost-Timor in 1975.⁶ De internationale gemeenschap boog zich in de vergaderzalen van de Verenigde Naties in een aantal van deze gevallen over mogelijke sancties of andere vormen van collectief optreden, met wisselend resultaat. Westerse landen heroverwogen hun ontwikkelingshulp aan de regeringen die zich aan mensenrechtenschendingen schuldig maakten, niet zelden onder druk van binnenlandse actiegroepen.

Ten tweede worden de jaren zeventig algemeen gezien als een belangrijke schakel in de ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid, zoals ook historicus Peter Malcontent opmerkt: 'Politologen en historici zijn het er over eens dat de Nederlandse regering in de loop van de jaren zestig en vooral in de jaren zeventig steeds meer ruimte binnen haar beleid ging scheppen voor de bevordering van de rechten van de mens'.⁷ Daarbij wordt het uitkomen van de kabinetsnota *De rechten van de mens in het buitenlands beleid* in 1979 vaak als de culminatie van deze ontwikkeling beschouwd, en daarmee tevens als ijkpunt voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid sindsdien. In Hoofdstuk 1 zal nader worden ingegaan op het bestaande discours over de ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid gedurende de jaren zeventig, met speciale aandacht voor de relatie tussen mensenrechten- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Ondanks de aandacht van historici voor deze thematiek is er over het Nederlandse beleid naar aanleiding van de mensenrechtenschendingen in Uganda onder Idi Amin nooit een studie verschenen, noch over vergelijkbare gevallen in

⁶ P.A.M. Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld. De reacties van de Nederlandse regering op ernstige en stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten in ontwikkelingslanden, 1973-1981* (Hilversum 1998) 79, 111

⁷ Ibidem, 11

Centraal Afrika in dezelfde periode. Bij die laatste categorie kan met name gedacht worden aan de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) en Equatoriaal Guinea, die beide net als Uganda gedurende de jaren zeventig een wrede dictatuur kenden.⁸ Peter Malcontent komt thematisch het meest in de buurt met zijn proefschrift *Op kruistocht in de Derde Wereld*, waarin hij de Nederlandse reactie beschrijft op stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten in derdewereldlanden waar Nederland een ontwikkelingsrelatie mee had, in de periode 1973-1981. Malcontent gaat in op een zestal cases in zowel Zuid-Amerika als Azië, die de gemoederen in Nederland in deze jaren soms hoog deden oplopen, maar behandelt geen enkel geval dat zich afspeelt op het Afrikaanse continent.⁹

De casus Uganda - en die van de andere zojuist genoemde Centraal-Afrikaanse landen - wijkt echter op een aantal interessante punten af van de gevallen van ernstige mensenrechtenschendingen die tot nu toe vanuit het oogpunt van het Nederlands beleid zijn onderzocht.¹⁰ We zouden kunnen spreken van een 'Afrikaanse conditie', die blijkbaar karakteristiek was voor de gevallen van ernstige mensenrechtenschendingen in de jaren zeventig in Centraal-Afrika. Het gaat in deze studie nadrukkelijk om de betekenis van deze Afrikaanse conditie voor de *beleidssituatie vanuit Nederlands perspectief*, niet om de intrinsieke omstandigheden op het Afrikaanse continent. Of een dergelijke Afrikaanse conditie meer is dan een opsomming van omstandigheden, en werkelijk verklarende kracht heeft, zal moeten worden onderzocht, en daar wil deze studie een aanzet toe geven. Door de vraag te beantwoorden of het Nederlandse beleid jegens Uganda te begrijpen is met de kennis die we hebben vanuit de reeds bestudeerde cases die zich afspeelden op andere continenten, of dat de specifiek (Centraal-)Afrikaanse elementen hier een bepalende rol in hebben gespeeld, wil dit

⁸ Jean-Bedel Bokassa, president (en zelfbenoemd keizer) van de Centraal-Afrikaanse Republiek (c.q. Keizerrijk) van 1965 tot 1979, stak Idi Amin naar de kroon wat betreft moorddadigheid en zelfverheerlijking. Francisco Macías Nguema, volstrekt onnavolgbare dictator van Equatoriaal Guinea en ook al afgezet in het jaar 1979, blonk vooral uit in mentale gestoordheid en ruïneerde het bestuur en de economie van zijn land volledig; hij bewaarde de nationale schatkist in een bamboehutje naast zijn huis. Meredith, *The State of Africa*, 224, 242

⁹ De cases die Malcontent onderzoekt zijn: Indonesië (politieke gevangenen en Oost-Timor), Chili (militaire terreur na staatsgreep 1973), Cuba (politieke gevangenen), Vietnam (repressieve optreden regime na hereniging), India (afkondiging noodtoestand 1975) en Pakistan (militaire bewind). Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 18. Ten aanzien van Zuid-Afrika verwijst Malcontent naar een *case-study* op basis van de methode van archiefonderzoek die hij zelf ook hanteert, nl. S. De Boer, 'Nederland en de apartheidskwestie, 1948-1990' in: Kuitenbrouwer en Leenders ed., *Geschiedenis van de Mensenrechten. Bouwstenen voor een interdisciplinaire benadering* (Hilversum 1996) 259-280. Verder geeft hij aan zich (onder andere) te beperken tot landen waarmee Nederland een 'intensieve hulprelatie' onderhield (p. 15-6). Of hij het geval Uganda niet meeneemt omdat de Nederlandse ontwikkelingsrelatie met dat land niet 'intensief' zou zijn geweest of om een andere reden, wordt echter niet duidelijk.

¹⁰ Naast Malcontent en De Boer werken ook Peter Baehr c.s. een aantal specifieke (en gedeeltelijk dezelfde) gevallen uit, nl. Argentinië, Chili, Centraal Amerika, Turkije, Sovjet Unie, China, Indonesië en Zuid-Afrika. Peter R. Baehr, Monique C. Castermans-Holleman en Fred Grünfeld, *Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands* (Antwerpen 2002) 3. Deze cases betreffen echter voor een groot deel de jaren tachtig. Zie verder Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 15 voor verwijzingen naar casestudies van de Nederlandse reactie op mensenrechtenschendingen in Spanje, Portugal en Griekenland en in enkele Oostbloklanden.

onderzoek een bijdrage leveren aan het begrip van de ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de jaren zeventig.

De 'Afrikaanse conditie' bevat in ieder geval de volgende drie elementen. Ten eerste waren de Afrikaanse landen relatief laat zelfstandig geworden. Uganda, dat in oktober 1962 zijn onafhankelijkheid van Groot-Brittannië had verkregen, was ten tijde van de machtsovername door Idi Amin nog maar ruim acht jaar een soevereine staat. De voormalige Nederlandse kolonie Indonesië werd, ter vergelijking, in 1949 onafhankelijk, en het merendeel van de landen van Latijns-Amerika was dat al sinds het begin van de negentiende eeuw. Een groot aantal Afrikaanse staten koesterde de nieuw verkregen soevereiniteit, maar hun economische en politieke fragiliteit maakte hen tegelijkertijd kwetsbaar voor interventie van buitenaf.¹¹ Met name in de context van de Koude Oorlog, die in Afrika zijn geheel eigen dynamiek kreeg, leidde dit ertoe dat Afrikaanse machthebbers zowel afhankelijk van als gevoelig voor buitenlandse bemoeienis werden.

Ten tweede leidden de wreedheden in de Afrikaanse dictaturen, in vergelijking met andere gevallen van mensenrechtenschendingen in de jaren zeventig, in Nederland tot relatief weinig maatschappelijk engagement. Waar de situatie in landen als Chili, Zuid-Afrika of Indonesië aanleiding gaf tot het ontstaan van allerlei landencomité's en actiegroepen, die vaak hun eigen periodiek uitgaven, was hiervan met betrekking tot Uganda geen sprake. Een uitgave over ontwikkelingssamenwerking van de Wereldwinkels uit 1981 toont een overzicht van bestaande belangengroepen voor maar liefst 39 afzonderlijke landen, waarvan elf in Afrika zijn gelegen, maar noemt geen enkel initiatief dat op Uganda is gericht.¹² Ook lijkt het erop dat Uganda in het Nederlandse parlement over het algemeen niet hoog op de mensenrechtenagenda stond; in de jaren zeventig werden er in de Tweede Kamer tien keer zoveel schriftelijke vragen ingediend over de situatie in Zuid-Afrika als over Uganda en Cambodja, een ander ondergeschoven kindje op mensenrechtengebied, gezamenlijk.¹³ Het is niet zo dat er in de samenleving geen enkele aandacht voor Uganda bestond, maar deze lijkt grotendeels de vorm aangenomen te hebben van verbazing en afschuw over de horrorverhalen die vanuit Donker Afrika tot in de Nederlandse huiskamers doorsijpelden, ook wel gecombineerd met enig leedvermaak over de dwaze capriolen van de 'clown' Amin.¹⁴

Ten slotte waren de mensenrechtenschendingen in de Afrikaanse dictaturen op een bepaalde manier van een andere orde dan die in Zuid-Afrika, Chili of Indonesië. Idi Amin beperkte zich niet tot het onderdrukken, martelen of zelfs doen verdwijnen van leden van bepaalde (bevolkings)groepen, maar slaagde erin om zowel elke vorm van

¹¹ Alex Thomson, *An Introduction to African Politics* (3^e editie; New York 2010) 156

¹² Hans Beerends, *30 jaar Nederlandse ontwikkelingshulp 1950-1980. Zin/onzin/effekten/perspektieven* (Nijmegen 1981) 232-7. Jan Pronk zei hierover: 'Als Hans Beerends het niet kan vinden, dan bestond het niet'. Interview Jan Pronk, 11 februari 2013. De Afrikaanse landen waar wel een belangenorganisatie voor bestond liggen voor het overgrote deel in zuidelijk Afrika.

¹³ S. Rozemond, 'Buitenlandse politiek en Nederlands belang', *Acta Politica* 83/1 (1983) 3-35, 5

¹⁴ Voor deze zienswijze werd in de Nederlandse pers gewaarschuwd door o.a. een Ugandese ex-ambassadeur. 'Dagelijks 200 mensen vermoord in Oeganda', *Nederlands Dagblad* 28 februari 1978. Archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken 1975-1984, inventarisnummer 11970

economische activiteit in Uganda als elke notie van persoonlijke veiligheid in enkele jaren tijd de nek om te draaien en het land op onbeschrijflijk destructieve wijze de afgrond in te jagen.¹⁵ In die zin is de casus Uganda – of de CAR of Equatoriaal Guinea – maar beperkt vergelijkbaar met veel andere gevallen van mensenrechtenschendingen in de jaren zeventig, die absoluut ernstig waren naar hun aard, maar vaak niet de gehele bevolking troffen, of niet op zoveel terreinen tegelijk. Het Uganda van Idi Amin kan met behulp van de huidige terminologie waarschijnlijk het beste worden beschreven als een *failed state avant-la-lettre*, en confronteerde de internationale gemeenschap daarmee met een relatief nieuw fenomeen.

Hoewel het bovenstaande net zo goed geldig is voor de Centraal Afrikaanse Republiek en Equatoriaal Guinea als voor Uganda, zal in deze studie verder niet op de twee eerstgenoemde landen worden ingegaan. De reden hiervoor is dat in de jaren zeventig de Nederlandse relatie met deze landen, in tegenstelling tot die met Uganda, vrijwel non-existent was, en onderzoek hiernaar daarom lastig is. In het bijzonder behoorde Uganda bij het aantreden van Idi Amin tot de landen waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie had, en was dit voor de andere twee nooit het geval. Uiteraard kan een gebrek aan het onderhouden van een (ontwikkelings)relatie wel degelijk een uiting zijn van welbewust beleid, maar dit biedt te weinig aanknopingspunten om de eventuele invloed van een Afrikaanse conditie te kunnen bepalen.

Uganda is in het onderzoek naar het Nederlandse mensenrechtenbeleid een zo goed als onbeschreven bladzijde. Slechts een enkele gebeurtenis heeft zijn weg naar de geschiedenisboeken gevonden. De eerste, en meest frequent opduikende, is dat Nederland op enig moment zijn ontwikkelingshulp aan Uganda stopgezet heeft vanwege Idi Amin.¹⁶ Over dit gegeven doen de auteurs echter wel tegenstrijdige mededelingen, aangezien volgens sommigen minister Boertien (kabinetten Biesheuvel I en II, juli 1971 – mei 1973) en volgens anderen minister Pronk (kabinet Den Uyl, mei 1973 – december 1977) verantwoordelijk was voor het afvoeren van Uganda van de lijst met concentratielanden voor ontwikkelingssamenwerking.¹⁷ Een tweede is dat Nederland er tijdens de onderhandelingen over de Lomé II Conventie (een samenwerkingsakkoord tussen de Europese Gemeenschap en landen in Afrika, het Caribisch Gebied en de Stille Oceaan (ACS)) tevergeefs voor pleitte om een mensenrechtenclausule op te nemen naar aanleiding van eerdere mislukte pogingen om de EG-hulp aan Uganda stop te zetten.¹⁸

¹⁵ Thomson, *An Introduction to African Politics*, 148; Mutibwa, *Uganda since Independence*, 112, 122-3

¹⁶ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*. 37; J.P. Verloren van Themaat, 'Ontwikkelingssamenwerking en de rechten van de mens', in: Ph. P. Everts en J.L. Heldring (ed.), *Nederland en de rechten van de mens* (Baarn 1981) 81-95, 94; Duco Hellema, *Nederland in de wereld. Buitenlandse politiek van Nederland* (4^e druk; Houten 2010) 292; Maarten Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland, 1950-1990* (Den Haag 1994) 147; Joris J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy* (Leiden 1985) 267-8

¹⁷ Boertien: Malcontent en Kuitenbrouwer; Pronk: Hellema. De overige onder de vorige voetnoot genoemde auteurs noemen geen verantwoordelijke minister.

¹⁸ Menno Kamminga, 'Human Rights and the Lome Conventions', *Netherlands Human Rights Quarterly* 1 (1989) 28-35, 29-30. Ook hier worden de CAR en Equatoriaal Guinea overigens consequent in dezelfde context genoemd als Uganda; M.C. Castermans-Holleman, *Het Nederlands Mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties* ('s-Gravenhage 1992) 115

Een derde belangrijke gebeurtenis, die echter nauwelijks in de literatuur terug te vinden is, betreft de Nederlandse opvang van zo'n 300 vluchtelingen uit Uganda nadat Idi Amin in 1972 alle Aziatische inwoners het land had uitgezet.

Deze drie gebeurtenissen vormen de ruggegraat van deze studie. Na de uiteenzetting van de ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de jaren zeventig in Hoofdstuk 1, zal in vier kortere hoofdstukken rondom deze gebeurtenissen het historische verloop van de Nederlandse verhouding met het Uganda van Idi Amin worden beschreven. Deze weergave is vrijwel volledig gebaseerd op primaire bronnen, te weten het archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Handelingen van de Staten-Generaal en een interview gehouden met voormalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk.

Hoofdstuk 1 Zoeken naar zelfvertrouwen

De ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de jaren zeventig

De jaren zeventig van de twintigste eeuw worden over het algemeen beschouwd als een cruciale periode in de ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Dat wil niet zeggen dat deze ontwikkeling niet al eerder was ingezet, maar wel dat er voorafgaand aan dit decennium eigenlijk nog geen sprake was van een zelfstandig, coherent beleid op het gebied van de verdediging van de mensenrechten. Hoewel de Nederlandse regering af en toe wel actie ondernam op dit terrein bestonden hiervoor in de jaren zestig nog geen duidelijke beleidsprincipes en speelden andersoortige overwegingen een dominante rol.¹⁹ Wel stelde Nederland zich in deze periode binnen de Verenigde Naties actief op wanneer mensenrechten aan de orde kwamen, bijvoorbeeld in het proces dat leidde tot de vaststelling van de BUPO- en ESOCUL-verdragen in 1966.²⁰ Deze waren bedoeld om respectievelijk burger- en politieke rechten en economische, sociale en culturele mensenrechten vast te leggen en deze, door ondertekening van de VN-lidstaten, mondiale erkenning te verlenen. Maar ook binnen VN-verband was de Nederlandse activiteit op mensenrechtengebied in de jaren zestig zeer beperkt vergeleken met die in latere decennia.²¹

Als we de sprong maken naar het einde van de jaren zeventig laat dit direct een heel ander beeld zien. De verschijning van de beleidsnota *De rechten van de mens in het buitenlands beleid* in 1979, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de ministers Van der Klaauw (Buitenlandse Zaken) en De Koning (Ontwikkelingssamenwerking) van het eerste kabinet Van Agt, betekende internationaal gezien een unieke stap.²² Sinds zijn verschijnen wordt de nota in de literatuur opgevoerd als het belangrijkste ijkpunt voor het ontstaan van een distinctief Nederlands mensenrechtenbeleid. Hoewel er discussie mogelijk is over de vraag in hoeverre de nota *nieuw* beleid bevatte, bood het document in ieder geval een systematisch overzicht van de gekozen beleidslijnen en erkende het de bevordering van de rechten van de mens voor het eerst als een 'wezenlijk bestanddeel' van het buitenlands beleid.²³ Alleen het feit dat latere documenten aangaande het mensenrechtenbeleid tot in de jaren negentig met de term 'voortgangsnotitie' werden aangeduid suggereert al dat deze nota als een startpunt van

¹⁹ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 29; Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 219-220

²⁰ J.H. Burgers, 'De rechten van de mens en het Nederlandse buitenlands beleid', in: Ph. P. Everts en J.L. Heldring (ed.), *Nederland en de rechten van de mens* (Baarn 1981) 53-74, 62

²¹ Castermans-Holleman, *Het Nederlands Mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties*, 9

²² Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 63

²³ Deirdre Noten, *Nogmaals de Nota. Een evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid* (Utrecht 1997) 30, 34

dit beleid werd gezien, en sommige auteurs laten hun beschouwing van het Nederlandse mensenrechtenbeleid dan ook pas in 1979 beginnen.²⁴

We kunnen dus vaststellen dat gedurende de jaren zeventig de omslag moet zijn gemaakt van een vrijwel non-existent mensenrechtenbeleid naar een mensenrechtenbeleid dat een essentieel onderdeel werd van het Nederlandse buitenlands beleid. Het lijkt aannemelijk – en zal uit het vervolg ook blijken – dat deze omslag niet terug te voeren is op een enkel moment ergens in de jaren zeventig, maar dat deze het resultaat is van een proces dat zich gedurende dit decennium heeft afgespeeld. Omdat de periode waarin het regime-Amin mensenrechtenschendingen pleegde in Uganda zich over bijna de gehele jaren zeventig uitstrekte, was er in deze casus dus geen sprake van een eenduidig, zwart-op-wit ‘Nederlands beleid’, maar van een ontwikkeling van beleidsvorming, die pas in de nota van 1979 enigszins uitkristalliseerde. Door hieronder eerst na te gaan hoe deze ontwikkeling er uitzag, kan vervolgens bepaald worden of er daarmee voldoende aanknopingspunten zijn om de Nederlandse reactie op mensenrechtenschendingen onder Amin te verklaren, of dat daarvoor aanvullende, ‘Afrikaanse’ condities nodig zijn.

Om te beginnen hebben de achtereenvolgende Nederlandse kabinetten in deze periode uiteraard hun eigen stempel op het mensenrechtenbeleid kunnen drukken, en zijn met name de betrokken ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking hier in grote mate persoonlijk verantwoordelijk voor geweest. De vraag is met name interessant in welke mate kabinetswisselingen het zich ontwikkelende beleid een nieuwe richting gaven. Er is in de literatuur over het Nederlandse buitenlands beleid veel gedebatteerd over bepaalde waarneembare tradities, die dit beleid over vele decennia gekenmerkt zouden hebben. Vanuit die discussie lijken grote discontinuïteiten van nature weinig voor te komen in het Nederlandse buitenlands beleid.²⁵ Toch is er een moment geweest dat veel auteurs als een breuk beschouwen in het Nederlandse mensenrechtenbeleid, en dat is de regeringswisseling van 1973, toen het confessioneel-liberale kabinet Biesheuvel II plaatsmaakte voor het progressieve kabinet Den Uyl. Zo stelt Joris Voorhoeve dat minister Schmelzer, verantwoordelijk voor Buitenlandse Zaken onder Biesheuvel, weliswaar meer aandacht had voor de bestaande maatschappelijke interesse in mensenrechtenvraagstukken dan zijn conservatieve voorganger Luns, maar dat zijn mandaat simpelweg te kort was om dit door te laten klinken in zijn beleid. Volgens Voorhoeve werden de rechten van de mens pas onder Max van der Stoep, minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet Den Uyl, een ‘belangrijk element’ van het Nederlandse buitenlands beleid.²⁶ Ook Malcontent concludeert dat de Nederlandse politiek onder Biesheuvel al in toenemende mate oog begon te krijgen voor mensenrechten, maar dat de wezenlijke verandering in het beleid pas optrad in 1973,

²⁴ Ibidem, 8; Baehr e.a., *Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands*, 2; Hilde Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments* (Utrecht 2007) 1, 16

²⁵ Hellema, *Nederland in de wereld*, 46-8; Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 42; Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 46; Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments*, 12-4

²⁶ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 220

volgens hem het 'jaar van de doorbraak' op dit terrein.²⁷ Niet alleen werd een toenemend aantal activiteiten ondernomen gericht tegen schendingen van de mensenrechten, maar ook werden voor het eerst enkele beleidsprincipes geformuleerd, die in nader uitgewerkte vorm uiteindelijk de basis zouden vormen voor de nota van 1979.²⁸

Anderen schetsen echter een wat minder geprononceerd beeld en kennen aan de kabinetswisseling van 1973 niet meer betekenis toe dan aan andere (zelfgekozen) mijlpalen, zoals de eerste keer dat de mensenrechten nadrukkelijk in de Troonrede werden genoemd in 1971,²⁹ of belangrijke Nederlandse activiteiten op mensenrechtengebied in VN-verband in 1975.³⁰ Over de kabinetswisseling van Den Uyl naar Van Agt I in 1977 hebben de meeste auteurs niet veel te melden. De aandacht voor het mensenrechtenbeleid van het kabinet Van Agt richt zich nagenoeg volledig op de nota van 1979. Algemeen kan gesteld worden dat Van Agt en zijn minister van Buitenlandse Zaken Van der Klaauw het bestaande, progressieve beleid voortzetten, hoewel Van der Klaauw zich op sommige dossiers pragmatischer opstelde dan zijn voorganger.³¹

Wat waren dan eigenlijk de vernieuwende elementen in het beleid van het kabinet Den Uyl, die Voorhoeve en Malcontent ertoe brengen 1973 als een breukjaar te bestempelen? Het regeerakkoord van deze coalitie van vijf partijen was gedeeltelijk gebaseerd op het zeer progressieve gezamenlijke programma van PvdA, D66 en PPR, *Keerpunt '72*, waarin onder andere opgeroepen werd om het Nederlandse budget voor Ontwikkelingssamenwerking op te hogen naar 2% van het nationaal inkomen, en om Portugal en Griekenland vanwege hun ondemocratische regimes uit de NAVO te zetten.³² Zo ver kwam het niet, maar het feit dat mensenrechten in het regeerakkoord überhaupt als onderdeel van het buitenlands beleid werden beschouwd was absoluut zeer vooruitstrevend in deze tijd.³³ Het idealisme van met name de PvdA en de PPR kwam tot uiting in een 'actieve vredespolitiek', waarbij de Nederlandse regering scherp reageerde op geconstateerde mensenrechtenschendingen.³⁴ Dit was bijvoorbeeld het geval met betrekking tot de kwesties van politieke gevangenen en de annexatie van Oost-Timor in Indonesië, en de internationale verontwaardiging volgend op de staatsgreep in Chili in 1973, waarbij Nederland een voortrekkersrol vervulde.³⁵ Verder voerde minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk nieuwe criteria in voor het selecteren van concentratielanden voor Nederlandse hulp, waarvan er één de eis stelde van een actief beleid gericht op een eerlijke verdeling van de beschikbare welvaart over

²⁷ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 49

²⁸ Ibidem, 238

²⁹ Castermans-Holleman, *Het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties*, 111

³⁰ Burgers, 'De rechten van de mens en het Nederlandse buitenlands beleid', 63

³¹ Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 148; Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 61-2, 69

³² Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 121; Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 50

³³ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 51

³⁴ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 220

³⁵ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 123; 177

de gehele bevolking, met andere woorden de garantie van sociale en economische mensenrechten.³⁶ Voor Pronk zelf was deze voorwaarde nog niet voldoende; hij bouwde in zijn tijd als minister aan een internationale coalitie voor de invoering van een zogenoemde Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO), die zou moeten voorzien in verregaande hervorming van de globale arbeidsverdeling en het wereldhandelsstelsel, en een sterkere positie van ontwikkelingslanden binnen internationale (financiële) organisaties.³⁷ Grootschalige steun voor deze plannen bleef echter uit, niet alleen binnen de internationale gemeenschap, waar overeenstemming zich beperkte tot de Scandinavische en enkele andere gelijkgezinde landen, maar ook binnen het kabinet en zelfs Pronks eigen PvdA. De gepassioneerde Pronk botste veelvuldig met zijn collega en partijgenoot Van der Stoel, die vond dat hij veel te hard van stapel liep en diplomatieker te werk moest gaan.³⁸ De confessionele partijen, waarvan de ARP en KVP aan boord van de coalitie waren getrokken omdat de drie partijen van *Keerpunt '72* samen lang geen meerderheid in de Tweede Kamer hadden, vonden ook het nieuwe criterium van de welvaartsverdeling maar niets, omdat deze duidelijk op socialistische leest geschoeid was.³⁹

Desondanks misten de inspanningen van Pronk en de andere progressieve elementen van het kabinet Den Uyl hun uitwerking niet, en stond Nederland halverwege de jaren zeventig in de internationale gemeenschap bekend als een gepassioneerd voorvechter van de mensenrechten.⁴⁰ In deze periode gebeurde er dan ook veel met betrekking tot de vorming van een multilateraal mensenrechtenbeleid. Het einde van de Tweede Wereldoorlog had geleid tot een sterke opleving van de internationale inspanningen om mensenrechtenschendingen te bestrijden, en aangezien dit van nature op gespannen voet staat met het non-interventiebeginsel tussen soevereine staten, zag men in toenemende mate in dat alleen via multilaterale overeenkomsten effectieve preventie zou kunnen worden bereikt.⁴¹ Nadat de Verenigde Naties en de Raad van Europa respectievelijk een Universele Verklaring (1948) en een Europese Conventie (1950) voor de Rechten van de Mens hadden vastgesteld, volgden in 1966 de BUPO- en ESOCUL-verdragen (die in 1976 in werking traden), en werd in 1973 de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (de latere OVSE) opgericht. De resultaten van deze conferentie, die oorspronkelijk vooral bedoeld was om veiligheidsvraagstukken tussen de twee grootmachten van de Koude Oorlog te bespreken, kwamen bekend te staan als de Slotakte van Helsinki (1975), en werden al snel beschouwd als een belangrijk instrument voor het aanpakken van mensenrechtenschendingen achter het

³⁶ Ibidem, 58; Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 266

³⁷ Maarten Kuitenbrouwer, 'Nederland gidsland? De ontwikkelingssamenwerking van Nederland en gelijkgezinde landen, 1973-1985', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (ed.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 183-200, 185

³⁸ Ibidem, 199; Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 70. Zie ibidem, 123 voor een concreet voorbeeld, nl. de betrekkingen met Indonesië, waarbij Van der Stoel zich veel voorzichtiger en gematigder opstelde dan Pronk.

³⁹ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 58

⁴⁰ Ibidem, 49

⁴¹ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 218; Reiding, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments*, 3

IJzeren Gordijn, iets wat voorheen nauwelijks aan de orde was. De veel gehoorde interpretatie dat de relevantie van dit document op mensenrechtengebied pas veel later werd ingezien wordt in ieder geval niet ondersteund door wat minister Van der Stoel zelf al in 1977 schreef: 'Men zou kunnen zeggen dat op het punt van de mensenrechten de nationale grenzen poreus zijn geworden. In (...) de Slotakte van Helsinki is dit welhaast erkend. (...) De uitwerking [van de Slotakte] is in sterke mate deze geweest, dat al die krachten in Oost-Europa die zich inzetten voor vermenselijking van de daar heersende regimes, in de Slotakte een stelsel van normen en uitgangspunten hebben gevonden waarop ze zich kunnen baseren'.⁴²

De jaren zeventig vormden zo de definitieve doorbraak van de idee dat het aanklaarten van mensenrechtenschendingen niet meer zomaar kon worden afgekeurd als een illegale inmenging in de interne aangelegenheden van een andere staat. De rechten van de mens waren nu een 'legitiem voorwerp van internationale bemoeienis' geworden.⁴³ Dit betekende voor Nederland ook dat het mensenrechtenbeleid in deze periode voor een heel groot deel multilateraal van aard was: met name de VN werd gezien als de aangewezen instantie om in te grijpen wanneer ergens ter wereld de rechten van de mens aanhoudend geschonden werden. Deze visie blijkt bijvoorbeeld uit de toelichtingen bij de begroting van Buitenlandse Zaken voor zowel het jaar 1973 (onder verantwoordelijkheid van Schmelzer) als 1974 (Van der Stoel). De paragraaf 'Rechten van de mens' noemt in beide gevallen vrijwel uitsluitend activiteiten die binnen het VN-kader vallen, hoewel in de begroting voor 1974 ook het belang van niet-gouvernementele organisaties kort genoemd wordt.⁴⁴

De continue verwijzing naar de VN was nadrukkelijk een gevolg van de politieke visie dat mensenrechtenkwesties multilateraal benaderd moesten worden en was zeker niet bedoeld om verantwoordelijkheid af te schuiven; Nederland zette zich binnen VN-verband actief in door mee te denken over de vormgeving van het mensenrechtenbeleid en te helpen bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten ter bestrijding van mensenrechtenschendingen, bijvoorbeeld de zogenoemde 1503-procedure, oftewel de mogelijkheid om een onderzoek in te stellen naar een VN-lidstaat naar aanleiding van klachten van particulieren of niet-gouvernementele organisaties over stelselmatige mensenrechtenschendingen in het betreffende land.⁴⁵ Ondanks de dominantie van multilaterale instellingen in de formulering van het mensenrechtenbeleid bestond er

⁴² M. van der Stoel, 'De plaats van de mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid', *Internationale Spectator* xxxi (1977) 441-453, 442. Ook verderop wordt duidelijk dat al in 1977 de betekenis van de Slotakte voor de mensenrechten andere elementen ervan overvleugelde. '[H]et grootste deel van de Slotakte [gaat] over heel andere dingen dan mensenrechten, al wordt dat wel eens vergeten.' *Ibidem*, 445.

⁴³ Castermans-Holleman, *Het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties*, 11; Ph. P. Everts, 'Ter inleiding. De rechten van de mens en het buitenlands beleid', in: Ph. P. Everts en J.L. Heldring (ed.), *Nederland en de rechten van de mens* (Baarn 1981) 7-23, 7

⁴⁴ Handelingen der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting bij de Begroting voor Buitenlandse Zaken voor 1973, kamerstuknummer 12000 V, ondernummer 2, 22-3; voor 1974, kamerstuknummer 12600 V, ondernummer 2, 24-5

⁴⁵ Burgers, 'De rechten van de mens en het Nederlandse buitenlands beleid', 63; Handelingen der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting bij de Begroting voor Buitenlandse Zaken voor 1973, 23

overigens wel degelijk kritiek op het functioneren van met name de VN op dit gebied. Minister Schmelzer meldde in de toelichting bij de begroting voor 1973 'teleurstellende ervaringen' met betrekking tot de mede door Nederland gesteunde pogingen om een Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in te stellen.⁴⁶ Zijn opvolger Van der Stoel constateerde dat er in het verband van de VN 'nog nauwelijks van mogelijkheden tot implementatie sprake is, ook al worden normen [inzake mensenrechten] duidelijk geschonden'.⁴⁷ De VN werd tevens beschuldigd van een 'betreurenswaardige selectiviteit' in het aan de kaak stellen van mensenrechtenschendingen, waarbij onder andere Uganda ten voorbeeld werd genoemd, omdat het in tegenstelling tot met name Zuid-Afrika, Israël en Chili binnen de VN keer op keer aan de dans ontsnapte. 'Men staat als Nederlandse delegatie werkelijk voor een moeilijk dilemma, wanneer men namens cosponsors een ontwerp-resolutie over de schendingen van de mensenrechten in Chili zal gaan indienen en dan bemerkt dat het Oeganda van Idi Amin één van de cosponsors is'.⁴⁸

Ondanks de dominantie van multilaterale organisaties ontstond er in de jaren zeventig in beperkte mate ook een Nederlands bilateraal mensenrechtenbeleid. Wat Van der Stoel betreft behoorden een eenzijdige handelsboycot, waar hij niet veel heil in zag, en 'quiet diplomacy', wat hem een nuttiger middel leek, hierbij tot de mogelijkheden.⁴⁹ Maar in het algemeen geldt toch dat bilateraal mensenrechtenbeleid vrijwel altijd werd gekoppeld aan ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De praktijk was immers dat bijna alle ernstige mensenrechtenschendingen plaatsvonden in ontwikkelingslanden en het dus voor de hand lag om op zijn minst te overwegen ontwikkelingshulp strategisch in te zetten als drukmiddel om landen te dwingen hun mensenrechtenbeleid te verbeteren. Zo simpel lag het echter niet voor de betrokken politici in Den Haag, die op een wat eigenaardige wijze met zichzelf in de knoop kwamen op dit punt. Dit had zijn grondslag in het feit dat parallelle ideeën die er in het mensenrechten- en het ontwikkelingssamenwerkingsdiscours bestonden in deze periode elkaar versterkten, met als resultaat een grote nadruk op (ernstige) armoede en (de verlichting van) basale noden. Aan de ene kant wonnen in de loop van de jaren zestig en zeventig de sociale, economische en culturele mensenrechten namelijk aan relatief belang ten opzichte van de 'klassieke' mensenrechten die vaak de vorm aannamen van burgerlijke en politieke vrijheden.⁵⁰ Aan de andere kant was er sprake van voortschrijdend inzicht in de wereld van de ontwikkelingshulp, waar de algemeen aangehangen strategie verschoof van het geven van grote kapitaalinjecties voor het induceren van een snelle *take-off* naar een beleid specifiek gericht op het uitbannen van armoede, een eerlijker distributie van welvaart en economische zelfstandigheid voor

⁴⁶ Handelingen der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting bij de Begroting voor Buitenlandse Zaken voor 1973, 23

⁴⁷ Van der Stoel, 'De plaats van de mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid', 443

⁴⁸ Burgers, 'De rechten van de mens en het Nederlandse buitenlands beleid', 69

⁴⁹ Van der Stoel, 'De plaats van de mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid', 444-5

⁵⁰ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 221

ontwikkelingslanden (*self-reliance*).⁵¹ Deze ontwikkelingen betekenden dat een bepaalde categorie van mensenrechten, namelijk de sociaal-economische, in de jaren zeventig sterk aan ontwikkelingssamenwerking gekoppeld werd. Pronks reeds genoemde criterium van eerlijke welvaartsverdeling voor concentratielanden was geworteld in juist dit nieuwe concept van *pro-poor aid*, hetgeen ook de manier is waarop internationale lof voor Pronk als een van de eersten ‘who argued in favour of introducing human rights in development aid’⁵² moet worden begrepen. De meest spraakmakende wijze waarop Pronk zijn criterium in de praktijk bracht was door het socialistische Cuba toe te voegen aan de lijst met concentratielanden, waarmee hij veel beroering wekte in het parlement, maar desalniettemin voldoende steun verwierf – niet alleen bij de extreem-linkse PSP en CPN, maar ook bij regeringspartijen PPR, D’66 en PvdA.⁵³

Terwijl het garanderen van de sociaal-economische mensenrechten door een buitenlandse regering op deze manier als voorwaarde diende voor het verkrijgen van Nederlandse ontwikkelingshulp, althans zolang Pronk hier de scepter over zwaaide, lag dat in het geval van de burger- en politieke rechten, ook wel aangeduid als ‘individuele vrijheden’, een stuk lastiger. Zowel Pronk als Jan de Koning, zijn opvolger in het kabinet Van Agt, waren van mening dat het opschorten of niet toekennen van ontwikkelingshulp als gevolg van schendingen van dergelijke fundamentele mensenrechten slechts in het uiterste geval moest worden toegepast,⁵⁴ wat voor een groot deel te maken had met dezelfde nadruk op *basic needs* en de armste bevolkingsgroep die de sociaal-economische mensenrechten hun populariteit verschafte. Zou het stopzetten van ontwikkelingshulp aan landen waar individuele vrijheden geschonden werden immers niet uiteindelijk die doelgroep treffen? Pronk redeneerde dat hulp in zo’n geval juist specifiek zou kunnen worden ingezet om de slachtoffers van mensenrechtenschendingen te ondersteunen en dat stopzetting zou kunnen leiden tot isolatie van het betreffende land, en daarmee een verergering van de repressie.⁵⁵ Tegelijkertijd realiseerde men zich ook wel dat het omgekeerde eveneens tot de mogelijkheden behoorde – continuering van hulp zou een repressief regime juist kunnen versterken – en officieel was de lijn dat er geen keuze gemaakt kon worden tussen beide typen mensenrechten omdat zij onlosmakelijk met elkaar waren verbonden.⁵⁶ Desondanks concludeert Voorhoeve dat de Nederlandse regering deze

⁵¹ Katarina Tomaševski, *Development Aid and Human Rights Revisited* (Londen 1993) 3, 31; Duco Hellema, ‘Nederlands bijzondere rol in de wereld. Vijftig jaar beleid van ontwikkelingssamenwerking’, in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (ed.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 339-343, 340; Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 268

⁵² Tomaševski, *Development Aid and Human Rights Revisited*, 10

⁵³ Tomaševski, *Development Aid and Human Rights Revisited*, 10

⁵⁴ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 197-8

⁵⁵ Ibidem, 59, 69; Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 222-3, 267

⁵⁶ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 59

⁵⁶ Van der Stoep, ‘De plaats van de mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid’, 443

Gordiaanse knoop oploste door sociaal-economische rechten in de praktijk prioriteit te geven boven politieke.⁵⁷

Hoewel De Koning in 1978 een belangrijke stap zette door zelf de fundamentele mensenrechten in te brengen als nieuw criterium voor ontwikkelingshulp, naast Pronks eis van welvaartsspreiding,⁵⁸ bleef de terughoudendheid om bij schendingen van dergelijke rechten sancties toe te passen via het instrument van de ontwikkelingssamenwerking groot. Sterker nog, deze terughoudendheid werd gepromoveerd tot een beleidsprincipe, dat als zodanig terugkwam in het basisdocument voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid, de nota van 1979:

[De regering] staat afwijzend tegenover de gedachte, dat men hulp zou moeten aanwenden als beloning voor de eerbiediging van mensenrechten en dat men omgekeerd veronachtzaming van mensenrechten zou moeten afstraffen door het onthouden van hulp. Hulpverlening dient gericht te zijn op de behoeften van de mensen en niet op het gedrag van regeringen.⁵⁹

Ondanks de persoonlijke overtuiging van de betrokken bewindspersonen dat het afsnijden van ontwikkelingshulp alleen in extreme gevallen zou mogen plaatsvinden gebeurde dit in de jaren zeventig wel degelijk. Een goed voorbeeld is Chili, waarmee Nederland na de staatsgreep van generaal Pinochet in september 1973 de ontwikkelingsrelatie afbrak.⁶⁰ Hierbij was er overigens niet bepaald sprake van een langdurige afweging of wel men tot deze verre gaande stap zou willen overgaan: '[Minister Pronk] heeft deze week, zodra de ontwikkelingen in Chili duidelijk werden, de passage [in de toelichting bij de begroting] over de aanwijzing [van Chili] tot concentratieland geschapt'.⁶¹ Volgens Pronk zelf kon hij in dit geval zo snel handelen omdat er politiek geen onenigheid bestond over deze stap. Er was hier sprake van een staatsgreep tegen een democratisch gekozen regering. Bij een staatsgreep tegen een dictatuur of een minder bloedig verlopen staatsgreep zou de beslissing over het al dan niet voortzetten van de ontwikkelingsrelatie met een land weer anders kunnen uitpakken. Elke situatie werd hierbij naar zijn eigen merites beoordeeld.⁶²

Deze individuele afweging bracht echter ook met zich mee dat de Nederlandse reacties op mensenrechtenschendingen in de jaren zeventig niet altijd consistent waren, met elkaar of met wat de officiële beleidslijn was. Malcontent concludeert in zijn studie naar mensenrechtenschendingen in deze periode dat er in de praktijk sprake was van een geval-tot-gevalbenadering waarin gelijksoortige schendingen van de rechten van de mens niet noodzakelijkerwijs tot vergelijkbare reacties van Nederlandse kant leidden.⁶³ Behalve door politieke en persoonlijke verschillen tussen bewindspersonen kan dit

⁵⁷ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 222

⁵⁸ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 67

⁵⁹ Handelingen der Staten-Generaal, 'De rechten van de mens in het buitenlands beleid', kamerstuknummer 15571, ondernummer 2, 79

⁶⁰ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 150-1

⁶¹ Notulen van de Ministerraad van 14 september 1973, M. J. L. Dierikx e.a. (ed), *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave*, Deel 4 1973-1977 (Den Haag 2005) 71

⁶² Interview Jan Pronk, 11 februari 2013

⁶³ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 213-4

verklaard worden door de veelheid aan andere belangen die meespeelden bij het bepalen van maatregelen gericht tegen schendingen van mensenrechten, en waarvan de weging in elk concreet geval weer anders kon uitpakken. Malcontent spreekt van een 'bonte mengeling van interne en externe factoren',⁶⁴ doelend op ondermeer economische belangen, een eventuele koloniale geschiedenis, de publieke opinie en de opstelling van andere Westerse landen.

De mensenrechtennota van 1979 probeerde een actieve Nederlandse opstelling op mensenrechtengebied met dit scala aan overige belangen te verenigen. Volgens critici beantwoordde de nota echter onvoldoende de vraag hoe de verhouding tussen de bevordering van de rechten van de mens en de andere doelstellingen van het Nederlandse buitenlands beleid er concreet uit moest zien.⁶⁵ Ook de relatie tussen ontwikkelingshulp en mensenrechtenschendingen bleef in het 'uitgekristalliseerde' Nederlandse mensenrechtenbeleid van na de nota enigszins ambigu. Toen in Suriname in 1982 de zogenaamde Decembermoorden plaatsvonden zegde Nederland de ontwikkelingsrelatie met zijn oud-kolonie op, maar werd er in de toelichting van dit besluit niet naar mensenrechtencriteria, maar slechts naar 'veranderde omstandigheden' verwezen.⁶⁶ Dit is een goed voorbeeld van een algemeen zichtbare tendens in deze periode dat landen die reageerden op mensenrechtenschendingen elders dit vaak deden met een beroep op velerlei motieven, behalve de mensenrechtenschendingen zelf.⁶⁷ Ondanks de toegenomen relevantie van de multilaterale mensenrechtenverdragen bleef de angst om van interventie beschuldigd te worden nu en dan nog steeds de kop opsteken.

Dit thema speelde ook in de Nederlandse relatie met Uganda voortdurend een belangrijke rol. In tegenstelling tot de situatie in Chili, waar een regimewisseling directe consequenties voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking had, vormden de twijfels over de wenselijkheid van een voortzetting van de relatie met Idi Amin zich echter slechts geleidelijk, hoewel ook diens bewind in januari 1971 werd ingeluid met een staatsgreep.

⁶⁴ Ibidem, 240

⁶⁵ Noten, *Nogmaals de Nota*, 35

⁶⁶ Tomaševski, *Development Aid and Human Rights Revisited*, 87

⁶⁷ Peter R. Baehr, *De rechten van de mens. Universaliteit in de praktijk* (Amsterdam 1998) 135

Hoofdstuk 2 Zenders en stoorzenders

Ontwikkelingssamenwerking in actie in Uganda 1971-1972

Op 25 januari 1971 maakte Idi Amin Dada, generaal-majoor in het Ugandese leger, dankbaar gebruik van de afwezigheid van president Milton Obote, die in Singapore een conferentie van regeringsleiders van Commonwealth-staten bijwoonde. Amin zette een staatsgreep in gang en werd door het leger naar voren geschoven als de nieuwe president van Uganda. Hij was populair bij grote delen van de Ugandese bevolking en ook de internationale gemeenschap beschouwde de machtsgreep vooralsnog als een positieve ontwikkeling, aangezien Obotes regime gekenmerkt was geweest door hard staatsoptreden, economische stagnatie en socialistische experimenten.⁶⁸ Hoewel er ook twijfels werden geuit vanwege zijn gebrekkige opleiding werd Amin in staat geacht om verbindend op te treden en de Ugandese economie weer op de rails te krijgen. Ook de Nederlandse ambassadeur, gestationeerd in Nairobi maar tevens geaccrediteerd voor Uganda, was gecharmeerd van de nieuwe president. Hij vond Amin tijdens hun eerste ontmoeting een ontspannen en intelligente indruk maken en benadrukte de 'menselijke warmte en belangstelling' die van hem uitging.⁶⁹

Gedurende het gehele eerste jaar van Amins presidentschap bleef de berichtgeving van de ambassade over Uganda overwegend positief. De bevolking voelde zich bevrijd van de drukkende jaren onder Obote, die met behulp van zijn geheime politie totale politieke controle had nagestreefd, en Amin wist zelfs in het leger, dat traditioneel slechts uit bepaalde regio's van Uganda werd gerecruteerd, een gevoel van nationale eenheid te bewerkstelligen. Alleen op het gebied van economisch en financieel beleid kreeg Amin niet meer dan een krappe voldoende. De westerse diplomaten gingen er echter vanuit dat zijn politiek inzicht zou compenseren voor zijn gebrek aan economische scholing.⁷⁰

Gevoed door deze optimistische analyses continueerde de Nederlandse regering de ontwikkelingshulp aan Uganda, dat al een concentratieland voor financiële hulp was sinds de introductie van het begrip door Minister Udink (kabinet De Jong) eind jaren zestig.⁷¹ Ook Kenia en Tanzania, waarmee Uganda de Oost-Afrikaanse Gemeenschap vormde, behoorden tot de concentratielanden; bovendien trad op 1 januari 1971 een associatieovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Oost-Afrikaanse Gemeenschap in werking.⁷² Naast deze relatief sterke formele Nederlandse

⁶⁸ Mutibwa, *Uganda since Independence*, 64-70

⁶⁹ Nationaal Archief, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief 1965-1974, nummer toegang 2.05.313, inventarisnummer 11826, Verslag van het aanbieden van zijn geloofsbrieven door ambassadeur J. Polderman, 25 maart 1971

⁷⁰ Nationaal Archief, Den Haag, Nederlandse Ambassade in Kenya (Nairobi), nummer toegang 2.05.200, inventarisnummer 121. Bericht van de Nederlandse ambassadeur aan de minister van Buitenlandse Zaken, 9 december 1971

⁷¹ Hellema, *Nederland in de wereld*, 247

⁷² Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer 1970-1971, kamerstuknummer 11240, 18

banden met Uganda was er ook een aantal grote Nederlandse bedrijven in het land aanwezig, zoals KLM, Philips, Shell en de Twentsche Overzeesche Handelmaatschappij. Desalniettemin was de omvang van de Nederlandse economische belangen in Uganda in de periode rond Amin's staatsgreep (zeer) bescheiden: in 1970, dus het jaar voordat Idi Amin de macht greep, bedroeg de export van Nederland naar Uganda net iets meer dan 7 miljoen gulden,⁷³ terwijl de totale Nederlandse uitvoer voor dat jaar (omgerekend) ruim 19 miljard euro waard was, waarvan 639 miljoen euro naar Afrika ging.⁷⁴ Gezien het economisch destructieve beleid dat Amin voerde, is het bovendien aannemelijk dat de Nederlandse export naar Uganda in de loop van de jaren zeventig eerder af- dan toenam.

Aangezien Uganda geen concentratieland voor technische hulp was,⁷⁵ maar alleen voor financiële hulp, bestond de Nederlandse steun voornamelijk uit leningen onder gunstige voorwaarden. In eerste instantie was er door Nederland, dat vanwege het Associatieverdrag de Oost-Afrikaanse Gemeenschap in samenhang bezag, een schema opgesteld waarbij Kenia, Tanzania en Uganda over de jaren 1969 t/m 1971 in wisselende combinaties van twee beschikking zouden krijgen over f 3,6 miljoen per land per jaar.⁷⁶ Toen over dit systeem echter misverstanden ontstonden werd Uganda dit bedrag alsnog voor elk van de jaren 1969, 1970 en 1971 toegezegd. De Ugandese regering werd in hoge mate vrijgelaten in de besteding van de lening: de enige voorwaarde was dat de aangeschafte goederen ten dienste zouden moeten staan van de implementatie van het Ugandese 'Development Plan', en dat Uganda daarom 'from time to time' een lijst met gewenste goederen ter controle aan het Nederlandse Ministerie voor Economische Zaken zou doorsturen.⁷⁷ In oktober 1971 ontving de ambassade in dit kader een verzoek van de Ugandese minister voor Voorlichting om de lening van 1971 te besteden aan de aanschaf van twee kortegolfzenders, te leveren door Philips. Dit voorstel zette een proces in gang dat, versterkt door de gebeurtenissen in het volgende jaar, zou leiden tot de stopzetting van de Nederlandse ontwikkelingshulp aan het Uganda van Idi Amin. Om de betekenis van dit uiteindelijke besluit goed te kunnen begrijpen wordt de ontwikkeling die ertoe leidde hieronder in meer detail uiteengezet.

⁷³ Nationaal Archief, Den Haag, Nederlandse Ambassade in Kenya (Nairobi), nummer toegang 2.05.200, inventarisnummer 74. Bericht van de Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) aan de Nederlandse ambassadeur te Nairobi, 22 februari 1972. De invoer uit Uganda naar Nederland bedroeg in hetzelfde jaar met 5,5 miljoen gulden nog wat minder.

⁷⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Internationale handel; in- en uitvoer historie' (versie 19 april 2012), <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70792ned&LA=NL> (16 september 2012)

⁷⁵ Nationaal Archief, Den Haag, Nederlandse Ambassade in Kenya (Nairobi), nummer toegang 2.05.200, inventarisnummer 102. Memorandum van eerste ambassadesecretaris Jacobovits de Szeged aan ambassadeur Polderman, 2 april 1971

⁷⁶ NA 2.05.200, 102. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 17 maart 1971

⁷⁷ NA 2.05.200, 102. Draft Agreement between the Republic of Uganda and De Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V., 30 juni 1971, Article 3

Het verzoek van de Ugandese minister, die inmiddels al op bezoek was geweest bij Philips om over de zenders te onderhandelen,⁷⁸ bleek al snel zowel in Nederland als in Uganda politiek gevoelig te liggen, omdat met deze apparatuur (ook) Ugandese radiouitzendingen naar het buitenland mogelijk zouden worden. Het had er daarom de schijn van dat de zenders voor propagandadoeleinden zouden kunnen worden ingezet, of op zijn minst waren de beweegredenen van de minister om de Nederlandse lening juist hieraan te willen besteden niet helder. De persoonlijke assistent van de Ugandese minister van Planning en Economische Ontwikkeling was van mening dat de hulp gelden aangewend moesten worden voor zaken die Uganda directe welvaartsverbeteringen zouden opleveren, zoals vee of röntgenapparatuur voor ziekenhuizen, en voelde zich onder druk gezet door andere departementen om een keuze voor de zenders te maken.⁷⁹ Ook van Nederlandse kant werden vragen gesteld naar het nut van de zenders voor Uganda's ontwikkeling, in het bijzonder met betrekking tot de mogelijke buitenlandse radiouitzendingen. Het antwoord van de Ugandese minister van Financiën luidde dat binnenlandse ontwikkeling nooit los kon worden gezien van de verhoudingen met het buitenland, en dat het ongetwijfeld van groot belang was dat Uganda 'in de buurlanden uitleg kon geven van zijn beleid en van zijn bedoelingen'.⁸⁰

Het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, waarvan het Directoraat-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) verantwoordelijk was voor het verstrekken van de leningen aan de concentratielanden, nam zijn toevlucht vervolgens in de contractbepalingen. Uganda moest een officieel verzoek indienen en aantonen dat de zenders in het meest recente Ontwikkelingsplan waren opgenomen. Probleem was echter dat de verschijning van dit Ontwikkelingsplan, oorspronkelijk gepland vóór het begin van het financiële jaar 1971-1972, steeds werd uitgesteld. Hoewel DGBEB al begin november 1971 de Ambassade om een 'spoedige toezending' van het plan verzocht, kreeg de ambassadeur zelf het pas begin februari 1972 voor het eerst onder ogen.⁸¹ Op dat moment bleek, vermoedelijk tot niemands verrassing, dat de kortegolfzenders, onder druk van de Ugandese minister voor Voorlichting, inderdaad in het Ontwikkelingsplan waren opgenomen.

Niet alleen de Ugandese regering zette Nederland min of meer voor het blok, ook Philips probeerde de besluitvorming in Den Haag en Nairobi enigszins te manipuleren. Zo vroeg de Directeur Uganda van het electronicabedrijf de Ugandese minister van Planning en Economische Ontwikkeling uit eigen beweging om een brief te schrijven waaruit zou blijken dat de zenders in het Ontwikkelingsplan zouden worden opgenomen, en bezwoer hij de Nederlandse ambassadeur dat de nieuwe zenders

⁷⁸ NA 2.05.200, 102. Brief van de tijdelijk zaakgelastigde in Nairobi aan de Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen, Ministerie van Economische Zaken, 14 oktober 1971

⁷⁹ NA 2.05.200, 102. Memorandum van eerste ambassadesecretaris Jacobovits de Szeged aan ambassadeur Polderman, 30 december 1971

⁸⁰ NA 2.05.200, 102. Memorandum van ambassadeur Polderman aan eerste ambassadesecretaris Jacobovits de Szeged, 1 november 1971

⁸¹ NA 2.05.200, 102. Codebericht van DGBEB aan Nederlandse Ambassade te Nairobi, 2 november 1971; Telexbericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 5 februari 1972

dezelfde programma's zouden uitzenden als de bestaande binnenlandse.⁸² Op grond van de tekst van het Ontwikkelingsplan, die later openbaar werd, was dit echter op zijn minst onwaarschijnlijk.⁸³ Bovendien nam Philips niet de moeite de officiële toestemming voor de aankoop van de zenders af te wachten. Op 30 maart 1972 stuurde Philips Oost-Afrika de ambassadeur een brief om hem te bedanken voor de assistentie bij het totstandbrengen van de contracten, die inmiddels getekend waren, terwijl de ambassadeur zelf pas op 10 april zijn toestemming gaf aan het Ugandese ministerie van Financiën om de lening inderdaad ten behoeve van het zenderproject aan te wenden.⁸⁴

Ondertussen was echter ook gebleken dat de Nederlandse lening voor 1971 niet toereikend was om beide benodigde zenders aan te schaffen en had Uganda de Nederlandse regering verzocht om een indicatie te geven van de planning van haar ontwikkelingshulp voor de middellange termijn, zodat duidelijk zou worden of men het zenderplan later alsnog met Nederlands geld zou kunnen completeren. Dit verzoek kon spoedig worden ingewilligd, aangezien het Nederlandse ontwikkelingsprogramma met meerjarenplannen werkte, waarin de grote lijnen van het beleid voor perioden van vier jaar werden vastgelegd. Het tweede Vierjarenprogramma (1972-1975) concludeerde op grond van de ervaringen met het eerste (1968-1971) dat financiële hulp van een geringe omvang eigenlijk weinig nut had, en dat aan Nederlandse bijdragen aan concentratielanden daarom een 'minimumgrens' moest worden gesteld.⁸⁵ Daarom bood minister Boertien, belast met de Ontwikkelingssamenwerking in beide kabinetten Biesheuvel (juli 1971 – mei 1973), alle concentratielanden vanaf 1972 tenminste *f* 11 miljoen per jaar in de vorm van een lening onder gunstige voorwaarden. Onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring kon hij daarom in april 1972 ook de Ugandese regering *f* 11 miljoen toezeggen, waarbij hij al aangaf de aanschaf van een tweede kortegolfzender van dit bedrag niet te zullen blokkeren.⁸⁶

Gedurende het voorjaar van 1972 begon de glans die het Amin-regime het eerste jaar van zijn bestaan had omringd echter snel te verbleken. In februari waren al berichten in de media verschenen over grootschalige moordpartijen op

⁸² NA 2.05.200, 102. Memorandum van ambassadeur Polderman aan eerste ambassadesecretaris Jacobovits de Szeged, 11 januari 1972

⁸³ Het Ontwikkelingsplan (of: Vijfjarenplan) vermeldt namelijk dat 'the purpose of the [broadcasting] service will be to project Uganda's image abroad', en dat de uitzendingen op alle buurlanden van Uganda gericht zouden worden, dus inclusief de Franstalige. NA 2.05.200, 102. Telexbericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 5 februari 1972

⁸⁴ NA 2.05.200, 102. Brief van Philips N.V., Branch office for East Africa, aan ambassadeur Polderman, 30 maart 1972; NA 2.05.200, 102. Brief van ambassadeur Polderman aan de Ugandese minister van Financiën, 10 april 1972. Overigens was de toestemming van DGBEB bij de Ambassade al wel binnen op 27 maart, dus in ieder geval Philips is hier wellicht informeel van op de hoogte gesteld, zodat de contracten tussen 27 en 30 maart getekend konden worden. Vreemd blijft echter dat niet gewacht werd tot de formele toestemming aan de Ugandese regering verleend was, hetgeen zou kunnen wijzen op druk vanuit Philips om de zaken snel af te ronden.

⁸⁵ Handelingen der Staten-Generaal, Vierjarenprogramma van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1972-1975, Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1972, bijlage V, kamerstuknummer 11500 V, ondernummer 3, 55

⁸⁶ NA 2.05.200, 102. Telegram van DGBEB aan Nederlandse Ambassade te Nairobi, 27 maart 1972

gevangengezette militairen.⁸⁷ Nadat Amin vervolgens vrij plotseling een sterke wijziging doorvoerde in zijn buitenlands beleid, waarbij hij zijn voorheen goede relatie met Israël opblies en in plaats daarvan toenadering zocht tot de Arabische landen, veranderde ook de toon van de berichtgeving vanuit de Nederlandse Ambassade in Nairobi significant. Men sprak nu openlijk over Amin's 'falen op economisch-financieel gebied', hetgeen tot 'malaise' zou hebben geleid.⁸⁸ Ondanks eerdere lofredes op Amin als nationaal bindmiddel zou er inmiddels nauwelijks sprake zijn van enig staatsbewustzijn in Uganda, en werden er voor het eerst geruchten over een mogelijk op handen zijnde staatsgreep gemeld. Op deze manier begon het beeld van Amin als joviale staatsman langzamerhand barsten te vertonen, en ontwikkelde zich daarentegen de indruk van een steeds irrationeler handelende figuur, die alle touwtjes zelf in handen wilde houden. In Nederlandse ogen – en dan niet alleen die van de ambassade of het ministerie, maar ook die van de gewone krantlezer – vestigde dit beeld zich met één klap in een rechtstreekse confrontatie in juni 1972.

De aanleiding hiervoor was een korte plechtigheid waarmee ambassadeur Polderman de nieuwe lening aanbood aan de Ugandese ministers voor Financiën en Buitenlandse Zaken. Polderman wilde het Nederlandse consulaat in Kampala naar aanleiding van de presentatie een kort persbericht uit laten brengen en besprak dit met de Ugandese minister van Financiën, die de voorgestelde tekst goedkeurde.⁸⁹ De volgende dag stond er echter een artikel in de *East African Standard* waaruit bleek dat Amin zich woedend over de aankondiging van de lening had uitgelaten.⁹⁰ De besprekingen over de lening zouden nog niet zijn afgerond en de Ugandezen zouden daarom niet naar dit soort bekendmakingen moeten luisteren. In de brief aan het ministerie waarin Polderman van de publicatie melding maakte verdedigde hij zich door op te merken dat zijn collega's in Kampala al hadden geconstateerd dat Amin in toenemende mate 'erratic' gedrag vertoonde. Hij suggereerde om verder geen aandacht aan te schenken aan het voorval, maar het was al te laat. De Volkskrant had het bericht opgepikt en citeerde een uitspraak van Amin dat Poldermans aankondiging 'compleet moet worden afgewezen'.⁹¹ Het Volkskrantbericht leidde vervolgens weer tot Kamervragen van Jan Pronk, Kamerlid voor de Partij van de Arbeid en later zelf minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Pronk kreeg van minister Boertien te horen dat de besprekingen inderdaad nog niet waren afgerond, aangezien de aankondiging door de ambassadeur daar juist het begin van vormde, maar dat het persbericht over de lening was afgestemd met de Ugandese minister van Financiën. De uitlatingen van Amin

⁸⁷ NA 2.05.200, 121. 'Uganda troops tell of 'massacres' at prison', bericht in *Daily Nation* [Tanzania], 11 februari 1972, 5

⁸⁸ NA 2.05.200, 121. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 maart 1972

⁸⁹ NA 2.05.200, 102. Brief van de Nederlandse ambassadeur te Nairobi aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 2 juni 1972

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ NA 2.05.200, 102. Telexbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 2 juni 1972

werden derhalve afgedaan als het resultaat van een 'communicatiedefect aan [Ugandese] zijde.'⁹²

Desalniettemin schrokken de beleidsmakers op Buitenlandse Zaken flink van de openbare kritiek van Amin. In een brief van de Directie Financieel-economische Ontwikkelingssamenwerking werd Polderman vriendelijk verzocht om 'dergelijke persberichten en eventuele reacties' in het vervolg direct op de telex te zetten in plaats van per brief te melden, aangezien men in Den Haag het gebeuren uit de Volkskrant had moeten vernemen terwijl Poldermans brief nog onderweg was. De Directie besloot voor het overige de kwestie zorgvuldig toe te dekken:

Wij hopen, dat deze aangelegenheid nu zowel in Nederland als in Oeganda zo spoedig mogelijk zal worden vergeten. Ik moet echter wel opmerken, dat het gebeurde ertoe heeft geleid, dat het leningsprogramma voor Oeganda hier kritisch zal worden gevolgd.⁹³

De gebeurtenissen die volgden waren echter niet van dien aard dat ze de kritische stemmen gemakkelijk deden verstommen. In Uganda vond de al gevreesde poging tot een staatsgreep plaats, die in bloed werd gesmoord.⁹⁴ Ook een vooraanstaande advocaat werd vermoord door het leger, terwijl een Britse onderzoeksrechter die zich met een eerdere moordzaak bezighield, wijselijk naar Kenia uitweek. De internationale gemeenschap verwachtte ieder moment 'verdere uitbarstingen van de zich steeds irrationeler gedragende Amin', hoewel dat voor de bestaande ontwikkelingsprogramma's van de in Uganda aanwezige donoren nog geen gevolgen had.⁹⁵ Men zou niet lang hoeven wachten. In augustus 1972 sloegen de zo hooggespannen verwachtingen, die er eens ten aanzien van Amin hadden bestaan, definitief om in collectieve verontwaardiging, toen de president afkondigde dat alle inwoners van Uganda die van Aziatische oorsprong waren (en geen Ugandees paspoort bezaten) binnen drie maanden het land dienden te verlaten.

⁹² NA 2.05.200, 102. Beantwoording van de Kamervragen van Jan Pronk door minister Boertien, 8 juni 1972

⁹³ NA 2.05.200, 102. Brief van Peter Witte, Directie Financieel-economische Ontwikkelingssamenwerking, aan ambassadeur Polderman, 13 juni 1972

⁹⁴ NA 2.05.200, 121. Posttelegram van ambassadeur Polderman aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 juli 1972

⁹⁵ Ibidem

Hoofdstuk 3 Een vluchtelingen- of een mensenrechtenkwesitie?

De uitzetting van de Aziaten in 1972

De Aziatische gemeenschap in Uganda was met circa 50.000 personen niet bijzonder omvangrijk, maar had wel een groot deel van de industrie en de middenstand van het land in handen. Volgens een inschatting van de Nederlandse ambassadeur bedroeg dit aandeel zelfs 80%, reden genoeg voor hem om in februari 1972 nog te veronderstellen dat de Ugandese regering 'realistisch genoeg' zou zijn om af te zien van maatregelen die de positie van de Aziatische minderheid ernstig zouden aantasten.⁹⁶ Achteraf gezien was dit zeker geen vreemde aanname aangezien de Ugandese staatsinkomsten na de uitzetting, hoewel de meeste Aziatische ondernemingen door Ugandezen werden overgenomen, met bijna 40% daalden.⁹⁷ Juist vanwege hun economische dominantie waren de Aziaten echter niet erg geliefd bij de Ugandese bevolking; het lijkt erop dat Amin met zijn besluit tot verbanning een dubbele slag dacht te slaan, door aan de ene kant de aandacht af te leiden van zijn eigen onvermogen de economie weer aan de gang te krijgen, en aan de andere kant zijn populariteit te vergroten door de Aziaten aan te pakken en de door hen achtergelaten winkels en bedrijfjes aan de Afrikaanse Ugandezen te gunnen.⁹⁸

Omdat Amins afkondiging plotseling kwam en gepaard ging met bedreigingen aan het adres van andere buitenlanders, reageerden de westerse landen die een diplomatieke vertegenwoordiging hadden in Uganda in eerste instantie niet zozeer verontwaardigd, maar vooral voorzichtig op het uitzettingsbevel, waarbij de veiligheid van hun eigen landgenoten prioriteit had. De Nederlandse Ambassade meldde het ministerie dat de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada besloten hadden om vooralsnog hun ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's voort te zetten, 'met name om Amin niet te irriteren. Deze gedragslijn lijkt voor wat betreft Nederland aan te bevelen'.⁹⁹ Daarnaast werd een verzoek aan alle buitenlandse missies om een lijst van in Uganda aanwezige burgers aan te leveren door Nederland zonder tegenwerpingen gehonoreerd. De mogelijkheid om hier niet aan mee te werken werd door het ministerie ingeschat als te risicovol, aangezien dit vanwege het 'wispelturig optreden' van president Amin tot repercussies jegens de Nederlandse gemeenschap en Nederlandse belangen zou kunnen leiden.¹⁰⁰

⁹⁶ NA 2.05.200, 121. Bericht van de Nederlandse ambassadeur aan de minister van Buitenlandse Zaken, 3 februari 1972

⁹⁷ Meredith, *The State of Africa*, 236

⁹⁸ Meredith, *The State of Africa*, 235-6

⁹⁹ Nationaal Archief, Den Haag, Nederlandse Ambassade in Kenya (Nairobi), nummer toegang 2.05.200, inventarisnummer 125. Telexbericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zd

¹⁰⁰ NA 2.05.200, 125. Codebericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 10 augustus 1972

Enkele weken na het uitzettingsbevel van Amin kwamen enkele westerse regeringen echter alsnog met verklaringen waarin zij het besluit van de Ugandese president in duidelijke bewoordingen afkeurden en hun zorgen uitten over de humanitaire gevolgen nu ruim 50.000 Aziaten op korte termijn een nieuwe vestigingsplaats zouden moeten vinden. De Nieuw-Zeelandse premier sprak over 'an especially harsh and inhumane form of racial discrimination' en benadrukte dat 'in our view, the primary responsibility is upon the Ugandan government to respect the fundamental human rights of everyone living within his borders'.¹⁰¹ Ook de regeringsleider van Canada liet, ondanks het besluit om de ontwikkelingssamenwerking met Uganda voorlopig voort te zetten, geen misverstand bestaan over de Canadese afkeuring van Amin's beleid, en refereerde daarbij aan Uganda's 'obligations under the United Nations Charter and Declaration of Human Rights'.¹⁰²

Ook de Nederlandse regering gaf eind augustus een reactie op Amins afkondiging, maar niet uit eigen beweging. Het Tweede Kamerlid Bas de Gaay Fortman van de fractie van de Politieke Partij Radikalen (PPR) vroeg om een speciale bijeenkomst van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken, waarin deze met de ministers Schmelzer (Buitenlandse Zaken) en Boertien (Ontwikkelingssamenwerking) de te nemen maatregelen zou moeten bespreken. In zijn verzoek stelde De Gaay Fortman alvast voor om via de VN dezelfde sancties aan Uganda op te leggen als die tegen Zuid-Afrika van kracht waren en om alle ontwikkelingshulp aan Uganda voortaan alleen nog ten goede te laten komen aan de Aziatische minderheid.¹⁰³

Uit het persbericht dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken na afloop van de bijeenkomst publiceerde bleek er van steun voor dit soort maatregelen echter geen sprake te zijn. De regering deelde mee de bezorgdheid van de Kamercommissie te delen, maar benadrukte de onduidelijke en veranderlijke situatie in Uganda.¹⁰⁴ Daardoor zou zij nog niet kunnen overzien welke gevolgen Amins maatregelen voor de betrokken bevolkingsgroep zouden hebben. Wat betreft de voortgang van de ontwikkelingssamenwerking verklaarde de regering 'datgene te willen verrichten dat het welzijn van land en volk [van Uganda] ten goede komt'.¹⁰⁵ In het bijzonder werd er in de verklaring geen direct oordeel uitgesproken over het uitzettingsbeleid van Idi Amin, noch een verwijzing gedaan naar eventuele mensenrechtenschendingen. Dit is opvallend omdat Canada en Nieuw-Zeeland, naast de Scandinavische landen, behoorden tot de 'gelijkgezinde landen' en binnen VN-verband vaak bondgenoten van

¹⁰¹ NA 2.05.200, 125. Telexbericht van de Nederlandse Ambassade te Wellington aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 augustus 1972

¹⁰² NA 2.05.200, 125. Telexbericht van de Nederlandse Ambassade te Ottawa aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 augustus 1972

¹⁰³ NA 2.05.200, 125. Telexbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 21 augustus 1972

¹⁰⁴ NA 2.05.200, 125. Telexbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de NOS en de Wereldomroep, 29 augustus 1972

¹⁰⁵ Ibidem

Nederland waren als het ging om het verdedigen van de mensenrechten of het realiseren van nieuwe instrumenten met dat doel.¹⁰⁶

De reden dat Nederland zich in dit geval zo terughoudend opstelde, en in tegenstelling tot zijn natuurlijke partners niet aan eventuele mensenrechtenschendingen refereerde, is wellicht te vinden in het feit dat Amins uitzettingsbeleid op internationaal niveau vóór alles als een vluchtelingenprobleem werd beschouwd. In de loop van september 1972 werd koortsachtig gezocht naar landen die bereid waren tot opname van Aziaten die Uganda zouden worden uitgezet maar nergens anders terecht konden, waarbij de supervisie in handen was van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties. Het vooruitzicht dat deze ook Nederland om financiële steun en/of de (tijdelijke) opname van Ugandese vluchtelingen zou vragen leidde in Den Haag tot discussies tot op het niveau van de Ministerraad. Met name de KVP-ministers Van Agt (Justitie) en Engels (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) toonden zich bezorgd over het toenemende aantal 'vreemdelingen' in het 'overbevolkte' Nederland, en stelden, als in een vroege erkenning van de integratieproblematiek die decennia later de Nederlandse politiek-maatschappelijke agenda zo sterk zou domineren, dat 'iedere cultuurgroep eigen problemen met zich mee [brengt]'.¹⁰⁷ Ook de critici gaven echter toe dat het opnemen van maximaal ongeveer 300 Aziaten (het voorstel van minister Schmelzer) het verschil niet zou maken, en dat het moeilijk zou zijn een dergelijk verzoek van de Hoge Commissaris te weigeren. Uiteindelijk ontving Nederland inderdaad 300 Aziatische vluchtelingen uit Uganda, die werden gehuisvest in de Gelderse Vallei.

Ongeveer een jaar later zou deze discussie in de Ministerraad zich opvallend genoeg herhalen, maar dan in de context van de mensenrechtenschendingen in Chili, waar via een staatsgreep een einde was gekomen aan het bewind van Salvador Allende. In dit geval ging het onder meer om vluchtelingen die Nederland zelf had opgevangen op de ambassade in Santiago, maar de zorgen over (te) grote groepen buitenlanders die in de Nederlandse samenleving zouden moeten integreren waren hetzelfde. Minister Van Agt (opnieuw van Justitie) kwam met nagenoeg exact dezelfde argumentatie als in september 1972, en Engels' opvolger H.W. van Doorn verwees zelfs expliciet naar de ervaringen met de Aziatisch-Ugandese vluchtelingen van een jaar eerder, die niet best waren omdat 40% van hen zonder werk zat en van een uitkering leefde.¹⁰⁸ Toch zou ook in het Chileense geval het besluit ten gunste van de vluchtelingen uitvallen, waarbij het om ongeveer dezelfde aantallen ging als destijds met betrekking tot Uganda.

Ondanks de Nederlandse toezegging bleef de externe communicatie over de opname van vluchtelingen uit Uganda enigszins wankelmoedig. Terwijl de Hoge Commissaris zich tot het uiterste inspande om alle Ugandese vluchtelingen van een nieuwe verblijfplaats te voorzien vóór de door Idi Amin aangekondigde datum waarop alle Aziaten het land verlaten moesten hebben, liet de Nederlandse regering in een

¹⁰⁶ Castermans-Hollerman, *Het Nederlands Mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties*, 126

¹⁰⁷ Notulen van de Ministerraad van 8 september 1972, M. L. J. Dierikx e.a. (ed), *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, Bronnenuitgave*, Deel 3 1967-1973 (Den Haag 2005) 704

¹⁰⁸ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 159

persbericht weten dat zij 'zich tegenover het parlement bereid [had] verklaard haar aandeel te nemen in acties, die erop gericht zouden zijn het leed te verlichten van hen, die getroffen zouden kunnen worden door een eventueel besluit van de Oegandese regering tot uitwijzing van Aziatische ingezetenen.'¹⁰⁹ Op de kopie van dit persbericht, die de Nederlandse Ambassade in Nairobi verkreeg, werd een groot vraagteken geplaatst bij het woord 'eventueel'.

De beperkte absorptiecapaciteit voor nieuwe vluchtelingen kan dus een reden geweest zijn voor de Nederlandse regering om terughoudend te reageren op de uitzetting van de Aziaten in Uganda, hoewel dit besluit door andere regeringen als schending van de mensenrechten was aangemerkt. Een andere mogelijke verklaring is echter dat de Canadese en Nieuw-Zeelandse regeringsleiders, van wie deze kwalificatie afkomstig was, zich in diplomatiek opzicht in een andere positie bevonden dan een land als Nederland, aangezien zij net als Uganda deel uitmaakten van de Commonwealth of Nations, de organisatie van voormalige Britse koloniën. Om die reden kunnen zij zich vrijer gevoeld hebben Uganda kritisch te bejegenen en waren ze wellicht eerder bereid tot (gezamenlijke) actie over te gaan. Een aanwijzing hiervoor is dat de Nieuw-Zeelandse premier in zijn verklaring rept van een mogelijke 'concerted Commonwealth effort' om het Ugandese beleid te beïnvloeden, en van 'continuïng (...) consultations with Britain and other Commonwealth countries'.¹¹⁰ Aan de andere kant stelde het Verenigd Koninkrijk zelf zich over het algemeen zeer terughoudend op ten aanzien van Idi Amin en zijn soms verbazingwekkende acties – Londen had snel na het uitzettingsbevel zonder te protesteren aangegeven alle Ugandese Aziaten met een Brits paspoort in Groot-Brittannië te zullen opnemen – en was de eensgezindheid en de slagkracht van de Commonwealth als internationale organisatie begin jaren zeventig beperkt.¹¹¹

Er zijn echter wel meer aanwijzingen dat de Nederlandse regering er moeite mee had om Uganda publiekelijk te veroordelen. Minister Schmelzer citeerde, naar aanleiding van een vraag over het Nederlandse persbericht, de bepaling uit het VN-handvest die stelt dat lidstaten zich niet met elkaars binnenlandse aangelegenheden mogen bemoeien. Vervolgens voegde hij toe: 'Wij kunnen dat wel willen uitsluiten maar nieuwe landen kennen aan hun soevereine positie grote waarde toe'.¹¹² Het perscommuniqué was wat hem betreft duidelijk het maximaal haalbare als het ging om het veroordelen van de humanitaire situatie in Uganda.

Hoe dan ook, ondanks de initiële gereserveerdheid van de regering aangaande de Aziatische kwestie, sloot Nederland zich de daaropvolgende maanden als het ging om de verhouding met Amin duidelijk aan bij het beleid van de andere westerse landen die in Uganda vertegenwoordigd waren. Toen op 9 oktober 1972 de tienjarige

¹⁰⁹ NA 2.05.200, 125. Telexbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 22 september 1972

¹¹⁰ NA 2.05.200, 125. Telexbericht van de Nederlandse Ambassade te Wellington aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 augustus 1972

¹¹¹ David Sanders, *Losing an Empire, Finding a Role. British Foreign Policy since 1945* (Londen 1990) 122, 148-9

¹¹² Handelingen der Staten-Generaal, Verslag van de vergadering van de Vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, 29 augustus 1972, B37

onafhankelijkheid van het land werd gevierd, liet ambassadeur Polderman, 'gezien Amin's beleid', verstek gaan en werd Nederland slechts door de consul-generaal in Kampala vertegenwoordigd, waarmee hij de keuze navolgde van de andere staten waarvan de ambassadeur te Nairobi ook voor Uganda was geaccrediteerd.¹¹³

Voor de rest probeerde Polderman te doen wat hij kon voor het Nederlandse bedrijfsleven in Uganda. Behalve de algemene economische malaise die volgde op het gedwongen vertrek van de Aziaten kreeg men te kampen met een nieuwe maatregel van Amin, waardoor vele Britse bedrijven hun handelslicenties kwijtraakten. Sommige Nederlandse bedrijven kwamen per abuis op deze lijst terecht en geen van alle waren ze door het onvoorspelbare gedrag van Amin hun toekomst in Uganda nog zeker. De ambassade in Nairobi bemiddelde in individuele gevallen, en maakte de bescherming van Nederlandse belangen in Uganda tot 'absolute prioriteit'.¹¹⁴ Tijdens een werkbezoek van een ambassademedewerker aan de kleine Nederlandse gemeenschap in Kampala bleek menig Hollandse ondernemer het echter niet meer te zien zitten. 'Het gezelschap bleek aan een zeer sombere stemming ten prooi en verkeerde in vergaande staat van dronkenschap'.¹¹⁵

De uitzetting van de Aziaten betekende voor Nederland op deze manier een aanslag op zijn belangen in Uganda, maar vooral ook een aanslag op de geloofwaardigheid van zijn hulpprogramma aan het land. Het kabinet Biesheuvel had er duidelijk moeite mee om Amins uitzettingsbevel als een schending van de mensenrechten te veroordelen, en verkoos de hele kwestie 'slechts' als een vluchtelingenprobleem te beschouwen: *humanitarian* in plaats van *human rights*. Daarmee leek er vooralsnog geen reden te zijn om de ontwikkelingsrelatie met Uganda te herzien. De terugkeer van de kwestie van de kortegolfzenders zou daar echter snel verandering in brengen.

¹¹³ NA 2.05.200, 121. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 5 oktober 1972

¹¹⁴ NA 2.05.200, 125. Memorandum van ambassadeur Polderman aan ambassadesecretaris Jacobovits de Szeged, 5 januari 1973

¹¹⁵ NA 2.05.200, 125. Bericht 'Verblijf Oeganda', afzender onduidelijk, 8 februari 1973

Hoofdstuk 4 Beloftes en belangen

De annulering van de zenderlevering aan Uganda 1972-1974

De gebeurtenissen in de zomer van 1972 hadden de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Uganda in een kritisch daglicht gesteld. De kritiek bleek echter niet sterk genoeg om het voortbestaan van de ontwikkelingsrelatie in zijn geheel ter discussie te stellen. Pas toen vanuit Uganda opnieuw aangedrongen werd op het leveren van kortegolfzenders uit de beschikbaar gestelde lening, sloeg binnen het kabinet Biesheuvel de twijfel toe. In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe deze twijfel uiteindelijk leidde tot de annulering van de zenderlevering en de opschorting van de lening.

Terwijl de wereldwijde zoektocht naar opvangplaatsen voor de Aziatisch-Ugandese vluchtelingen in volle gang was behandelde het Nederlandse parlement de begroting voor 1973. In het hoofdstuk over Buitenlandse Zaken stond uiteraard ook Uganda genoemd, aangezien het een van de landen was die volgens Boertiens Vierjarenprogramma in aanmerking kwamen voor een lening van f 11 miljoen,¹¹⁶ hetgeen tot enig rumoer leidde. Tijdens de Algemene Beschouwingen in de Eerste Kamer roerde met name de kleine oppositiepartij SGP zich, waarbij senator Van Dis het beleid van Idi Amin als 'schandelijk' betitelde, en ernstig bezwaar uitte tegen het verstrekken van het voorgestelde bedrag, dat volgens hem toch maar in een 'bodemloze put' zou verdwijnen.¹¹⁷ De eenmansfractie van de Democratische Midden Partij¹¹⁸ in de Tweede Kamer had inmiddels ook al van zich laten horen door op eigen houtje een telegram naar Idi Amin te sturen, waarin deze opgeroepen werd de uitzetting van de Aziaten ongedaan te maken, omdat dit in strijd was met de door de VN erkende rechten van de mens.¹¹⁹

Het waren echter niet alleen kleine oppositiefracties die moeite hadden met het continueren van de ontwikkelingshulp aan Uganda. Ook regeringspartij CHU vroeg zich in de persoon van senator Van der Hulst hardop af of er voor deze f 11 miljoen geen betere bestemming te vinden was, zij het in wat retorischer bewoordingen dan de SGP. 'Dwingt een land als Oeganda ons niet, ons meer dan in het verleden, rekenschap te geven van de aard en van de gezindheid van de regering van het land dat wij pogen te helpen?'¹²⁰

Toch kan moeilijk geconcludeerd worden dat het Nederlandse parlement in deze fase het vuur na aan de schenen van het kabinet legde. Behalve het eerder genoemde

¹¹⁶ Handelingen der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting bij de Begroting voor 1973, 29

¹¹⁷ Handelingen der Staten-Generaal, Eerste Kamer 1972-1973, 31 oktober 1972, 61

¹¹⁸ Jacques de Jong, die in 1971 voor de Nieuwe Midden Partij in de Tweede Kamer kwam, splitste zich in september dat jaar af en ging verder onder de naam Democratische Midden Partij. Bij de volgende verkiezingen, op 29 november 1972, won geen van beide partijen nog een zetel. http://nl.wikipedia.org/wiki/Nieuwe_Midden_Partij (27 december 12)

¹¹⁹ NA 2.05.200, 125. Telexbericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 1 september 1972

¹²⁰ Handelingen der Staten-Generaal, Eerste Kamer 1972-1973, 31 oktober 1972, 51

verzoek van De Gaay Fortman en de vragen van SGP en CHU in de Eerste Kamer speelde Uganda geen rol in de parlementaire debatten. Het antwoord van minister-president Biesheuvel op Van Dis en Van der Hulst had veel weg van het in de politiek niet onbekende kluitje in het riet: men kon zich inderdaad afvragen of de recente gebeurtenissen de uitvoering van het Ugandese ontwikkelingsplan niet in gevaar brachten, maar die kwestie werd nog 'zorgvuldig bestudeerd[, i]n afwachting van een duidelijker inzicht in de feitelijke situatie'.¹²¹

In werkelijkheid had het Ministerie van Buitenlandse Zaken nog altijd geen formele bevestiging ontvangen vanuit Uganda dat men van de aangeboden lening over 1972 gebruik wenste te maken, en redeneerde men dat er geen beslissing over de besteding van de lening genomen hoefde te worden zolang deze bevestiging uitbleef.¹²² Dit was wellicht een wat gekunstelde constructie, aangezien de Ugandese regering zelf had geïnformeerd naar de mogelijkheden voor 1972 om daarmee een tweede kortegolfzender te kunnen financieren, maar het was voor Nederland de eenvoudigste manier om na het kritische Volkskrantartikel en de uitzetting van de Aziaten geruisloos van de ontwikkelingshulp aan Uganda af te komen. Als Amin na zijn woedeaanval om de in zijn ogen te vroege aankondiging ook de lening zelf niet meer wilde, kon de Nederlandse regering met opgeheven hoofd aankondigen dat het de hulp aan Uganda stop zou zetten.

Helaas voor Biesheuvel en de zijnen meldde de Ugandese minister van Financiën, die begin juni zo ongenadig voor schut was gezet door zijn president, zich precies één dag na het debat in de Eerste Kamer weer bij Polderman. Hij gaf aan dat de Ugandese regering de lening accepteerde en verontschuldigde zich voor de 'misverstanden' die hieromtrent indertijd gerezen waren.¹²³

Het lijkt erop dat voor het Nederlandse kabinet, ook al was de gemakkelijke 'way out' nu niet langer mogelijk, het doorzetten van de lening in deze fase geen optie was. Dit had niet zozeer te maken met de omvang van het bedrag of Van Dis' 'bodemloze put' die decennia later zo'n iconisch argument tegen ontwikkelingssamenwerking zou worden, maar vooral met de geplande bestemming van ten minste een gedeelte van het geld: een tweede kortegolfzender.

[De] regering acht het momenteel zowel uit een oogpunt van buitenlandse als uit een oogpunt van binnenlandse politiek onverantwoord de levering van zenders voor de "external broadcasting service" van Oeganda onder het Nederlandse hulpprogramma te laten doorgaan.¹²⁴

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat de bezwaren vanuit het 'oogpunt van binnenlandse politiek' vermoedelijk subtieler waren dan het enkele feit dat er in de

¹²¹ Handelingen der Staten-Generaal, Eerste Kamer 1972-1973, 1 november 1972, 84

¹²² NA 2.05.200, 125. Codebericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 23 september 1972

¹²³ NA 2.05.200, 102. Telexbericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2 november 1972

¹²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief 1965-1974, nummer toegang 2.05.313, inventarisnummer 25232. Codebericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 16 november 1972

Nederlandse samenleving kritiek was op Amin. Terwijl het parlement uiteraard niet op de hoogte was van de Ugandese zenderplannen had minister Boertien de aanschaf van een tweede zender al informeel goedgekeurd. Dit bracht het kabinet in een lastig parket: hoewel de kritiek in beide Kamers op grond van Amins recentelijke politiek niet van dien aard was dat een onmiddellijke stopzetting van alle ontwikkelingshulp aan Uganda noodzakelijk leek, zou een twijfelachtige bestemming van de nieuwe lening wel eens de spreekwoordelijke druppel kunnen zijn. Voor de verantwoordelijke ministers zou het daarbij niet helpen als zou blijken dat zij van deze bestemming al maanden op de hoogte waren geweest, maar – om Philips niet in het vaarwater te zitten of om welke andere reden dan ook – hadden geaccepteerd dat de zenders speciaal voor de gelegenheid het Ugandese Ontwikkelingsplan in waren gefietst.

De overwegingen die er vanuit het ‘oogpunt van buitenlandse politiek’ bestonden voor het besluit om de zenders niet te leveren worden gedeeltelijk blootgelegd in de notulen van de Ministerraad van 24 november. Tijdens deze vergadering meldde minister Boertien dat hij het onjuist achtte om mee te werken aan een buitenlands radiostation voor Uganda, ‘nu gebleken is dat dit als een propagandazender voor president Amin zal gaan functioneren’.¹²⁵ Uit de beraadslagingen blijkt verder dat ambassadeur Polderman het kabinet geadviseerd had om Uganda niet toe te staan de tweede zender uit de lening van f 11 miljoen te financieren, hetgeen wellicht verklaart waarom Boertien deze mening nu ook was toegedaan, terwijl hij eerder zelf de aanschaf van de zenders nog had gefiatteerd. De Ministerraad besloot niet alleen dat de gevraagde zender niet kon worden geleverd, maar tevens dat de beslissing over het verstrekken van de lening zelf zou worden aangehouden. In de notulen wordt in deze context gesproken van ‘vertragsacties’ in verband met ‘de moeilijkheden’ in Uganda.¹²⁶ Hierbij is het van belang om te constateren dat de bewuste Ministerraadvergadering de laatste was van het missionaire kabinet Biesheuvel II: vijf dagen later, op 29 november 1972, vonden de Tweede Kamerverkiezingen plaats die uiteindelijk tot de formatie van het kabinet Den Uyl zouden leiden. Het aanhouden van het besluit over de lening betekende dus dat Biesheuvel II hier niet meer over zou kunnen beslissen.

Wellicht achtte het kabinet de beslissing om Uganda de lening te verstrekken te controversieel om haastig te nemen, of schoof men deze met plezier door naar het bordje van de volgende ministersploeg. Toch is het vertragingselement in de besluitvorming van het kabinet waarschijnlijk voor een groter deel terug te voeren op een heel ander argument, dat losstond van alle politieke gedachtegangen van binnen- dan wel buitenlandse aard. Ambassadeur Polderman in Nairobi had namelijk, behalve dergelijke overwegingen, nog iets heel anders aan zijn hoofd, te weten het welzijn van de Nederlandse kolonie in Uganda en de Nederlandse (zaken)belangen aldaar. Al voor het definitieve besluit tot annulering van de zenderlevering in de Ministerraad werd genomen maakte Polderman meerdere keren duidelijk dat hij zich zorgen maakte om de veiligheid van de in Uganda aanwezige Nederlanders als daar bekend zou worden dat

¹²⁵ Koninklijke Bibliotheek Den Haag, Notulen van de Ministerraad van 24 november 1972, 10

¹²⁶ Ibidem

Nederland zijn ontwikkelingshulp terug ging schroeven.¹²⁷ Na afloop van de bewuste Ministerraad stelde het kabinet Polderman op de hoogte van de conclusies van de vergadering en gaf daarbij expliciet aan dat het de bedoeling was de 'kwestie zo lang mogelijk slepende te houden' juist met het oog op de belangen van de nog in Uganda verblijvende Nederlanders.¹²⁸

Polderman was overigens niet de enige die politieke besluiten over ontwikkelingssamenwerking koppelde aan zorgen over het wel en wee van landgenoten en nationale belangen in Uganda. Zoals hierboven al genoemd gaven meerdere westerse landen kort na Amins uitzettingsbevel aan dat zij hun ontwikkelingsprogramma's intact zouden houden om te voorkomen dat de Ugandese leider geïrriteerd zou raken en na de Aziaten ook hun staatsburgers het land uit zou jagen, hetgeen Amin in het geval van de Europeanen eind augustus 1972 overigens inderdaad dreigde te doen. De Amerikaanse ambassadeur had Polderman een maand later toevertrouwd dat hij met succes had geprobeerd te voorkomen dat de ontwikkelingshulp vanuit de VS stopgezet zou worden, niet omdat Amerika zoveel strategische of andersoortige belangen had in Uganda, maar vanwege de 1200 Amerikaanse staatsburgers in het land die zich in een 'gijzelaarspositie' bevonden.¹²⁹ Ook de top van Philips begon zich zorgen te maken toen duidelijk was geworden dat de zenderdeal niet doorging. De directeur Oost-Afrika vroeg de ambassadeur met klem of hij tijdig aan hem wilde doorgeven wanneer de Ugandese regering zou worden ingelicht, zodat het Philips-personeel uit Uganda zou kunnen worden geëvacueerd. 'Hij was overtuigd dat indien Nederland een negatieve beslissing zou nemen, dit een terugslag zou hebben op de positie van Nederlanders en Nederlandse bedrijven in Oeganda, gezien de mentaliteit van de Heer Amin'.¹³⁰ Ook in dit geval bleek de angst niet geheel onterecht. Toen Polderman in februari 1973 de opdracht kreeg de Ugandese regering het zure bericht over te brengen, werd Philips inderdaad gewaarschuwd, maar kon de plaatselijke directeur niet op tijd een vliegticket krijgen naar Nairobi, waarheen hij 'voor consultaties' was teruggeroepen. Militairen verhinderden hem vervolgens om alsnog naar Nairobi te vliegen, en de Ugandese autoriteiten lieten hem weten dat hij binnen enkele dagen het land diende te verlaten.¹³¹

De bewoordingen waarmee Polderman het nieuws, dat de zenders wat Nederland betreft van de baan waren, zou moeten inkleden bieden een interessante inkijk in de wijze waarop de Nederlandse regering dit zeer gevoelige dossier trachtte te ontzenuwen. Terwijl men op het Ministerie van Buitenlandse Zaken eerder gehoopt had

¹²⁷ NA 2.05.313, 25232. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 november 1972; Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 november 1972

¹²⁸ NA 2.05.313, 25232. Codebericht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 24 november 1972

¹²⁹ NA 2.05.200, 125. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 september 1972

¹³⁰ NA 2.05.200, 102. Memorandum van ambassadeur Polderman voor het dossier, nr. 233, 15 december 1972

¹³¹ NA 2.05.313, 25232. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 15 februari 1973

dat Uganda het aanbod voor de lening van f 11 miljoen überhaupt niet formeel zou accepteren werd het argument, nu dat wel gebeurd was, enigszins aangepast. Minister Boertien stelde de lezing voor dat het wel erg lang geduurd had voor de acceptatie had plaatsgevonden, waardoor de indruk was ontstaan dat Uganda deze uiting van Nederlandse hulpvaardigheid niet had geapprecieerd.¹³² Ook de kritische uitlatingen van Amin naar aanleiding van het persbericht met de aankondiging van de lening hadden aan dat idee bijgedragen, maar of Polderman daar 'voorzichtig' aan zou refereren werd aan zijn eigen inschatting overgelaten.¹³³ Hieraan gekoppeld stelde het ministerie dat de voor Uganda bestemde gelden, aangezien de middelen van de Nederlandse regering nou eenmaal schaars waren, inmiddels een andere bestemming hadden gekregen. Nu het kabinet demissionair was kon dit besluit voorlopig ook niet meer worden gewijzigd.¹³⁴ Tot slot kwam het ministerie met een financieel-technisch argument, namelijk dat Uganda formeel binnen 120 dagen na het sluiten van de overeenkomst met Philips een eerste betalingsopdracht voor de zenders (aan de NIO) had moeten doen ten gunste van dit bedrijf, en dat was niet gebeurd.¹³⁵

Wat ten eerste opvalt aan deze argumentatie is dat, met uitzondering van de eventuele verwijzing naar Amins kritiek op het perscommuniqué, in het geheel niet gerefereerd wordt aan de kortegolfzenders zelf, noch aan de recente gebeurtenissen in Uganda of bepaalde besluiten van Idi Amin. Een duiding van deze laatste twee categorieën als mensenrechtenschendingen lijkt al helemaal niet aan de orde. Dit leidt er vervolgens toe dat de argumenten die wel gepresenteerd worden een mengeling zijn van formeel-technische constructies en een verdraaiing van de feiten. Dat laatste is van toepassing op de bewering dat 's lands schaarse middelen inmiddels al elders besteed waren – uit geen enkel archiefstuk blijkt dat dit het geval zou zijn, en het besluit van de Ministerraad om de beslissing over de lening aan te houden wijst juist op het tegendeel – en tevens op de opmerking dat Kampala zo lang niets van zich had laten horen dat Den Haag begon te twijfelen of het aanbod van de lening wel gewaardeerd werd. Zoals al eerder genoemd had de Ugandese regering zelf geïnformeerd naar mogelijkheden voor een nieuwe lening aangezien de f 3,6 miljoen voor 1971 niet genoeg was voor het zenderproject, en er bestond geen officiële termijn waarbinnen een lening formeel moest worden geaccepteerd. Ook voor de besteding van de lening van 1971 was van Ugandese zijde in eerste instantie weinig belangstelling vernomen, maar toen DGBEB via de ambassade in Nairobi een herinnering stuurde aan het Ugandese Ministerie van

¹³² NA 2.05.313, 25232. Codebericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 16 november 1972

¹³³ NA 2.05.313, 25232. Codebericht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 6 februari 1973

¹³⁴ Ibidem

¹³⁵ NA 2.05.313, 11826. Aantekening behorend bij Copie-Memorandum aan het Kabinet van de Minister-President naar aanleiding van het bezoek van de Ugandese ambassadeur te Bonn aan de Nederlandse Minister-President, 20 november 1972, 3-4; NA 2.05.313, 25232. Codebericht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 16 november 1972

Financiën kwam er al snel een aantal voorstellen binnen, waaronder dat voor de kortegolfzenders.¹³⁶ Van een dergelijke aansporing was in 1972 absoluut geen sprake.

Wat betreft de aanbetalingsstermijn van 120 dagen lagen de zaken complexer. Philips had weliswaar inderdaad het recht om het contract met de Ugandese regering te verbreken nu er niet op tijd een eerste betaling had plaatsgevonden, op grond van een bepaling in datzelfde contract, maar weigerde daartoe over te gaan.¹³⁷ Het bedrijf hielp de Ugandese regering juist een handje door zelf een telegram op te stellen met daarin een betalingsverzoek, dat de Ugandese minister van Financiën vervolgens aan de NIO doorstuurde, maar dit gebeurde pas op 23 november.¹³⁸ Aangezien de overeenkomst al op 29 februari 1972 was getekend waren de twee zenders inmiddels voltooid op het moment dat in november besloten werd dat deze om politieke redenen niet konden worden geleverd, en Philips hield de Nederlandse regering dan ook verantwoordelijk voor de annulering en de financiële consequenties daarvan.¹³⁹

Op deze manier verzong de Nederlandse regering een aantal argumenten die weliswaar weinig met de werkelijke situatie van doen hadden, maar bedoeld waren om de Ugandese reactie op de annulering van de zenderdeal enigszins te verzachten. Opvallend is dat ambassadeur Polderman, hoewel juist hij bevreesd was voor die Ugandese reactie en de gevolgen daarvan voor de Nederlanders in Uganda, tevergeefs poogde om Den Haag over te halen om open kaart te spelen. Aangezien er in de voorgestelde argumentatie met geen woord werd gerept over de problemen die Nederland had met de aankoop van de kortegolfzenders *an sich*, was Polderman bang dat Uganda de f 3,6 miljoen van 1971 alsnog aan de zenders wilde besteden, en het ontbrekende bedrag gewoon elders zou gaan zoeken. Als de formule van de 'binnen- en buitenlandse politieke redenen' ook in Poldermans communicatie met de Ugandese regering zou worden gebruikt, zou duidelijk zijn dat Nederland de zenders hoe dan ook niet zou financieren, en zou het bovendien niet nodig zijn om het aanbod van de lening van f 11 miljoen impliciet in te trekken. Dat was nu immers het geval omdat het geld zogenaamd al anders was besteed, terwijl in werkelijkheid het kabinet slechts, vijf dagen voor de verkiezingen, de beslissing over deze lening had aangehouden.¹⁴⁰

Het ministerie ging niet in op Poldermans voorstel, en toen bekend was geworden dat Uganda inmiddels een eerste betalingsverzoek aan het NIO had gedaan lichtte Polderman de Ugandese minister van Financiën in langs de bovengenoemde, oorspronkelijke lijn. Hij gaf zelfs aan dat het de Nederlandse regering speet dat er, nu de f 11 miljoen niet meer beschikbaar was, niet voldoende middelen waren om het

¹³⁶ NA 2.05.200, 102. Brief van DGBEB aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 23 september 1971; Brief van de Nederlandse chargé d'affaires a.i. te Nairobi aan de Ugandese Secretary of the Treasury, 12 oktober 1971; Brief van de Nederlandse Tijdelijk Zaakgelastigde te Nairobi aan DGBEB, 14 oktober 1971

¹³⁷ NA 2.05.313, 11826. Aantekening behorend bij Copie-Memorandum, 20 november 1972, 4

¹³⁸ NA 2.05.200, 102. Memorandum van de Nederlandse ambassadeur te Nairobi voor het dossier, 4 december 1972

¹³⁹ Ibidem; Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief 1965-1974, nummer toegang 2.05.313, inventarisnummer 25215. Memorandum van DAM aan DGPZ, 23 november 1972

¹⁴⁰ NA 2.05.313, 25232. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 november 1972

zenderproject te financieren.¹⁴¹ De minister reageerde ‘gematigd’ en was ‘toegankelijk voor [het] technisch[e] argument’, maar gaf aan dat zijn collega van Voorlichting wel teleurgesteld zou zijn.¹⁴² Behalve de uitzetting van de directeur van Philips in Uganda bleven de gevreesde repercussies van de zijde van het Amin-regime uit.

Het hoge woord was eruit, maar de gekozen argumentatie zorgde voor veel verwarring bij de Ugandese autoriteiten en zetten de toon voor een enigszins gespannen verhouding tussen Nederland en Uganda in de periode die volgde. Aan de ene kant presenteerde de Nederlandse regering de annulering van de lening van *f* 11 miljoen, en daarmee de opschorting van de zenderlevering (of andersom, in Nederlands perspectief), nadrukkelijk niet als het einde van de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Uganda. Minister Boertien benadrukte dat de lening van *f* 3,6 miljoen, nu die niet aan de zenders besteed zou worden, gewoon weer vrijviel, en tipte ambassadeur Polderman dat hij dit bedrag eventueel wel mocht verhogen naar *f* 4 miljoen, kennelijk voor het geval de Ugandees-Nederlandse relatie een opsteker zou kunnen gebruiken.¹⁴³ In zijn slechtnieuwsgesprek met de Ugandese minister van Financiën gaf Polderman expliciet aan dat de Nederlandse regering prijs stelde op voortzetting van de ontwikkelingssamenwerking, en antwoordde de minister dat hij dacht dat ook de Ugandese regering de ontwikkelingsrelatie zou willen continueren.¹⁴⁴

In werkelijkheid zou Uganda echter niet alleen in 1972, maar tot aan de val van Idi Amin in april 1979 geen enkele lening of andere vorm van financiële hulp uit Den Haag meer aangeboden krijgen, hetgeen niet overeenkwam met eerder bij de Ugandese regering gewekte verwachtingen. Minister Boertien had namelijk al in het voorjaar van 1972 op Ugandees verzoek een indicatie had gegeven van de hulp waar het land op middellange termijn op kon rekenen. Omdat Boertien met vierjarenprogramma’s werkte had hij de Ugandese regering toen, ‘subject to Parliamentary approval’, niet alleen voor 1972, maar ook voor de drie daaropvolgende jaren een lening van ten minste *f* 11 miljoen in het vooruitzicht kunnen stellen.¹⁴⁵ Het is daarom niet verwonderlijk dat Ugandese ministers in de jaren na 1972 regelmatig bij de Nederlandse ambassadeur polsten of er niet over een nieuwe lening kon worden onderhandeld, waarop Polderman dan braaf het van hogerhand aangeleverde standaardantwoord gaf, dat Uganda in 1972 niet op tijd op het aanbod van de lening had gereageerd, en het geld toen maar aan andere zaken was uitgegeven.¹⁴⁶ Toen Polderman in het begin van de zomer van 1974

¹⁴¹ NA 2.05.313, 25232. Brief mbt ‘Uganda/Netherlands Development Co-operation’ van ambassadeur Polderman aan de Ugandese minister van Financiën, 13 februari 1973

¹⁴² NA 2.05.313, 25232. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 februari 1973

¹⁴³ NA 2.05.313, 25232. Codebericht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 6 februari 1973

¹⁴⁴ NA 2.05.313, 25232. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 februari 1973

¹⁴⁵ NA 2.05.200, 102. Brief van de Nederlandse ambassadeur te Nairobi aan de minister van Financiën van Uganda, 19 mei 1972

¹⁴⁶ NA 2.05.200, 102. Brief van ambassadeur Polderman aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 27 maart 1974; NA 2.05.200, 125. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 mei 1974

uit Nairobi vertrok deed zijn tijdelijke plaatsvervanger P. H. Houben een poging om een andere argumentatie te introduceren, omdat de Ugandezen op deze manier logischerwijs elk jaar opnieuw een poging konden wagen, zolang het Nederlandse hulpbudget nog committeringsruimte liet zien. Hij maakte gebruik van het feit dat Uganda onderdeel was van de Oost-Afrikaanse Gemeenschap, en aangezien Nederland al ruime steun gaf aan twee van de drie leden hiervan (zowel met Kenia als Tanzania bestond een omvangrijke ontwikkelingsrelatie) presenteerde hij als een logisch gevolg dat het niet waarschijnlijk was dat het 'accent op deze regio door toenemende samenwerking met Oeganda verder zal worden versterkt'.¹⁴⁷ Houben gebruikte dit argument zelf in zijn communicatie met de Ugandese regering, en stelde het ook richting Den Haag voor als een werkbaarder alternatief. Hij kreeg echter nul op het rekest: minister Pronk wilde dat tegenover de Ugandezen de van zijn voorganger afkomstige frase over het inmiddels elders bestede geld werd aangehouden.¹⁴⁸ Poldermans opvolger R. H. Fein gooide het dan ook weer over de boeg van de beperkte Nederlandse middelen, maar dat maakte, zoals Houben al voorspeld had, weinig indruk. Fein was nog nauwelijks in Nairobi geïnstalleerd of hij kreeg een verzoek voor financiële hulp van de Ugandese *Treasury* ter waarde van maar liefst bijna f 50 miljoen.¹⁴⁹

De door Boertien ingezette en door Pronk gecontinueerde lijn resulteerde niet alleen in een blijvende stroom financieringsverzoeken, maar ook in moeilijk weerlegbare kritiek vanuit de Ugandese regering. Tijdens zijn afscheidsbezoek aan Amin en enkele van diens vertrouwelingen kreeg Polderman van de Ugandese minister van Buitenlandse Zaken te horen dat 'het afbreken van [de Nederlandse] hulp, in strijd met eerdere toezeggingen, door het Oegandese volk niet werd begrepen'.¹⁵⁰ Dit viel ook moeilijk te begrijpen, aangezien de werkelijke reden (ondanks Poldermans eigen voorstel daartoe) nooit aan de Ugandese regering was meegedeeld. Pronk introduceerde de formulering dat financiële hulp aan Uganda niet aan de orde was 'vanwege het ontbreken van een vertrouwensrelatie met [de] regering Amin',¹⁵¹ maar deze classificatie was alleen voor intern gebruik bedoeld. Ook in deze fase speelde de veiligheid van de in Uganda aanwezige Nederlanders een belangrijke rol bij de beleidsvorming en de communicatie met de Ugandese regering. Ambassadeur Fein vond in oktober 1974 hervatting van de hulp 'niet op zijn plaats', maar waarschuwde dat dit niet 'te bits' aan Kampala zou moeten worden meegedeeld vanwege 'een aanzienlijk aantal Nederlanders' in Uganda.¹⁵²

¹⁴⁷ NA 2.05.200, 102. Notitie 'Ontwikkelingssamenwerking Oeganda', van ambassaderaad aan minister voor Ontwikkelingssamenwerking?, 27 augustus 1974

¹⁴⁸ NA 2.05.200, 102. Codebericht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 19 juli 1974

¹⁴⁹ NA 2.05.200, 102. Brief van ambassadeur Fein aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 29 oktober 1974

¹⁵⁰ NA 2.05.200, 125. Memorandum betreft afscheidsbezoek ambassadeur Polderman, 28 mei 1974

¹⁵¹ NA 2.05.200, 102. Notitie 'Ontwikkelingssamenwerking Oeganda', van ambassaderaad aan minister voor Ontwikkelingssamenwerking?, 27 augustus 1974; Codebericht van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 19 juli 1974

¹⁵² NA 2.05.200, 102. Brief van ambassadeur Fein aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 29 oktober 1974

Deze zelfopgelegde voorzichtigheid, gecombineerd met de vage communicatie over het stopzetten van de lening, maakte de positie van Nederland jegens de Ugandese regering er niet sterker op. Amin en zijn kabinet draaiden er zelfs hun hand niet voor om, ironisch genoeg, om Nederland aan te spreken op zijn eigen beleid in actuele issues op mensenrechtengebied. Zo werd Polderman tijdens zijn afscheidsbezoek de les gelezen over de bevrijdingsbewegingen in de landen van zuidelijk Afrika waar nog sprake was van koloniale overheersing dan wel apartheid, aangezien de Ugandese regering had vernomen dat Nederland tegenover deze bevrijdingsbewegingen een vijandige houding zou hebben aangenomen.¹⁵³ Daarnaast werd de Nederlandse regering er van beticht emigratie naar Zuid-Afrika te bevorderen.¹⁵⁴ Polderman putte zich uit in pogingen om het Nederlandse beleid uit te leggen, maar kreeg slechts te horen dat de Ugandese regering op deze punten graag de dialoog zou blijven voortzetten met zijn opvolger – een omkering van de verhoudingen die van Polderman welhaast het uiterste van zijn diplomatieke zelfbeheersing gevraagd moet hebben.

Ook vergeleken met de andere westerse landen die in Uganda actief waren had Nederland zich in een wat lastige positie gemanoevreerd. Hoewel enkele van deze landen hun ontwikkelingsprogramma hadden getemporeerd en geen nieuwe projecten meer waren gestart, was Nederland op het moment van de annulering van de zenderdeal de eerste donor die zijn ontwikkelingshulp expliciet opschortte.¹⁵⁵ In het voorjaar van 1973 trokken de Verenigde Staten zich alsnog terug,¹⁵⁶ maar Europese landen als Frankrijk, West-Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk zetten hun ontwikkelingssamenwerking voort omdat ze van mening waren dat het belangrijk was om de dialoog met Amin levend te houden. Polderman erkende dat dat laatste ook voor Nederland van belang was, maar bemoeilijkt werd omdat Uganda om hervatting van de financiële hulp zou blijven vragen.¹⁵⁷

Zo lang Idi Amin aan de macht was bleef de Nederlandse regering weigeren op dit soort verzoeken in te gaan, maar werd ondertussen Nederland sterker door Uganda op zijn mensenrechtenbeleid aangesproken dan andersom. Nog geen maand nadat Tanzaniaanse troepen in april 1979 Idi Amin uit Kampala hadden verdreven kwam een medewerker van de Nederlandse ambassade, die in gesprek ging met de nieuwe Ugandese minister van Buitenlandse Zaken, echter ineens met een heel ander verhaal. De Nederlandse hulp aan de vorige regering was inderdaad bevroren, kreeg de minister te horen, want 'voor mijn land was respect van [sic] mensenrechten van vitaal belang'.¹⁵⁸

¹⁵³ NA 2.05.200, 125. Memorandum betreft afscheidsbezoek ambassadeur Polderman, 28 mei 1974

¹⁵⁴ NA 2.05.200, 125. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 mei 1974

¹⁵⁵ NA 2.05.313, 25215. Memorandum van DAM aan DGPZ, 23 november 1972

¹⁵⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief 1965-1974, nummer toegang 2.05.313, inventarisnummer 31840. Krantenbericht East African Standard, 13 april 1973

¹⁵⁷ NA 2.05.200, 125. Memorandum betreft afscheidsbezoek ambassadeur Polderman, 28 mei 1974

¹⁵⁸ BZ 1975-1984, 11970. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 mei 1979

Hoofdstuk 5 Uganda toch nog op de agenda?

Nationale en internationale aandacht voor Uganda in de jaren 1975-1979

Hoe eigenaardig de positie van Nederland in Uganda in 1974 ook was geworden, deze bleef tijdens de tweede helft van Amins bewind wel relatief stabiel. Achteraf bezien waren in de relatie van Nederland met het Uganda van Idi Amin de eerste jaren van diens regeerperiode, en dan met name 1972, verreweg het meest hectisch. Zoals in de voorgaande hoofdstukken naar voren is gekomen bezorgden de zenderaffaire en de uitzetting van de Aziaten het kabinet Biesheuvel, en minister Boertien in het bijzonder, heel wat hoofdbreken. Tegelijkertijd was dit niet een periode van veel parlementaire of maatschappelijke druk – de hectiek bleef beperkt tot het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het diplomatieke verkeer dat plaatsvond tussen de Ugandese regering in Kampala en de Nederlandse Ambassade te Nairobi. Zoals in dit hoofdstuk zal blijken veranderde deze situatie in de volgende jaren geleidelijk, tot tegen het einde van Amins bewind er diplomatiek weinig meer speelde, maar er wel degelijk – in enige mate – aandacht voor Uganda was vanuit de Kamer en de Nederlandse samenleving. Uiteindelijk ondernam het kabinet Van Agt actie door, na een mislukte eerdere poging om de Europese ontwikkelingssamenwerking aan Uganda stop te zetten, zich in te zetten voor een mensenrechtenclausule in het Lomé II akkoord.

Maar voor het zover was, moest het kabinet Den Uyl, met minister Pronk als vooruitgeschoven pion, bepalen hoe het met de erfenis van het dossier Uganda om zou gaan, en dat viel direct na de regeringswisseling nog niet mee. Minister Boertien liet in Uganda verwarring na door te spreken over voortgaande ontwikkelingssamenwerking maar tegelijkertijd de financiële hulp op te schorten en ook in Den Haag bestond er onduidelijkheid over wat er nu precies gebeurd was. In de stukken van de Staten-Generaal is geen aanwijzing te vinden dat de annulering van de zenderlevering op enige wijze aan de Tweede Kamer gemeld werd rond de tijd dat deze in feite plaatsvond, ook niet tijdens indertijd nog besloten vergaderingen van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken.¹⁵⁹ Volgens Pronk werd aan een relatie met een concentratieland inhoud gegeven door een regelmatig overleg met het land in kwestie: een zogenaamde bestedingsmissie bezocht het concentratieland, en op basis daarvan werd de aard en de omvang van de Nederlandse hulp bepaald. In voorkomende gevallen kon de hulp opgeschort worden zonder daarbij de relatie met het land direct op te zeggen (dat wil zeggen het land de status van concentratieland te ontnemen); bestaande programma's liepen door, maar er werden geen nieuwe activiteiten opgestart. Daarbij was de

¹⁵⁹ Jan Pronk suggereerde dat er vanwege de beslotenheid van deze vergaderingen ook geen verslag van bestond (interview 11 februari), maar uit een emailwisseling met het Centraal Informatie Punt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (CIP) blijkt dat deze verslagen wel bestonden en vanaf 1966 ook al openbaar waren. Overleggen over Uganda tijdens deze vergaderingen zouden dus via de zoekmachine van Staten-Generaal Digitaal te vinden moeten zijn. Email Wilma van Zeijts, CIP, 4 maart 2013

houding ten aanzien van 'jonge staten', die nog veel moesten leren, anders dan die jegens landen die al lang onafhankelijk waren.¹⁶⁰ Het op deze wijze opschorten van de hulp kon gebeuren 'met klaroengeschal of niet', maar wel na overleg met de Kamer.¹⁶¹ Voor de uitzending van een dergelijke bestedingsmissie naar Uganda, of het plaatsvinden van Kameroverleg over de inhoud van de Nederlandse relatie met Uganda, is in de periode rond de annulering van de zenderdeal echter geen enkele aanwijzing te vinden.

Dat Uganda uiteindelijk verdween van de lijst van Nederlandse concentratielanden lijkt geen twijfel, want in de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1975 ontbreekt het land simpelweg in de opsomming van de 'bestaande concentratielanden', terwijl het in de begroting voor 1973 nog wel in het rijtje had gestaan van landen die financiële hulp ontvingen.¹⁶² Het moment waarop de formele beslissing werd genomen om Uganda als concentratieland af te voeren valt echter moeilijk te reconstrueren en er zijn zelfs aanwijzingen dat een dergelijke beslissing nooit heeft plaatsgevonden. De Memorie van Toelichting bij de begroting voor 1974 helpt in ieder geval niet: in deze eerste begroting onder de verantwoordelijkheid van Jan Pronk volstaat hij met de opmerking dat, om de 'continuïteit van de ontwikkeling niet in gevaar [te] brengen', de lijst met concentratielanden gehandhaafd zou blijven.¹⁶³ Pronk 'vermoedt' dat Boertien op dat moment Uganda al van deze lijst verwijderd had, en benadrukt dat er voor hem 'weinig reden was om af te wijken van het beleid van de voorgangers'.¹⁶⁴ Het is echter onwaarschijnlijk dat het kabinet Biesheuvel formeel Uganda de status van concentratieland heeft ontnomen, aangezien dit kabinet demissionair werd vijf dagen na de Ministerraad waarin 'slechts' het besluit werd genomen om de beslissing over de lening van f 11 miljoen aan te houden. Bovendien mocht Uganda de eerder afgesloten lening alsnog besteden en bleef ook de overige ontwikkelingshulp aan Uganda, die geen financiële hulp van regering tot regering betrof, gewoon bestaan.¹⁶⁵ In dat geval heeft Pronk dus een lijst gecontinueerd waar Uganda formeel nog opstond, terwijl de relatie met het land geen nieuwe inhoud werd gegeven, en heeft het kabinet Den Uyl de opschorting van de lening stilzwijgend – en zonder overleg met de Kamer – definitief gemaakt door er simpelweg nooit een beslissing over te nemen. Of Pronk zich indertijd überhaupt bewust was van dit staaltje van non-decisie, is overigens de vraag. In latere jaren meldde hij zowel de Eerste als de Tweede

¹⁶⁰ Interview Jan Pronk, 11 februari 2013

¹⁶¹ Ibidem

¹⁶² Handelingen der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting bij de Begroting voor 1975, kamerstuknummer 13100 V, ondernummer 2, 77-79; voor 1973: kamerstuknummer 12000 V, ondernummer 2, 29

¹⁶³ Handelingen der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting bij de Begroting voor 1974, kamerstuknummer 12600 V, ondernummer 2, 30

¹⁶⁴ Interview Jan Pronk, 11 februari 2013

¹⁶⁵ Deze hulp betrof m.n. medefinancieringsprojecten, fellowships en de levering van artsen-deskundigen. NA 2.05.313, 31840. Overzicht ontwikkelingshulp Oeganda, van DTH aan de Nederlandse ambassadeur te Nairobi, 15 augustus 1974; 2.05.200, 102. Posttelegram van ambassadeur Fein aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 18 september 1974

Kamer doodleuk dat de vorige regering de hulp aan Uganda al bij het aantreden van Amin had stopgezet, hetgeen hij bovendien foutief in 1972 dateerde.¹⁶⁶

Dat het beleidsmatige lot van Uganda ook op het moment zelf al onduidelijk was wordt in ieder geval treffend verwoord door een ambtenaar in een memo aan de Directie Technische Hulp (DTH) in januari 1974:

Als concentratieland voor de financiële hulp schijnt Oeganda stilzwijgend afgevoerd te zijn. (...) Thans is men bezig om de nog resterende fondsen [van de lening van 1971] aan te wenden voor een veeleverantie, waarbij men er van de zijde van DPO vanuit schijnt te gaan dat dit het laatste is wat men ooit met Oeganda van doen zal hebben. De vraag rijst of dit standpunt gedeeld wordt door R [de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking]. Als dat zo is, dan zal er ongetwijfeld een zorgvuldig gefundeerde analyse zijn opgesteld op grond waarvan deze beslissing is genomen. Een dergelijk document is mij echter onbekend (...).¹⁶⁷

Hoewel Pronk volgens eigen zeggen uitgebreid onderzoek verrichtte alvorens in 1974 met een nieuwe lijst concentratielanden te komen,¹⁶⁸ is er van een beleidsdocument waarin Uganda beargumenteerd van deze lijst afgevoerd wordt in de archieven van Buitenlandse Zaken inderdaad geen spoor terug te vinden. Bovendien benadrukt Pronk anno 2013 tegelijkertijd het principe van continuïteit met het voorgaande beleid: nadat het kabinet Den Uyl in mei 1973 was aangetreden 'was er geen aanleiding voor mij om een beslissing die genomen was alsnog te gaan beargumenteren'.¹⁶⁹ Dat minister Boertien kennelijk een reden had gezien om de financiële hulp aan Uganda op te schorten was voor Pronk voldoende om dit als stand beleid over te nemen en de relatie met Uganda als afgesloten te beschouwen. Tijdens zijn vierjarig ministerschap ervoer hij ook geen enkele keer druk vanuit het parlement om op enige wijze beleid te voeren met betrekking tot Uganda. Nu zegt hij daarover: 'Ik kan me totaal niet herinneren dat Uganda een *hot issue* was'.¹⁷⁰

Toch begon de Tweede Kamer zich vanaf het midden van de jaren zeventig wel degelijk te roeren: als Uganda slechts een fractie van de parlementaire aandacht van bijvoorbeeld Zuid-Afrika kreeg, dan was deze fractie toch wel sterk geconcentreerd op de tweede helft van Amins regeerperiode. Wel valt op dat de Kamerleden zeer reactief waren in hun aandacht voor Uganda. Wanneer een internationale organisatie een kritisch rapport over Uganda publiceerde, zoals de International Commission of Jurists (ICJ) in 1974 en Amnesty International (AI) in 1977 en 1978 kwamen er prompt Kamervragen, en ook tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken werd Uganda regelmatig genoemd, maar los van deze voordehandliggende momenten kwam Uganda niet op de agenda. De kritiek van de Kamerleden richtte zich over het algemeen op de vermeende selectiviteit van het kabinet in zijn mensenrechtenbeleid. Tijdens de

¹⁶⁶ Handelingen der Staten-Generaal, Eerste Kamer 1975-1976, 28 april 1976, 949; Aangangsels Tweede Kamer 1977, 318 (Bantwoording van vragen van Kamerlid Van der Hek, PvdA), 1

¹⁶⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief 1965-1974, nummer toegang 2.05.313, inventarisnummer 31835. Memorandum van VR aan souschef DTH, 16 januari 1974

¹⁶⁸ Interview Jan Pronk, 11 februari 2013; email Jan Pronk, 7 maart 2013

¹⁶⁹ Interview Jan Pronk, 11 februari 2013

¹⁷⁰ Ibidem

begrotingsbehandeling voor 1976 bijvoorbeeld lieten Kamerleden van diverse pluimage (zowel van de ARP als van de Boerenpartij) hun irritatie blijken over het feit dat minister Van der Stoel continu Chili aanhaalde als het om mensenrechten ging, en nooit over Uganda sprak.¹⁷¹ Van der Stoel reageerde ter verdediging door de Kamer te herinneren aan 'de mensenrechtenprocedure die zich achter gesloten deuren voltrekt', daarmee doelend op het kort daarvoor gestarte onderzoek van de VN naar de mensenrechtenschendingen in Uganda onder de 1503-procedure, waar volgens Van der Stoel ook 'het nodige van de zijde van Nederland' gebeurde.¹⁷² Deze procedure verliep echter nagenoeg geheel vertrouwelijk en leidde in het geval van Uganda na vier jaar onderzoek slechts tot het sturen van een gezant – toen Idi Amin inmiddels afgezet was.¹⁷³ Verder wees Van der Stoel er op dat het organiseren van internationale actie altijd de medewerking van andere landen behoeft en dat het soms niet meeviel dergelijke steun te verwerven.¹⁷⁴

In 1976 klonk het verwijt van selectiviteit in het geven van ontwikkelingshulp opnieuw, vooral ten aanzien van de veronderstelde sympathie van het kabinet voor socialistische regimes. Met name de VVD hekelde de continue stroom aan regeringsactiviteiten gericht tegen de zogenoemde rechtse dictatuur in Chili, terwijl landen waar linkse regimes mensenrechtenschendingen pleegden nauwelijks aan bod kwamen.¹⁷⁵ In de Eerste Kamer kwam diezelfde VVD bovendien met een opmerkelijke observatie. Voormalig partijvoorzitter Haya van Someren-Downer noemde naast Uganda ook Cambodja en Zuid-Vietnam als voorbeelden van landen die ten onrechte weinig aandacht van het kabinet zouden krijgen. Zij zag dit niet als gevolg, maar als oorzaak van het ontbreken van enig georganiseerd maatschappelijk engagement ten aanzien van deze landen. 'Het aprioristische, subjectieve denken van ministers werkt door op een deel van de publieke opinie. Ik zie geen Cambodja-comité's, geen Vietnam-demonstraties, geen Oeganda-actiecomité's'.¹⁷⁶ Dit verwijt werd in de Eerste Kamer later herhaald door de GPV-fractie, die eveneens de selectiviteit van het kabinet hekelde. 'Praktisch alle staten in Afrika worden dictatoriaal geregeerd. (...) Niemand die hiervoor in ons land met spandoeken de straat op gaat. Of de verontwaardiging ook selectief is!'¹⁷⁷

Jan Pronk had, hoewel hij Van Somerens analyse 'interessant' vond, een andere verklaring voor het ontbreken van een Uganda actiecomité. Omdat Nederland de relatie met Uganda al had afgebroken, viel er volgens hem simpelweg weinig meer te protesteren: de burger hoefde de regering niet meer tot een andere opstelling te

¹⁷¹ Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer 1975-1976, 11 november 1975, 998-999, 1012 en 12 november 1975, 1065

¹⁷² Ibidem, 12 november 1975, 1069

¹⁷³ Hillel C. Neuer, 'Rights and Wrongs', *The New Republic*, 18 februari 2005. Gepubliceerd op de website van UNWatch, <http://www.unwatch.org/site/apps/nl/content2.asp?c=bdKKISNqEmG&b=1317489&ct=1747911> (5 maart 2013)

¹⁷⁴ Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer 1975-1976, 12 november 1975, 1096

¹⁷⁵ Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer 1976-1977, 3 november 1976, 907

¹⁷⁶ Handelingen der Staten-Generaal, Eerste Kamer 1976-1977, 23 november 1976, 43

¹⁷⁷ Handelingen der Staten-Generaal, Eerste Kamer 1977-1978, 16 mei 1978, 264

dwingen.¹⁷⁸ Deze redenering lijkt echter niet op te gaan voor bijvoorbeeld de mensenrechtenschendingen in Chili, waar grote maatschappelijke drukte om ontstond terwijl Pronk zelf de ontwikkelingsrelatie al daags na de staatsgreep van 1973 stopzette.¹⁷⁹ Het maatschappelijk engagement had in dit geval wellicht meer te maken met het uiten van solidariteit en verontwaardiging dan met de doelstelling het regeringsbeleid om te buigen.

Hoewel er zich in Nederland inderdaad geen Uganda-actiecomité's of vergelijkbare organisaties vormden, kwam met de toenemende aandacht voor Uganda in het parlement ook de Nederlandse burger enigszins in het geweer. In 1977 en 1978 werden er enkele tientallen bezorgde brieven aan de minister van Buitenlandse Zaken gestuurd en een enkele aan de koningin. 'Ik krijg slapeloze nachten van die president van Oeganda', schreef een vrouw uit Vianen, en de Gereformeerde Politieke Jeugdstudie Club afdeling Rouveen hield een spontane handtekeningenactie tegen Idi Amin.¹⁸⁰ Vergeleken met de maatschappelijke aandacht voor bijvoorbeeld Chili, die het bureau van Van der Stoel bijkans deed bezwijken vanwege de enorme hoeveelheid brieven en petitie's,¹⁸¹ stelde de correspondentie die de minister over Uganda ontving echter weinig voor. Bovendien was, net als in de Kamer, de aandacht niet altijd even spontaan. De meeste brieven over Uganda die het ministerie ontving kwamen van leden van Amnesty International uit alle hoeken van de wereld, en hadden nagenoeg dezelfde tekst, die de conclusies van het AI-rapport herhaalde en de regering opriep al het mogelijke te doen om een einde te maken aan het lijden der Ugandezes.¹⁸² In het standaardantwoord dat namens de minister werd teruggezonden benadrukte deze dat Nederland de zorgen van de briefschrijver deelde, en alles in het werk zou stellen 'om de situatie [in Uganda] in positieve zin te beïnvloeden'.¹⁸³

In het algemeen lijken overwegingen van andere landen in deze periode geen grote invloed gehad te hebben op het Nederlandse Ugandabeleid. Terwijl bij het vluchtelingenvraagstuk na de uitzetting van de Aziaten de druk van bevriende staten om ook een bijdrage te leveren nog groot was, had Nederland met het opschorten van de financiële hulp aan Uganda nu zelf immers een unieke stap gezet, die slechts door de Verenigde Staten was nagevolgd. Pronk stond duidelijk op het standpunt dat de relatie met Uganda was beëindigd, en er ook geen druk was om de relatie te hervatten. Politiek gezien was het dossier wat hem betreft daarom irrelevant.¹⁸⁴ Bovendien was er in deze periode nog weinig afstemming met andere leden van de Europese Gemeenschap op het punt van ontwikkelingshulp en mensenrechten. Het al dan niet stopzetten van ontwikkelingssamenwerking kwam niet op de agenda van de Ministerraad, en er was

¹⁷⁸ Interview Jan Pronk, 11 februari 2013

¹⁷⁹ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 150-1

¹⁸⁰ BZ 1975-1984, 11970. Brief van Mevr. Achterberg aan minister Van der Stoel, 9 september 1977; brief en handtekeningenlijst van de Geref. Politieke Jeugdstudie Club afdeling Rouveen, februari 1978

¹⁸¹ Malcontent, *Op kruistocht in de Derde Wereld*, 157

¹⁸² BZ 1975-1984, 11970 passim

¹⁸³ BZ 1975-1984, 11970. Brief van minister Van der Stoel aan de Nederlandse ambassadeur te Londen, 5 juli 1977

¹⁸⁴ Interview Jan Pronk, 11 februari 2013

hoogstens wat informeel overleg met directe collega's. Daarbij was Pronk in deze tijd ook geen groot voorstander van coördinatie van hulp, omdat hij vond dat andere landen te weinig rekening hielden met zijn criteria van armoede en mensenrechtenschendingen.¹⁸⁵ Het was dan ook op eigen initiatief dat enkele andere landen in de loop van de kabinetsperiode Den Uyl eveneens hun hulpprogramma beëindigden en bovendien verdergaande maatregelen tegen Uganda namen. Na enkele incidenten rondom Britse burgers zegde het Verenigd Koninkrijk in de zomer van 1976 zijn diplomatieke relatie met Uganda op,¹⁸⁶ en vanaf 1975 accrediteerde Noorwegen zijn ambassadeur niet meer in Kampala, hoewel dit pas in 1977 bekend werd gemaakt.¹⁸⁷

De context van de Koude Oorlog werd bij de besluitvorming rond de relatie met Uganda slechts mondjesmaat aangehaald. Polderman meldde dat een van de redenen waarom zijn westerse collega's de dialoog met – en daarmee de hulp aan – Uganda wilden behouden, de dreiging was dat Uganda anders aan het communistische blok ten prooi zou vallen.¹⁸⁸ Kort daarop adviseerde ambassadeur Fein, die tegen hervatting van de Nederlandse financiële hulp was, de regering om ondertussen de medefinancieringsprojecten wel te intensiveren, onder andere om 'niet het veld te ruimen voor de communistische landen'.¹⁸⁹ Er was ook wel enige aanleiding tot dit soort waarschuwingen, aangezien Amin inderdaad wapentuig ontving uit de Sovjet-Unie en enkele andere landen uit het Oostblok.¹⁹⁰ Later keerde hij zich echter weer tegen de Russen, volgens Fein niet zozeer het bewijs dat Amin tot de 'ongebonden' behoorde, zoals sommige analisten beweerden, maar vooral dat hij 'in hoge mate wispelturig en onberekenbaar' was.¹⁹¹ Het feit dat juist de Verenigde Staten besloten zich volledig uit Uganda terug te trekken is het beste bewijs dat Idi Amin geen sleutelfiguur was op het toneel van de Koude Oorlog, zoals bijvoorbeeld zijn collega Mobutu in buurland Zaïre.¹⁹² Beide machtsblokken beschouwden Amin als te onvoorspelbaar en irrationeel om voor hun politieke karretje te spannen. 'Amin had zich buiten de normale verhoudingen geplaatst'.¹⁹³

In april 1976 trad de eerste Lomé Conventie in werking, waarmee de Europese Economische Gemeenschap zowel zijn handel- als hulprelaties vastlegde met 71 landen in Afrika, de Cariben en de Stille Oceaan (ACS). Een klein jaar later werden er voor het

¹⁸⁵ Ibidem

¹⁸⁶ Archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken 1975-1984, inventarisnummer 13457. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Londen aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 28 juli 1976

¹⁸⁷ BZ 1975-1984, 11970. Telexbericht van de Nederlandse Ambassade te Oslo aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 februari 1977

¹⁸⁸ NA 2.05.200, 125. Memorandum betreft afscheidsbezoek ambassadeur Polderman, 28 mei 1974

¹⁸⁹ NA 2.05.200, 102. Posttelegram van ambassadeur Fein aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 18 september 1974

¹⁹⁰ NA 2.05.200, 125. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 maart 1974

¹⁹¹ BZ 1975-1984, 11970. Posttelegram van ambassadeur Fein aan de minister van Buitenlandse Zaken, 9 mei 1977

¹⁹² Thomson, *An Introduction to African Politics*, 164

¹⁹³ Jan Pronk, interview 11 februari 2013

eerst kritische Kamervragen gesteld (door de PvdA-fractie) over de financiële steun aan Uganda waar dit verdrag in voorzag. De minister werd opgeroepen zich ervoor in te zetten dat deze hulp zou worden opgeschort zolang de mensenrechtensituatie in Uganda niet zou verbeteren.¹⁹⁴ Van der Stoel zegde dit niet toe en vond dat er 'geen aanwijzingen' waren dat opschorting van de hulp zou bijdragen tot het doel van de Nederlandse regering, namelijk 'dat een beleid wordt gevoerd dat mede bijdraagt tot handhaving c.q. herstel van de mensenrechten [in Uganda]'.¹⁹⁵ Als argumentatie voerde hij aan dat de hulp van de EG aan Uganda slechts zeer beperkt was en dat andere internationale organisaties zoals de Wereldbank geen opschorting van hun steun overwogen omdat zij 'binnenlandse politieke omstandigheden in hun besluitvorming buiten beschouwing [wensten] te laten'. Bovendien bevatte de eerste Lomé Conventie geen expliciete clausule over mensenrechtenschendingen, en kon de hulp aan Uganda daarom alleen opgezegd worden als alle andere partijen (de EG-lidstaten maar ook de ACS-landen) hiermee zouden instemmen, hetgeen Van der Stoel onwaarschijnlijk leek.¹⁹⁶

Toch was de minister niet ongevoelig voor de kritiek uit de Kamer. Mede op Nederlands verzoek werd in juni 1977 de EG-steun aan Uganda binnen de kaders van de Conventie geminimaliseerd, met als leidraad de zwaar gepolitiseerde formule dat de EG-Raad van Ministers slechts dan in zou stemmen met hulpprojecten voor Uganda 'wanneer deze niet bijdragen tot een verslechtering van de huidige situatie in het land op het gebied van de mensenrechten'.¹⁹⁷ Hoewel deze maatregel geen wezenlijke invloed had op de handelsrelaties tussen de EG en Uganda, leidde hij daadwerkelijk tot een significante afname in de financiële en technische hulp die Uganda van de EG ontving.¹⁹⁸ Op deze manier ontstond er een belangrijk precedent van *de facto* opschorting van EG-hulp, ook al was het juridisch kader hiervoor nog niet aanwezig.

Ten tijde van het EG-besluit was het kabinet Den Uyl inmiddels demissionair, en toen de onderhandelingen over de opvolger van de Lomé Conventie begonnen was in Nederland het kabinet Van Agt I aan de macht, met de ministers Van der Klaauw (VVD) en De Koning (CDA) op respectievelijk de posten Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Dit kabinet was er zeer duidelijk over dat een nieuw verdrag de mogelijkheid van opschorting van ontwikkelingshulp wegens mensenrechtenschendingen, zoals sinds juni 1977 feitelijk van kracht was jegens Uganda, zou moeten incorporeren.¹⁹⁹ '[H]et gaat er om in het kader van de nieuwe overeenkomst een basis te scheppen voor soortgelijke acties als de EG verleden zomer

¹⁹⁴ BZ 1975-1984, 11970. Kamervragen van het lid Van der Hek aan de minister van Buitenlandse Zaken, 10 februari 1977

¹⁹⁵ BZ 1975-1984, 11970. Antwoord van de minister op vragen van het Kamerlid Van der Hek, 4 maart 1977

¹⁹⁶ Ibidem

¹⁹⁷ Handelingen der Staten-Generaal, Verslag betreffende de uitwerking en toepassing van de Verdragen tot oprichting van de EEG en EURATOM over het jaar 1977, kamerstuknummer 15095, ondernummer 2, 25

¹⁹⁸ Kamminga, 'Human Rights and the Lomé Conventions', 29

¹⁹⁹ Handelingen der Staten-Generaal, Eerste Kamer 1977-1978, kamerstuknummer 14800 V, ondernummer 47c, 4

met betrekking tot Oeganda heeft ondernomen'.²⁰⁰ De argumentatie die hiervoor werd aangedragen in een ambtelijk stuk laat zien dat het denken over mensenrechten op het Ministerie van Buitenlandse Zaken in deze periode vergevorderd was. Als eerste overweging vóór het opnemen van een mensenrechtenclausule in Lomé II werd genoemd: 'ernstige schendingen van de rechten van de mens vormen een legitiem voorwerp van internationale bemoeienis (VN Handvest, Slotakte van Helsinki)'.²⁰¹ Een pagina verder werd naar de toenemende interesse van publieke opinie en volksvertegenwoordiging in mensenrechtenkwesties verwezen. In het stuk werd erkend dat het opnemen van een mensenrechtenclausule iets nieuws was, en op de nodige tegenstand kon rekenen, waarmee het des te belangrijker werd om exact vast te stellen wat de Nederlandse strategie zou zijn, en in het bijzonder hoe Nederland het voorstel zou presenteren:

Het primaire oogmerk is, te voorkomen dat de EG via ontwikkelingssamenwerking medeschuldig wordt aan onaanvaardbare praktijken van hulpontvangende regeringen. Het primaire oogmerk is derhalve niet, hulpontvangende landen tot een bepaald binnenlands beleid te dwingen door opschorting of beëindiging van hulp als sanctie te hanteren. Dit laatste zou aanleiding kunnen geven tot beschuldigingen van chantage en van ongeoorloofde inmenging in interne aangelegenheden (...).²⁰²

Ondanks deze inspanningen om een mensenrechtenclausule niet als ongeoorloofde interventie te presenteren lukte het de voorstanders, met name Nederland en het Verenigd Koninkrijk, niet om de tegenstanders te overtuigen. Het voorstel om het op het voorkomen van 'medeschuldigheid' van de EG te gooien sloeg niet aan; Van der Stoep bleek gelijk te hebben dat de ACS-landen niet zomaar zouden accepteerden dat een van hen de overeenkomst uitgegooid zou kunnen worden vanwege schendingen van de rechten van de mens. 'The ACP countries for their part strongly resisted the inclusion of a human rights provision on the grounds that this might provide an excuse for interference in their internal affairs'.²⁰³ De Lomé II Conventie bevatte uiteindelijk dan ook geen mensenrechtenclausule of iets van dien aard.

Hoewel de Nederlandse diplomatie op dit dossier uiteindelijk bot ving, had de casus Uganda de regering gedwongen na te denken over de mogelijkheid van condities op het vlak van mensenrechten in multilaterale ontwikkelingssamenwerking, iets wat tot dan toe niet voorgekomen was. De tekst onder het kopje 'Mensenrechten en multilaterale ontwikkelingssamenwerking' van de nota uit 1979 is duidelijk gebaseerd op het ambtelijke stuk over de gewenste clausule in de Lomé II Conventie.²⁰⁴ Dat betekent dat de focus van Nederland op het voorkomen van medeschuldigheid aan mensenrechtenschendingen, in plaats van op het beïnvloeden van beleid, geen 'truc'

²⁰⁰ Archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken 1975-1984, inventarisnummer 18548. Aantekening inzake mensenrechten – Lomé II, zd, 3

²⁰¹ Ibidem, 1

²⁰² Ibidem, 3

²⁰³ Kamminga, 'Human Rights and the Lomé Conventions', 30

²⁰⁴ Vgl. Handelingen der Staten-Generaal, 'De rechten van de mens in het buitenlands beleid', kamerstuknummer 15571, ondernummer 2, 82

was om de mensenrechtenclausule te verkopen tijdens de EG-onderhandelingen. De regering was daadwerkelijk van mening dat, bij multilaterale ontwikkelingssamenwerking net zo goed als bij bilaterale, hulp zich zou moeten richten op de noden van de bevolking en niet op het manipuleren van het (mensenrechten)beleid van regeringen. Hulp zou de situatie alleen niet erger moeten maken dan deze al was.²⁰⁵

Terwijl in Brussel deze onderhandelingen gaande waren, liep het regime van Idi Amin ondertussen op zijn achterste benen. De moord op aartsbisschop Lumum in februari 1977 ontstak een nieuwe ronde van ernstig geweld tegen de burgerbevolking, die ook de aanwezige westerlingen moeilijk kon ontgaan. Ambassadeur Fein meldde stoïcijns: 'De Franse Ambassadeur – overigens een lakonieke man – die naast het hoofd van State Research Bureau (Gestapo) woont, kon enkele nachten niet slapen wegens het gekerm van lieden die daar werden gemarteld. Hij is nu met verlof'.²⁰⁶ Een door de Britten geïnitieerd voorstel in de Mensenrechtencommissie van de VN om een onderzoek naar onder andere de moord op Lumum te starten haalde het niet vanwege de oppositie van ontwikkelingslanden.²⁰⁷ Met name de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) had de neiging om in dit soort gevallen als een blok te opereren, en de nadruk te leggen op het non-interventiebeginsel.²⁰⁸

Zowel ambassadeur Fein als zijn opvolger Rob van Schaik (vanaf 1978) voelden klaarblijkelijk de behoefte om de berichtgeving over de mensenrechtenschendingen in Uganda te nuanceren. Fein wijdde in zijn correspondentie met Den Haag meermalen uit over valse en sensationele berichtgeving over moordpartijen en Van Schaik wees erop dat de aantallen slachtoffers die Amnesty International in zijn rapporten noemde, vermoedelijk overdreven waren, en dat algemeen gedacht werd dat de mensenrechtenschendingen in Uganda vanaf 1978 minder ernstig waren dan voorheen.²⁰⁹ Toen in september 1977 de negen lidstaten van de EG overwogen gezamenlijk een gratieverzoek voor vijftien terdoodveroordeelden in te dienen bij de Ugandese regering, gaf ambassadeur Fein een opvallend advies aan zijn minister:

Mijn advies aan u is dat Europa er beter aan doet zich niet met smeekschriften tot deze onberekenbare psychopatische moordenaar te richten zolang wij niet bereid zijn een vuist te maken en zolang onze eigen belangen en met name het welzijn van onze eigen mensen in

²⁰⁵ Ibidem

²⁰⁶ BZ 1975-1984, 11970. Posttelegram van ambassadeur Fein aan de minister van Buitenlandse Zaken, 9 mei 1977

²⁰⁷ BZ 1975-1984, 11970. Brief van de voorzitter van de Council for National Unity and Reconciliation aan de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, maart 1977

²⁰⁸ Interview Jan Pronk, 11 februari 2013

²⁰⁹ BZ 1975-1984, 11970. Brief van ambassadeur Fein aan de minister van Buitenlandse Zaken, 15 maart 1977; Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 22 juni 1977; Brief van ambassadeur Fein aan de minister van Buitenlandse Zaken, 15 augustus 1977; Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 december 1977; Brief van ambassadeur Van Schaik aan de minister van Buitenlandse Zaken, 8 december 1978

Oeganda niet in het geding zijn. Wij kunnen beter ons kruut droog houden voor het geval onze mensen in de knel komen.²¹⁰

Ondanks het feit dat Nederland zijn hulprelatie aan Uganda had stopgezet was Fein duidelijk van mening dat men daarmee nog geen 'vuist maakte' tegen Idi Amin, en dus meer zou kunnen doen, hoewel Fein zelf daar geen aanleiding toe zag zolang de Nederlandse belangen niet in gevaar waren. Minister Van der Stoel luisterde niet naar zijn ambassadeur, en tekende met zijn EG-collega's het gratieverzoek. Idi Amin luisterde echter op zijn beurt niet naar de smeekbede van de Negen en liet de geplande executie doorgaan. Hoewel de actie dus was mislukt gebruikte Van der Stoel deze décharge voortaan in de beantwoording van zijn brieven aan verontruste burgers, en tevens in de media, om te laten zien dat de Nederlandse regering, zij het vergeefs, wel degelijk actie ondernam tegen het regime van Amin.²¹¹

Eind oktober 1978 kwam een divisie van het Ugandese leger, in onopgehelderde omstandigheden, terecht aan de Tanzaniaanse kant van de grens tussen beide landen, bij de Kagera Salient ten westen van het Victoriameer. Het Tanzaniaanse leger reageerde door de Ugandezen terug te drijven, maar trok zich niet terug toen dat doel bereikt was. Hoewel zich al vaker dergelijke grensincidenten hadden voorgedaan voorspelde Ambassadeur Van Schaik in december dat Amin het einde van 1979 niet zou halen omdat hij zijn troeven zo langzamerhand had uitgespeeld.²¹² Van Schaik zou ruimschoots gelijk krijgen; het Tanzaniaanse leger zette zijn opmars voort en trok in april 1979 Kampala binnen. Idi Amin vluchtte en de westerse gemeenschap, inclusief Nederland, stortte zich op het nieuwe bewind om een herstart van de ontwikkelingssamenwerking te bespreken.²¹³ Na enkele tussenpauzen keerde Milton Obote terug als president van Uganda, maar dat betekende geenszins een verbetering van de situatie voor de getraumatiseerde Ugandezen: Obote nam Amins wrede methodes over, inclusief het gebruik van de duistere betonnen gang in de grond van Mengo Hill, en onder zijn bewind stierven mogelijk nog meer mensen dan tijdens de weerzinwekkende acht jaren van *the Last King of Scotland*.²¹⁴

²¹⁰ BZ 1975-1984, 11970. Codebericht van de Nederlandse Ambassade te Nairobi aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 september 1977

²¹¹ BZ 1975-1984, 11970. Brief van minister Van der Stoel aan de heer J.R. Vlek, 15 november 1977; Berichten van persagentschappen 24 oktober 1977

²¹² BZ 1975-1984, 11970. Notitie 'Beschouwing over situatie Oeganda', van ambassadeur Van Schaik aan de minister van Buitenlandse Zaken, 19 december 1978, 5

²¹³ BZ 1975-1984, 11970. Codebericht van minister Van der Klaauw aan de Nederlandse Ambassade te Nairobi, 3 mei 1979

²¹⁴ Meredith, *The State of Africa*, 238

Conclusie

De voorgaande hoofdstukken bieden een gedetailleerde beschrijving van een mensenrechtencasus die anno 2013 nog veel verder van de gemiddelde burger af staat dan al het geval was in de jaren zeventig, toen het zich allemaal afspeelde. Dankzij de film *The Last King of Scotland* echter heeft de hedendaagse Nederlander wellicht tenminste nog enige notie van wie Idi Amin eigenlijk was en zijn persoon staat tot op zekere hoogte nog altijd symbool voor de ultieme wrede dictator. Tegelijkertijd sluit juist dit type films sterk aan bij de reactie waar Ugandezen die hun instortende land ontvlucht waren indertijd voor waarschuwden: een mix van afschuw, verbazing en vermaak; een avondje *reality horror* op de bank, met de chipszak binnen handbereik.

Terwijl het reconstrueren van een beleidsdossier dat nog nooit aan een diepgaande studie onderworpen was geweest altijd interessant is voor een historicus, is het doel van deze studie uiteindelijk om een bijdrage te leveren aan het begrip van de ontwikkeling van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de jaren zeventig. Het raamwerk waarmee dat in deze studie gebeurt is de 'Afrikaanse conditie'. Een aantal Centraal-Afrikaanse dictaturen delen, als het gaat om hun mensenrechtengeschiedenis in de jaren zeventig, zoveel kenmerken die andere landen juist niet hebben, dat de Nederlandse reactie op de mensenrechtenschendingen daar ook wezenlijk anders geweest kan zijn dan elders. En dat zou betekenen dat een beschrijving van het Nederlandse mensenrechtenbeleid zónder een Afrikaanse conditie in rekening te brengen onvolledig is.

Wat kunnen we nu dan concluderen over de rol van de specifieke omstandigheden in Uganda voor de Nederlandse reactie op de mensenrechtenschendingen daar? Laten we beginnen bij de drie elementen van de Afrikaanse conditie die in de Inleiding zijn gepresenteerd. Het feit dat Uganda pas kort een onafhankelijke staat was lijkt het Nederlandse beleid inderdaad te hebben beïnvloed in de vorm van een sterke terughoudendheid om zich met de interne aangelegenheden van het land te bemoeien. Er was in de jaren zeventig, met name vóór de Slotakte van Helsinki in 1975, algemeen sprake van een dergelijke terughoudendheid in het Nederlandse beleid, maar op meerdere momenten werd in relatie tot Uganda beargumenteerd dat 'nieuwe staten' extra sterk aan hun soevereiniteit hechtten en in het bijzonder dat de Afrikaanse staten hun zaakjes graag onderling oplosten. Dit speelde zowel bij de Nederlandse reactie op de uitzetting van de Aziaten als bij de Nederlands-Britse poging om een mensenrechtenclausule op te nemen in de tweede Lomé Conventie. De rechtlijnigheid waarmee aan dit principe werd vastgehouden, terwijl het lijden van de Ugandese bevolking steeds dramatischer proporties aannam, leidde tot opmerkingen waarvan het cynisme waarschijnlijk (en hopelijk) op het moment zelf niet werd ingezien. 'Het militaire bestuur (...) treedt herhaaldelijk hard en zonder vorm van proces op. [G]eruchten, soms ten dele berustend op "wishful thinking", [spelen] een rol

in een sfeer die soms doet denken aan de Duitse tijd in Nederland'.²¹⁵ Toch fijn dat er toen wel werd overgegaan tot interventie.

De relatie tussen het Nederlandse Ugandabeleid en het tweede element van de Afrikaanse conditie, het ontbreken van grootschalig maatschappelijk protest in Nederland aangaande de situatie in Uganda, is dubbelzinniger. In andere gevallen van mensenrechtenschendingen in de jaren zeventig toonden actiecomité's hun verontwaardiging en drongen zij bij de Nederlandse regering aan op bepaalde maatregelen. Het ontbreken van een Uganda-actiecomité kan daarom worden geïnterpreteerd als een aanwijzing dat het Nederlandse beleid jegens Uganda niet sterk door maatschappelijke druk werd geleid, mogelijk – zoals in de theorie van Jan Pronk – omdat men het al eens was met de maatregelen die de regering had genomen. Pronk zelf ervoer in ieder geval weinig pressie om, nadat de hulprelatie met Uganda was stopgezet, nog enige actie tegen Amin te ondernemen. De opmerking van VVD-senator Van Someren-Downer wijst er echter op dat het omgekeerde mechanisme (ook) aan het werk was: de passiviteit van de regering inzake Uganda zorgde ervoor dat de mensenrechtenschendingen onder Idi Amin in Nederland maatschappelijk nauwelijks speelden en vrijwel niemand voor Uganda de straat op ging.

Ondanks deze waardevolle observatie kwam het parlement zelf echter ook niet veel verder dan het uiten van verontwaardiging op het moment dat een nieuw onderzoeksrapport de krant haalde en hield het zich vele malen meer bezig met andere mensenrecht kwesties dan met Uganda. Hetzelfde patroon zien we op mondiaal niveau: de aanpak van mensenrechtenschendingen door Verenigde Naties in de jaren zeventig richtte zich op enkele *usual suspects*, zoals Zuid-Afrika en Chili. De zeldzame pogingen om de situatie in Uganda in VN-verband aan de kaak te stellen (1503-procedure, voorstel tot onderzoek naar de moord op Lumum) waren niet effectief. Hoewel de mensenrechtensituaties in Equatoriaal Guinea en de Centraal Afrikaanse Republiek net zo min internationale aandacht ontvingen, was deze selectiviteit niet beperkt tot de Centraal-Afrikaanse dictaturen. De VN werd breder beschuldigd van een 'eenzijdige gerichtheid',²¹⁶ en voor bijvoorbeeld Cambodja gold net als voor Uganda dat het Nederlandse parlement de regering kritiseerde vanwege vermeende passiviteit, maar ook zelf de casus geen diepgaande aandacht gaf.

Het derde element van de Afrikaanse conditie, het feit dat de Centraal-Afrikaanse dictaturen vrijwel alle aspecten van het dagelijks leven aantastten en de mensenrechtenschendingen er zo alomtegenwoordig waren, is in deze studie met betrekking tot Uganda met name op één punt duidelijk naar voren gekomen, namelijk de moordzuchtige en onberekenbare persoonlijkheid van Idi Amin zelf. De invloed hiervan is goed te zien in het feit dat gedurende de gehele periode-Amin de fysieke veiligheid van Nederlanders, zowel op het ministerie in Den Haag als op de ambassade in Nairobi, een belangrijk argument was om bepaalde zaken te doen of juist te laten. Steeds opnieuw klonken waarschuwingen dat er vanwege Amins onvoorspelbaarheid en

²¹⁵ NA 2.05.200, 125. Brief van ambassadeur Polderman aan de minister van Buitenlandse Zaken, 9 april 1974

²¹⁶ Castermans-Holleman, *Het Nederlands mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties*, 120

irrationaliteit zeer omzichtig gehandeld diende te worden. Andere westerse landen stelden zich ten aanzien van hun eigen burgers evenzo op. Deze voorzichtige houding had directe invloed op bijvoorbeeld de trage reactie van de Nederlandse regering op het uitzettingsbevel van Amin in augustus 1972, en speelde ook een belangrijke rol bij de annulering van de zenders, waarvan de formele kennisgeving zo lang mogelijk werd uitgesteld om de Nederlanders in Uganda, inclusief het Philips-personeel, niet in gevaar te brengen. Hoewel in deze studie slechts op het niveau van secundaire literatuur naar andere gevallen van mensenrechtenschendingen in de jaren zeventig is gekeken, lijkt het waarschijnlijk dat in een land als Chili, Zuid-Afrika of Indonesië de fysieke veiligheid (in tegenstelling tot de economische belangen) van Nederlanders niet zo'n grote rol speelde bij de bepaling van de marges van het beleid als in Uganda. De onvoorspelbaarheid en irrationaliteit van Idi Amin beïnvloedde op deze manier direct de Nederlandse houding, en er is alle reden om aan te nemen dat dit in vergelijkbare dictaturen in Centraal-Afrika eveneens gold.

Het feit dat Amin tijdens zijn bewind de Ugandese economie volstrekt te gronde richtte, en Uganda verwerd tot iets wat we tegenwoordig een *failed state* zouden noemen, had geen noemenswaardige invloed op het Nederlandse beleid. Ondanks de negatieve impact die het regime van Amin had op de stabiliteit in de regio zocht Nederland nooit naar een aanleiding voor interventie (bijvoorbeeld in de grensincidenten tussen Uganda en Tanzania). Volgens Jan Pronk is er, hoewel er sinds de jaren zeventig instrumenten zoals humanitaire interventie en de Responsibility to Protect (R2P) ontwikkeld zijn, in Centraal-Afrika wat dat betreft weinig veranderd. 'Wie houdt zich [tegenwoordig] bezig met de Centraal Afrikaanse Republiek?'²¹⁷

De terughoudendheid wat betreft interventie in jonge Afrikaanse staten en de omzichtigheid waarmee Idi Amin als persoon werd benaderd kunnen wellicht verklaren waarom in alle communicatie met het Uganda van Amin de Nederlandse regering *nooit* naar de veelvuldig voorkomende mensenrechtenschendingen verwees, ook niet als bevriende staten dit wel deden, en zelfs intern dit woord zelden in de mond nam als het over Uganda ging, tenzij hiertoe uitgedaagd door het parlement. We hebben in Hoofdstuk 1 gezien dat het in de jaren zeventig, en zelfs daarna, vaker voorkwam dat men mensenrechtenschendingen niet expliciet benoemde, maar er zijn ook talloze voorbeelden, zoals Chili, waar dat wel gebeurde. Ook het feit dat de stopzetting van de Nederlandse hulp wél aan mensenrechtenschendingen gekoppeld werd zodra Amin onttroond was, laat zien dat de Nederlandse regering een duidelijke veroordeling van de Ugandese dictator simpelweg niet aandurfde, en het zelfs accepteerde om op zijn eigen mensenrechtenbeleid te worden aangesproken door een massamoordenaar.

In deze studie is tevens duidelijk geworden waarom over het simpele historische feit dat Nederland zijn ontwikkelingshulp aan Uganda begin jaren zeventig stopzette in de literatuur verwarring kon ontstaan; het antwoord op de vraag welke minister voor deze stopzetting verantwoordelijk was is nogal complex gebleken. Het dubbelzinnige handelen van minister Boertien, de ruimte die Philips gegeven werd om zich overal tegenaan te bemoeien, en de rommelige manier waarop Uganda uiteindelijk van de lijst

²¹⁷ Interview Jan Pronk, 11 februari 2013

met concentratielanden verdween, zonder daarbij in het beleidsarchief meer sporen achter te laten dan de vertwijfeling van een enkele ambtenaar (ondanks Pronks mooie woorden over gedegen onderzoek), leiden tot de conclusie dat beide ministers een significant aandeel hadden in de beëindiging van de hulp aan Uganda, maar zonder veel controle te hebben over het proces. Hoewel Nederland door de stopzetting van de hulp in feite een unieke stap zette, die pas later door andere westerse landen werd nagevolgd, is er dus weinig reden om te concluderen dat deze stap direct werd ingegeven door verontwaardiging jegens de extreme wijze waarop Idi Amin vanaf begin 1972 in zijn land tekeer ging. De verwarrende gang van zaken lijkt eerder een gevolg te zijn van de nog gebrekkige Nederlandse ervaring met het toepassen van mensenrechtenbeleid binnen de ontwikkelingssamenwerking en sluit daarmee goed aan bij de bevindingen van Hoofdstuk 1, dat het Nederlandse mensenrechtenbeleid begin jaren zeventig nog zeer pril was, en de regering onder premier Biesheuvel hier als het ware simpelweg nog niet aan toe kwam.

De stelling van met name Voorhoeve en Malcontent dat 1973 een breekpunt vormde in het Nederlandse activisme op mensenrechtengebied wordt echter niet door de casus Uganda ondersteund. Minister Pronk maakte dankbaar gebruik van de mogelijkheid die zijn voorganger had geschapen om de Nederlandse relatie met Uganda een stille dood te laten sterven, en het kabinet Den Uyl toonde zich verder weinig geïnteresseerd in Uganda. Minister Van der Stoel zette zich weliswaar, na een initieel afwijzende houding, toch nog in voor stopzetting van de EG-hulp aan Amin, maar de echte diplomatieke inspanning op het vlak van de Lomé Conventie (zij het een vergeefse) werd door zijn opvolger Van der Klaauw geleverd.

Dit gebrek aan interesse voor Uganda van het kabinet Den Uyl past goed in de tijdgeest van de jaren zeventig, die gekarakteriseerd werd door *pro-poor aid* en een nadruk op extreme armoede. Minister Pronk was bij het toekennen van ontwikkelingshulp vergevingsgezind als het om schendingen van burgerlijke vrijheden ging, zolang de sociaal-economische structuur van een land hem aanstond. Met Uganda kon hij wat dat betreft weinig beginnen; ondanks de periodieke toenadering van Amin tot de Russen was Uganda geen socialistisch land, noch kon het tot enige andere bestaande politieke stroming worden gerekend. In het bijzonder speelde het land geen rol van betekenis in de Koude Oorlog.

Politiek gezien paste Uganda daarmee moeilijk in het bekende plaatje en de opmerking van Van Someren-Downer maakt duidelijk dat dat niet alleen voor de Nederlandse regering, maar ook voor de gewone burger gold, omdat de situatie in Uganda vanuit de regering nauwelijks werd geduid. Mensenrechtenschendingen gepleegd door doorgedraaide dictators, die zich onttrokken aan het politieke en maatschappelijke wereldgebeuren, konden uiteraard als 'verschrikkelijk' worden veroordeeld, maar stuitten voor de rest vrij snel op oude neigingen van non-interventie en angst voor represailles jegens Nederlandse burgers. 'Buiten de normale verhoudingen' – dat was niet alleen waar, volgens de woorden van Pronk, Idi Amin *zichzelf* plaatste, maar ook waar hij door de Nederlandse regering gepositioneerd werd. Terwijl de staatsgreep in Chili aanleiding gaf tot zwaar protest van 'links' tegen deze laffe 'rechtse' daad, en resoluties over Zuid-Afrika de VN-gemoederen hoog deden

oplopen, zag Nederland geen reden om tegen Uganda 'een vuist te maken'. Wat moest je ook - 'aan de Zuidafrikaanse blanken [mag men] andere eisen en verlangens stellen dan misschien aan een stam ergens in Centraal-Afrika'.²¹⁸

Ondanks deze opstelling van de Nederlandse regering is in Hoofdstuk 5 gebleken dat de ervaringen met Uganda toch ook op een hele directe manier het Nederlandse mensenrechtenbeleid hebben beïnvloed. De (mislukte) poging om een mensenrechtenclausule op te laten nemen in het Lomé II verdrag, naar aanleiding van de situatie in Uganda, vormde mede de basis voor een opvallende richtlijn in de Mensenrechtennota van 1979: hulp diende slechts om de situatie van de arme bevolking te verbeteren, en mocht niet gebruikt worden als sanctiemiddel, om het mensenrechtenbeleid van ontvangende regeringen te beïnvloeden. Daarmee werd een principe geformuleerd dat tot op de dag van vandaag onderwerp is van hevig debat in de Nederlandse politiek. Tijdens de totstandkoming van dit onderzoek wilde de Tweede Kamer financiële hulp ter waarde van 5 miljard euro aan Egypte blokkeren, vanwege vermeende misstanden onder het nieuwe islamistische regime. Minister Timmermans weigerde hier echter toe over te gaan, want 'het stoppen van de hulprelatie met Egypte komt de mensenrechten in dat land niet ten goede'.²¹⁹ Deze echo uit de debatten van de jaren zeventig laat zien dat over de moeilijke verhouding tussen het Nederlandse mensenrechten- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid het laatste woord nog niet is gezegd.

²¹⁸ Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer 1980-1981, 29 april 1981, 4845 (citaat minister van der Klaauw)

²¹⁹ <http://www.nu.nl/egypte/3368252/kabinet-gaat-met-hulp-egypte.html>, 13 maart 2013, geraadpleegd 23 maart 2013

Bronnen

Archiefmateriaal

Nationaal Archief, Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken: Code-archief 1965-1974, nummer toegang 2.05.313,
inventarisnummer 11826;
inventarisnummer 25215;
inventarisnummer 25232;
inventarisnummer 31835;
inventarisnummer 31840.

Nederlandse Ambassade in Kenya (Nairobi), nummer toegang 2.05.200,
inventarisnummer 74;
inventarisnummer 102;
inventarisnummer 121;
inventarisnummer 125.

Archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag

Buitenlandse Zaken 1975-1984,
inventarisnummer 11970;
inventarisnummer 13457;
inventarisnummer 18548.

Handelingen der Staten-Generaal

www.statengeneraaldigitaal.nl

Literatuur

Baehr, Peter R., *De rechten van de mens. Universaliteit in de praktijk* (Amsterdam 1998)

Baehr, Peter, Monique Castermans-Holleman en Fred Grünfeld, *Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands* (Antwerpen 2002)

Beerends, Hans, *30 jaar Nederlandse ontwikkelingshulp 1950-1980. Zin/onzin/effekten/perspektieven* (Nijmegen 1981)

Burgers, J.H., 'De rechten van de mens en het Nederlandse buitenlands beleid', in: Ph. P. Everts en J.L. Heldring (ed.), *Nederland en de rechten van de mens* (Baarn 1981)

Castermans-Holleman, M.C., *Het Nederlands Mensenrechtenbeleid in de Verenigde Naties* ('s-Gravenhage 1992)

Collier, Paul, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It* (2e druk; Oxford 2008)

Dierikx, M. L. J. (ed.),
Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, Deel 3 1967-1973
(Den Haag 2005)

Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave, Deel 4 1973-1977
(Den Haag 2005)

Everts, Ph. P., 'Ter inleiding. De rechten van de mens en het buitenlands beleid', in: Ph. P. Everts en J.L. Heldring (ed.), *Nederland en de rechten van de mens* (Baarn 1981) 7-23

Hellema, Duco,
Nederland in de wereld. Buitenlandse politiek van Nederland (4^e druk; Houten 2010)

'Nederlands bijzondere rol in de wereld. Vijftig jaar beleid van ontwikkelingssamenwerking', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (ed.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 339-343

Kamminga, Menno, 'Human Rights and the Lome Conventions', *Netherlands Human Rights Quarterly* 1 (1989) 28-35

Kuitenbrouwer, Maarten,
De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland, 1950-1990 (Den Haag 1994)

'Nederland gidsland? De ontwikkelingssamenwerking van Nederland en gelijkgezinde landen, 1973-1985', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (ed.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 183-200

Malcontent, Peter, *Op kruistocht in de Derde Wereld. De reacties van de Nederlandse regering op ernstige en stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten in ontwikkelingslanden, 1973-1981* (Hilversum 1998)

Meredith, Martin, *The State of Africa. A History of Fifty Years of Independence* (Londen 2006)

Mutibwa, Phares, *Uganda since Independence. A Story of Unfulfilled Hopes* (Kampala 1992)

Neuer, Hillel C., 'Rights and Wrongs', *The New Republic*, 18 februari 2005, <http://www.unwatch.org/site/apps/nl/content2.asp?c=bdKKISNgEmG&b=1317489&ct=1747911>

Noten, Deirdre, *Nogmaals de Nota. Een evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid* (Utrecht 1997)

Reiding, Hilde, *The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments* (Utrecht 2007)

Rozemond, S., 'Buitenlandse politiek en Nederlands belang', *Acta Politica* 83/1 (1983) 3-35

Sanders, David, *Losing an Empire, Finding a Role. British Foreign Policy since 1945* (Londen 1990)

Stoel, M. van der, 'De plaats van de mensenrechten in het Nederlandse buitenlandse beleid', *Internationale Spectator* xxxi (1977) 441-453

Thomson, Alex, *An Introduction to African Politics* (3^e editie; New York 2010)

Tomaševski, Katarina, *Development Aid and Human Rights Revisited* (Londen 1993)

Verloren van Themaat, J.P., 'Ontwikkelingssamenwerking en de rechten van de mens', in: Ph. P. Everts en J.L. Heldring (ed.), *Nederland en de rechten van de mens* (Baarn 1981) 81-95

Voorhoeve, Joris J.C., *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy* (Leiden 1985)

Noot van de auteur

De correspondentie tussen de Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland en het departement van Buitenlandse Zaken in Den Haag verliep vaak met behulp van de telex, en daarmee in telegramstijl. In deze studie is met het oog op de leesbaarheid in letterlijke citaten uit deze correspondentie het hoofdlettergebruik en de interpunctie hersteld. Woorden die in het origineel ontbreken worden echter, zoals gebruikelijk in citaten, altijd in [rechte haken] toegevoegd.