

INTERNATIONALE

Spectator

POSTKOLONIALE BETREKKINGEN

De Lage Landen gedekoloniseerd?

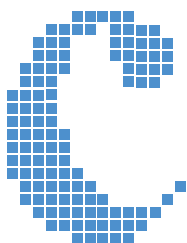
Dekolonisatie als leerproces van Nederland

Verlaat afscheid van Oost- en West-Indië

België en de bananenschillen van Midden-Afrika

Van ereschuld tot ontwikkelingssamenwerking

Nederlands-Japanse betrekkingen genormaliseerd



Jaargang 54, nr 7/8, juli/augustus 2000

Instituut Clingendael

COLOFON

Uitgave van Van Gorcum & Comp. b.v. (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Liefdadigheidstr. 13, B-1210 Brussel).

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres (klami@clingendael.nl)
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

Y. Vanden Berghe, F. Bergman, W. Hout,
M. van Leeuwen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
F. Roelants (redacteur voor België)
J.Q.Th. Rood, N. Schrijver,
S. Vanhooacker, R. de Wijk, E.B. Zoomers.

ADMINISTRATIE-ADRES

Uitgeverij Van Gorcum & Comp. B.V.
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij uitgeverij Van Gorcum
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

f 99,-/Bfr 1990 per jaar
studenten (max. 5 jr) f 80,-/Bfr 1600
studenten-startersabonnement (1 jr) f 49,50/
Bfr. 990
buitenland: f 145,- (studenten f 122,50)
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
(Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijk opzegging heeft plaatsgehad.)

ADVERTENTIEPRIJZEN (EXCL. BTW)

1/1 pg f 1150,-; 1/2 pg f 675,-;
1/4 pg f 425,-

LOSSE NUMMERS: f 12,50 EXCL. PORTOKOSTEN

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud juli-augustus 2000

POST-KOLONIALE BETREKKINGEN VAN DE LAGE LANDEN

GERARD J. TELKAMP & PETER A. SCHREGARDUS

Uitgestelde dekolonisatie?
Inleiding bij dit nummer 337

H.W. VAN DEN DOEL & P.C. EMMER

De dekolonisatie van Nederland 339

RUDDY DOOM

België en Midden-Afrika:
hink-stap-sprongen tussen bananenschillen 347

ERIK KENNES

Het spook van Lumumba waart rond in België 356

REMC0 RABEN

Postkoloniaal Nederland 359

J.J.P. DE JONG

Dekolonisatie als leerproces -
'Losgerukt uit het isolement':
Nederland tussen Indonesië-oriëntatie en Europa: 1945-1951 365

L. VAN POELGEEST

De eeuw van Indië in de Nederlands-Japanse betrekkingen 372

MAARTEN KUITENBROUWER

Een eeuwig durende ereschuld?
Ontwikkelingssamenwerking en koloniaal verleden 377

GEERT CUSTERS

Ontwikkelingssamenwerking getoetst:
gebrekkige aandacht in beleid en debat voor resultaten 383

JAIR VAN DER LIJN

Hoe vroeg en hard moeten de bellen rinkelen?
van tijdig kennis naar tijdig handelen ter conflictbeheersing 389

BOEKBESPREKINGEN

GIJUS VAN WESTEN OVER

Geschiedenis van Zuidoost-Azië 395

KAREL JANSEN OVER

Oorlogsverslaggever in Vietnam 396

ROB ASPESLAGH OVER

Het Japans-Nederlands tekort 396

J.J.P. DE JONG OVER

'Excellerend in excessen':
het Korps Speciale Troepen van Westerling 400

J.A. DE MOOR OVER

Soekarno: van pupil tot boeman 402

WILLEM VEENSTRA OVER

Een halve eeuw theorievorming over ontwikkelingssamenwerking 404

J.J.J.M. WUISMAN

Lokaal bestuur in de Derde Wereld 405

BOEKAANKONDIGINGEN

AGENDA in deze aflevering op blz 388

SUMMARIES

WEGWIJS INTERNATIONAAL OP INTERNET

410
412

Wegwijs Internationaal op Internet

Samenstelling: Saskia van Ankeren, Bureau Bibliotheek
en Documentatie van Instituut Clingendael, 14 juni 2000.

Algemene Landeninformatie

Area studies: <http://www.psr.keele.ac.uk/area.htm>:
Onderdeel van Richard Kimber's Political Science
Resources

Atlapedia: <http://www.atlapedia.com/>: Atlapedia Online
bevat kaarten, basisfeiten en statistieken.

CIA World factbook:
<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/index.html>

Constitutions, treaties and declarations:
<http://www.psr.keele.ac.uk/const.htm>: Teksten van
grondwetten en andere belangrijke documenten

**Country information of the International Monetary
Fund:** <http://dsbb.imf.org/country.htm>: Statistische infor-
matie over (vooral) ontwikkelingslanden

Countries of the world:
<http://www.emulateme.com/alphanationtext.htm>: samen-
gesteld door Emulate Me

**Foreign Governments, Northwestern University
Library:**
[http://www.library.nwu.edu/govpub/resource/internat/
foreign.html](http://www.library.nwu.edu/govpub/resource/internat/foreign.html)

Governments on the World Wide Web:
<http://www.gksoft.com/govt/>: samengesteld door Gunnar
Anzinger.

INCORE regional internet guides:
<http://www.incore.ulst.ac.uk/cds/countries/index.html>:
Niet altijd erg *up to date*, maar toch nog wel bruikbare
wegwijzers over conflictgebieden.

InfoNation:
[http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/infonation/
e_infonation.htm](http://www.un.org/Pubs/CyberSchoolBus/infonation/e_infonation.htm): Statistische informatie waarbij de
gegevens over landen onderling vergeleken kunnen wor-
den.

The Library of Congress country studies:
<http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cshome.html>: Bevat the *on-*
line-versie van de handboeken die in de *Country Studies*
Series van de Federal Research Division verschenen.

Ministries of Foreign Affairs on-line:
<http://people.itu.int/~baldi/mofa.htm>: samengesteld door
Stefano Baldi.

Political resources on the net:
<http://www.politicalresources.net/>

**Statistical Resources on the Web Foreign Gover-
nment Data Sources, University of Michigan Docu-
ments Center:**
[http://www.lib.umich.edu/libhome/Documents.center/
stforeign.html](http://www.lib.umich.edu/libhome/Documents.center/stforeign.html)

**World-Wide Web Subject Catalog, University of Ken-
tucky: Alphabetical Guide to Specific Country and
Continent Information:**
<http://www.uky.edu/Subject/countryindex.html>

Yahoo's guide to Country Information:
<http://dir.yahoo.com/regional/countries/index.html>

Uitgestelde dekolonisatie?

Inleiding bij dit nummer

Indonesië verzoekt Nederland om herbevestiging van het akkoord van New York van 1962 inzake de overdracht van Nieuw-Guinea / Tweede Kamer opgelucht over uitslag algemene verkiezingen in Suriname / Megapleidooi in hoger beroep Haags drugsproces tegen ex-legerleider Desi Bouterse / Binnenlandse Veiligheidsdienst kreeg lucht van complot Molukkers tegen koningin. / Ondanks protesten Indische kampslachtoffers verloopt bezoek Japanse keizer voorspoedig / Nederlands aanbod van hulp en bemiddeling na herhaald bloedbad op Ambon / Antilliaanse regering weigert opnieuw extra rem op overzeese emigratie jongeren.

Aldus enkele nieuwsflitsen in Nederlandse media in de luttele weken van de late lente voordat dit zomernummer van de *Internationale Spectator* naar de drukker ging. Laat het koloniaal verleden de Lage Landen dan nooit los? De redactie van dit maandblad nam deze kennelijk blijvende betrokkenheid als aanleiding voor een thematisch nummer over de *postkoloniale betrekkingen van Nederland en België*. Kapstokken in dit millenniumjaar zijn gauw genoeg gevonden: vijfenvijftig jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog, ook die in de *Pacific* (augustus 1945), die een stroomversnelling in de ontvoogding van de overzeese gebiedsdelen van Westerse mogendheden inluidde; vijftig jaar na de zogeheten soevereiniteitsoverdracht (december 1949) van Nederlands-Indië aan de Verenigde Staten van Indonesië; bijna honderd jaar na de klarenstoot van de Troonrede (1901) die het besef van een Ereschuld in beleid omzette en het begin markeerde van de Ethische Politiek, een taakopvatting die in de huidige ontwikkelingsamenwerking haar logische voortzetting lijkt te hebben gevonden; en ten slotte vijftienvintig jaar na de onafhankelijkheid, compleet met gouden handdruk, van Suriname.

Het in de afrikanistiek en andere regiostudies populaire bijvoeglijk naamwoord postkoloniaal als aanduiding van de betrekkingen tussen voormalige moederlanden en overzeese koloniën, bezittingen of overzeese gebiedsdelen of hoe ze in constitutionele verhandelingen - en postzegelverzamelingen - ook genoemd werden, heeft de dubbele lading die ook de term postmodern aankleeft. Het gaat dan niet simpelweg om de betrekkingen ná de formele dekolonisatie, maar ook om de gedekoloniseerde relaties, de nieuwe kwaliteit van die betrekkingen, op de golfslag van de emancipatie. In dit nummer worden die relaties zonder in opzettelijk eurocentrisme te vervallen toch vooral bekeken vanuit het blikpunt van de Delta, de landen van de oude overheersers, die zich nu een halve eeuw hebben kunnen en moeten heroriënteren.

Drie deelonderwerpen stonden de redactie voor ogen bij haar invitatie aan een reeks 'postkoloniaal historici'. Allereerst de vraag naar wat wezenlijk is voor de geschiedenis, verandering versus continuïteit. In hoeverre hebben de onderlinge verhoudingen in de koloniale periode een blijvend stempel

gedrukt op de afzonderlijke samenlevingen? In het geval van Indonesië wordt vaak verwezen naar de nogal magere invloed van het Nederlands op de grootste prestatie van het Indonees nationalisme, de schepping van de Bahasa Indonesia als nationale eenheidstaal, met *ongkos* en *knalpot* als linguïstische rudimenten. Wat betreft de geringe diepte van Nederlands presentie spraken Willem Walraven en Hella Haasse ooit van krassen op een rots. Als Atjeh en Papua binnen afzienbare tijd hun eigen weg gaan, resteert zelfs van de grenzen van het koloniaal staatsverband nog maar een deel. Suriname daarentegen is alleen al wat betreft de samenstelling van de bevolking op de *Amerindians* na onbetwistbaar een koloniale constructie, maar binnenkort zijn de Nederlandse Surinamers wellicht in de meerderheid. De vraag is echter of de Nederlandse samenleving nu zo multicultureel van aanzicht is door de (de)kolonisatie, of eerder door de oververhitting van de naoorlogse arbeidsmarkt en de behoefte aan arbeidsmigranten. In de vele afleveringen van de discussie over het zogeheten multicultureel drama werd in ieder geval zelden verwezen naar het koloniaal verleden, behalve die keer dat in herinnering werd gebracht hoe het Koninkrijk der Nederlanden ooit de grootste moslimmogendheid ter wereld was geweest.

De tweede opgeworpen kwestie luidt in hoeverre de postkoloniale betrekkingen nu nog belast zijn met de zonden der vaderen. Bestaat er zoiets als een collectieve schuld van het kolonialisme en, zo ja, is die erfelijk, zodat het nageslacht zich moet verantwoorden en boete moet doen in de vorm van het verlenen van ontwikkelingshulp, de oprichting van een of meer monumenten voor slachtoffers van koloniaal bewind en slavernij, of op zijn minst van een ruiterlijke erkenning van gepleegd onrecht? Alweer in de herinnering weggezakt lijkt het kort en fel debat zo'n anderhalf jaar geleden over de betrokkenheid van de latere minister-president Hendrikus Colijn een eeuw geleden bij koloniale-oorlogsmisdaden op Lombok. En een paar jaar daarvoor bracht Jan Breman in herinnering hoe de koloniaal-bureaucratische doofpotcultuur wantoestanden in de contractarbeid in Sumatra had weggestopt. De vraag bij deze affaires - vgl. ook de naoorlogse zg. politionele acties - is altijd - en dat zowel *à charge* als *à décharge* - of het een kwestie was van 'excessen'.

Het derde aspect ten slotte is het meest relevant voor de kernthematiek van dit blad, namelijk in hoeverre de rangorde en rol van Nederland veranderden en zijn buitenlands beleid bewust een nieuwe koers uitzette door feit, wijze en naweeën van de dekolonisatie. Wanneer begon het bij de vaderlandse politici te dagen dat onze toekomst niet meer op de Zuidoost-Aziatische wateren lag, maar in de Noordwest-Europese gemeenschappelijke markt? Hoe kort geleden drong het besef door dat Nederland geen koloniale mogendheid nummer drie meer is, maar - minstens zo ervol - zo ongeveer economische grootheid nummer zeven? Tot welk tijdstip hebben de laatste resten tropisch Nederland nog hun invloed doen gelden op discussies over middelgrote mogendheid in vestzakformaat?

De opstellen in dit nummer laten enig licht schijnen op de hierboven opgeworpen vragen. Ze werpen wellicht ook nieuwe vragen op. Ook de postkoloniale geschiedenis is immers een discussie zonder eind. Graag introduceren wij de desbetreffende bijdragen van deze aflevering.

De band tussen het moederland en de koloniën blijft, ook wanneer het dekolonisatieproces op gang is gebracht, nog lang van bijzondere aard. Voor werkelijke dekolonisatie zijn beide partijen in deze wonderlijke verwantschap nodig. Wat Nederland betreft, zo betogen *Van den Doel en Emmer*, is het schier onmogelijk gebleken die band zelf los te weken en over te gaan tot normale bilaterale betrekkingen. Als we kijken naar Indonesië, dan valt op dat eigenlijk pas kort geleden, in 1992 met het verbreken van de ontwikkelingshulprelatie, een definitieve normalisatie van de betrekkingen is ingetreden. Indonesië nam telkens het initiatief; Nederland was daartoe niet in staat: door een vermeend schuldgevoel ('Indië niet te abandonneren') en een verlangen nog mee te spelen in de wereldpolitiek als middelgrote mogendheid en niet te degraderen tot 'de rang van Denemarken'.

Ook omdat zo'n initiatief in Suriname en de Nederlandse Antillen ten enen male ontbreekt, is Nederland ten aanzien van de West dan ook zelf nog lang niet 'gedekoloniseerd', met alle nadelige gevolgen vandien. Wat Groot-Brittannië en Barbados is gelukt, het aangaan van normale bilaterale betrekkingen zou, aldus *Van den Doel en Emmer*, voor Nederland en de West een zegen zijn, maar blijkt - althans voorlopig - onbereikbaar.

Het dekolonisatieproces heeft een sterke invloed gehad op de richting van het Nederlands buitenlands beleid. De 'Indonesische kwestie' vormde in de jaren 1945-1949 een leerschool voor diplomaten en politici, aldus *De Jong*. Men ging geleidelijk wennen aan de spelregels van de internationale politiek in de veranderde naoorlogse machtsconstellatie, en beseffen dat Nederland geen middelgrote mogendheid meer was. De wijze waarop de Verenigde Staten, met in hun kielzog de VN-Veiligheidsraad, na de tweede politionele actie Nederland veroordeelden en onder druk zetten, een behandeling die daarna alleen nog Zuid-Afrika, Libië en Irak ten deel is gevallen, heeft Nederlands uiterst fragiele positie in de naoorlogse internationale machtsverhoudingen duidelijk blootgelegd. Nederlands concrete macht bleek gering, zijn morele macht misschien wat groter. Sinds Multatuli hebben Nederlanders zich geroepen gevoeld andere volken te helpen bij hun sociaal-economische ontwikkeling. Dit kwam in de jaren '70 weer tot uiting in Pronks *tiers-mondisme*. Was dit een middel om het verlies van de koloniale status te compenseren, vraagt *De Jong* zich af.

Kuitenbrouwer ziet het genereus ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van Nederland als een soort aflossing van de koloniale ereschuld. Een dergelijk beleid blijft gefixeerd op een steeds verder achterhaald koloniaal verleden en biedt te weinig garanties voor huidige en toekomstige effectiviteit. Minister Herfkens verdient daarom, vindt *Kuitenbrouwer*, alle steun bij haar veelbelovende hervormingen.

Ereschuld of geen ereschuld; de dekolonisatie heeft Nederland slechts oppervlakkig beroerd, vindt *Raben*. In de turbulente reeks gebeurtenissen onder het Nederlands bestuur in Indië, de Japanse bezetting en de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd zijn de posities van goed en fout, van daders en

slachtoffers moeilijk vast te stellen. Nederland is door de gedekoloniseerde landen nooit echt tot afleggen van verantwoordelijkheid geroepen. Dat heeft geleid tot een geschiedbeeld dat Nederland het zo slecht nog niet heeft gedaan.

Nauw verweven met het (post-)koloniale verleden van Nederland is de vier eeuwen oude *special relationship* met Japan. Toen Japan in 1853 na een twee eeuwen durend isolement de deuren voor de buitenwereld weer opende, vertrok een groep Japanse studenten naar Nederland. Bij een tussenstop in Batavia werden zij ontvangen door de gouverneur-generaal. Het markeerde, aldus *Van Poelgeest*, het begin van de 'eeuw van Indië' in de geschiedenis van de Nederlands-Japanse betrekkingen, een periode waarin zij een onderdeel vormden van een driehoeksverhouding met Nederlands-Indië/Indonesië. De Japanse bezetting van Nederlands-Indië in 1942-1945 bood de leidende Indonesische nationalisten een springplank naar de latere onafhankelijkheid. De diplomatieke strijd rond de kwestie van de schadeclaims en smartengelden kon in 1956 worden doorbroken, waarna de weg vrijkwam voor normalisering van de bilaterale betrekkingen. Dit pad werd echter nog enkele malen doorkruist door ontwikkelingen in de verhouding tussen Nederland en Indonesië, in het bijzonder in het geschil over Nieuw-Guinea.

Was Nederland dus eeuwenlang koloniaal verbonden met Oost en West, België was dat met Zuid, d.w.z. Centraal-Afrika, in het bijzonder de Congo. *Doom* schetst de *ups and downs* van de uiterst turbulente geschiedenis van de Belgisch-Congolese betrekkingen. Hij toont de bijna ondraaglijke last van een klein land met een grote kolonie; een last die soms te dragen was als werd bedacht dat België zich daarmee boven het niveau van het Groothertogdom Luxemburg kon uittillen (zoals Nederland naar Denemarken keek als 'ondergrens'), maar ook leidde tot Calimero-gedrag: de verongelijkheid bij kritiek op het Belgisch koloniaal beleid door afgunstige staten of wanneer in de Volkenbond de slavernijpraktijken in de Katangese mijnen ter sprake kwamen. Het moet nog worden afgewacht of de in de afgelopen decennia sterk verzuurde relatie van België met Zaïre door het meer actieve Afrikabeleid zoals dat door de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, Louis Michel, op de agenda is geplaatst, in positieve richting kan worden omgebogen. Van groot belang lijkt dat door kritisch zelfonderzoek de dubieuze rol van België in Midden-Afrika in de jaren '60 enigszins wordt ontsluit. *Kennes* bespreekt in dit verband een onthullend boek over de Belgische betrokkenheid bij de moord op Patrice Lumumba in 1961.

Hebben in geografische zin kleine moederlanden met een grootschalig koloniaal verleden extra moeite met definitief afscheid nemen van oude patronen? Hebben de dekolonisatieperikelen van de Lage Landen bij de Zee aldus een gemeenschappelijke noemer van zigzagbeleid en uitstelgedrag? Voor de dekoloniatietango, de dubbele dekolonisatie van moederland en koloniën, blijken in ieder geval twee partners nodig. Moge dit nummer van de *Internationale Spectator* ook een prikkel bieden tot vergelijkend onderzoek naar die 'dubbele' dekolonisatie van Nederland en België.

GERARD J. TELKAMP

PETER A. SCHREGARDUS

De dekolonisatie van Nederland

H.W. VAN DEN DOEL & P.C. EMMER

ZOALS VRIJWEL IEDERE KOLONIALE MOGENDHEID WAS Nederland aan het einde van de Tweede Wereldoorlog nauwelijks voorbereid op de dramatische ontwikkelingen die er in Azië na 1945 zouden plaatsvinden. Het was voor de meeste Nederlanders op dat moment moeilijk zich een toekomst zonder Nederlands belangrijkste overzeese bezitting, Nederlands-Indië, voor te stellen. 'Indië verloren, rampspoed geboren' was een uitspraak die voor velen een grote realiteitswaarde had. Niet alleen zou het in Nederland gedaan zijn met de bloei van de economie, in de wereld zou de status van koloniale mogendheid worden ingeruild voor 'de rang van Denemarken'. Een nog grotere rol bij het koesteren van de band met Indië speelden allerlei emotionele en idealistische motieven. Zo waren veel Nederlanders ervan overtuigd dat zij geroepen waren de kolonie te leiden en te besturen en dat zij hun taak eenvoudig niet mochten opgeven, Indië niet mochten 'abandonneren' – zoals het na de Tweede Wereldoorlog werd genoemd. 'Met onbreekbare banden zijn wij aan Indië verbonden', had Couperus al in zijn *Oostwaarts* geschreven, 'een ramp zou het zijn voor Holland en Indië beiden, zoo ooit deze werden verbroken.'

De gevoelens van verbondenheid met hetgeen 'De West' werd genoemd, waren in vergelijking te verwaarlozen. Een benoeming tot gouverneur van Curaçao of Suriname was vóór de Tweede Wereldoorlog vaak niet meer geweest dan een troostprijs voor uitgerangeerde ambtenaren of politici – zoals thans soms een benoeming tot burgemeester van een provincieplaats is. Zo troostte in 1916 minister van Koloniën Th.B. Pleijte een sombere gouverneur-generaal van Nederlands-Indië met de woorden dat 'de ambtenaren, waarmee Gij hebt te werken heiligen zijn in vergelijking van het zoodje Nederlanders en Smousmulatten, dat aan den oever van Suriname, Marowayne en Corantyn is neer gestreken'. De conclusie van de minister was dan ook dat 'Suriname [...] nog lang een noodlijdend land' zou blijven. Een profetische uitspraak.¹

Thans lijkt de aandacht voor de ontwikkelingen in

vooral Suriname echter groter dan voor gebeurtenissen in welk buitenland dan ook. Geen enkele parlementsverkiezing van een lidstaat van de Europese Unie wordt althans zo uitgebreid verslagen en becommentarieerd als de verkiezingen in het kleine en nauwelijks bevolkte Caribische land waarmee Nederland ooit een koloniale relatie heeft onderhouden. De vraag kan dan ook gesteld worden of het dekolonisatieproces van het Nederlandse overzeese rijk al werkelijk is afgerond en welke gevolgen de koloniale en post-koloniale relaties van Nederland met zijn voormalige overzeese gebiedsdelen hebben gehad of thans nog steeds hebben.

Het langzame afscheid van Indië

Het kostte Nederland na afloop van de Tweede Wereldoorlog meer dan vier jaar zich bij de realiteit van een onafhankelijk Indonesië neer te leggen. Het was een moeizaam proces, waarbij Nederland in Azië politiek en militair gevoelige nederlagen leed en door de internationale gemeenschap in het beklagdenbankje werd gezet, zoals later alleen nog zou gebeuren met landen als Libië of Zuid-Afrika. Het was voor Nederland maar gelukkig dat de Verenigde Staten bereid waren grote druk op de regering in Den Haag uit te oefenen om akkoord te gaan met een overdracht van de soevereiniteit aan de Republiek der Verenigde Staten van Indonesië. Wegens allerlei partijpolitieke overwegingen besloten de Nederlandse autoriteiten desondanks in 1949 opnieuw in het Zuidoost-Aziatische moeras te springen door Nieuw-Guinea voor het Koninkrijk te behouden. Zoals bekend zou het bezit van het toen nog nauwelijks geëxploreerde eiland al snel een schaduw werpen op de Nederlands-Indonesische relaties. Ook de snelle ineenstorting van de door Nederland aan Indonesië opgedrongen federatieve staatsopbouw deed de verhoudingen geen goed.

De onafhankelijkheid van Indonesië kende voor Nederland door dit alles een lange en pijnlijke nasleep, die nog werd gecompliceerd door het besluit van enkele

Ambonese leiders op 25 april 1950 de onafhankelijke *Republik Maluku Selatan* (RMS) uit te roepen. Deze Republiek was slechts een kort leven beschoren en werd in oktober van hetzelfde jaar door het Indonesische leger van de kaart geveegd, maar daarmee waren voor Nederland de Molukse problemen nog niet voorbij. Zo zat men opgescheept met zo'n 4.000 Ambonese KNIL-militairen, die nog niet waren gedemobiliseerd en die ook niet waren overgegaan tot het Indonesische leger. Zij hadden de status van 'tijdelijk militair' van de Koninklijke Landmacht en wensten naar Ambon te worden overgebracht om zich daar bij de RMS aan te sluiten. Dit werd hun uiteraard door de Indonesische regering geweigerd. Toen de sterk met de Indische gemeenschap verbonden Haagse rechtbank vervolgens de Nederlandse staat verbood de betrokken Ambonese militairen op Republikeins grondgebied te demobiliseren, werden de Ambonezen begin 1951 gedwongen met hun gezinnen (het ging om bijna 13.000 personen) naar Nederland te gaan, waar zij onmiddellijk uit de militaire dienst werden ontslagen en 'tijdelijk' werden ondergebracht in lege en geïsoleerd gelegen werkverschaffingskampen van de Dienst Uitvoering Werk. Van een terugkeer naar Indonesië of naar de door Indonesië uitgeschakelde RMS kon echter geen sprake zijn, zodat het 'tijdelijke' verblijf van deze Molukse groep steeds definitiever vormen ging aannemen. Het ideaal van een vrije Republiek der Zuid-Molukken bleef echter levend, later ook onder een tweede en in Nederland opgegroeide generatie, waaruit in de jaren '70 radicale elementen het RMS-ideaal door middel van enkele terroristische acties kracht zouden proberen bij te zetten, overigens zonder enig resultaat.²

De 13.000 Molukkers die in 1951 naar Nederland kwamen, voegden zich bij een leger Nederlanders en Indische Nederlanders die vrijwillig het nieuwe Indonesië voor Nederland hadden ingeruild. Deze grote groep migranten kwam in golven: kort na de Tweede Wereldoorlog was een eerste groep van c. 110.000 Nederlanders en Indische Nederlanders naar Nederland vertrokken en daar ontvangen door een Nederlandse bevolking die het druk had met de eigen oorlogservaringen en daardoor weinig begrip toonde voor de Indische ontberingen – de frustraties die dit opleverde, zouden ruim 50 jaar later nog merkbaar zijn.³ Na de soevereiniteitsoverdracht eind 1949 volgde een tweede groep van ruim 100.000 repatrianten, bestaande uit ambtenaren en militairen die in dienst van het Indische gouvernement hadden gewerkt, maar ook uit een voor de Nederlandse autoriteiten verrassend groot aantal Indische Nederlanders die niet voor de Indonesische nationaliteit hadden gekozen (voor deze keuze hadden zij tot eind 1951 de tijd), maar liever Nederlander waren gebleven.⁴ Het waren dagen waarin velen in Nederland meenden dat hun land reeds met een ernstige vorm van overbe-

volking te kampen had en de emigratie naar onder meer Canada en Nieuw-Zeeland werd gestimuleerd. De Nederlandse hoge commissaris in Jakarta, A.Th. Lamping, deed daarom in december 1951 een dringend beroep op de Indische Nederlanders in het nieuwe Indonesië te blijven – zonder al te veel resultaat.⁵

Dat Lamping geen succes had, was ook een gevolg van de verslechterende relaties tussen Nederland en Indonesië, waarbij de onopgeloste kwestie-Nieuw-Guinea steeds meer een vertroebelende rol speelde. De argumenten die in 1949 door Nederland waren gebruikt om het bezit van Nieuw-Guinea te rechtvaardigen, waren op zijn zachtst gezegd nogal dubieus geweest. Uitsluitend om de soevereiniteitsoverdracht door het Nederlandse parlement te kunnen loodsen, had het behoud van het gebied waarde gehad. Vanaf 1950 gingen echter andere overwegingen een rol spelen, zoals het idee dat Nederland door het gebied te behouden verder gehoor kon geven aan zijn roeping een deel van Azië tot ontwikkeling te brengen en tevens iets kon behouden van zijn status van 'middelgrote mogendheid'. Ook met het idee Nieuw-Guinea over te dragen aan Soekarno, door velen in Nederland nog steeds gezien als een verwerpelijk politicus, konden slechts weinigen zich verzoenen. Een journalist die deze gedachte hardop opperde, zou nog jarenlang door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken het leven zuur worden gemaakt. Het waren, met andere woorden, louter psychologische factoren die Nederland aan het bezit van Nieuw-Guinea lieten vasthouden, factoren die te maken hadden met de frustraties die het afscheid van Indië de Nederlanders had opgeleverd.⁶

De minister die vanaf 1952 voor het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid verantwoordelijk zou zijn, de KVP-er J.M.A.H. Luns, koos bewust voor de confrontatie met Indonesië. Volgens hem zou 'liquidatie van de Nederlandse politieke- en handelsinvloeden' in Indonesië alleen maar versneld worden indien Nederland uit het gebied verdween. 'Ons blijven ter plaatse als hun directe buur, zal hen daarentegen dwingen, Unie of geen Unie, met ons rekening te blijven houden en op den duur onze handelspositie slechts versterken.'⁷ Dit was een misrekening van formaat. De houding van Luns was voor Soekarno aanleiding op 21 februari 1956 de Nederlands-Indonesische Unie op te zeggen, terwijl eind oktober 1957 een 'Nieuw-Guinea campagne' werd gestart, die uiteindelijk in december zou leiden tot de bezetting van tal van Nederlandse ondernemingen door het Indonesische leger. Hiermee was het Nederlands bedrijfsleven vrijwel al zijn investeringen in Indonesië kwijt en een nieuwe uittocht van zo'n 50.000 Nederlanders en Indische Nederlanders volgde.⁸

In de geschiedschrijving is het gebruikelijk het verlies van de economische bezittingen in 1957 en 1958 toe te schrijven aan de halsstarrige Nederlandse hou-

ding in de kwestie-Nieuw-Guinea. 'Het bedrijfsleven betaalde het gelag' van het Nederlandse Nieuw-Guinea-beleid en 'voor het heilige doel van het behoud van Nieuw-Guinea werden het lot van 50.000 landgenoten en een geschat bedrag van f 4 à 5 miljard opgeofferd'.⁹ Hierbij wordt echter over het hoofd gezien dat vele Indonesiërs de Nederlands-Indonesische Unie en de aanwezigheid van Nederlandse handelshuizen en ondernemingen in hun land zagen als een onwenselijke koloniale erfenis, waarvan zij zich dienden te ontdoen. Gezien de bijzonder turbulente politieke ontwikkelingen in Indonesië na 1949 zouden de Nederlanders als voormalige koloniale overheersers vroeger of later toch slachtoffer zijn geworden van maatregelen die hun het werken in het land onmogelijk zouden hebben gemaakt – Nieuw-Guinea-kwestie of geen Nieuw-Guinea-kwestie. De voormalige koloniale overheerser is nu eenmaal een dankbaar slachtoffer voor iedereen die zich in een pas onafhankelijk land wil laten gelden.

Hoe dit ook zij, het confisqueren van de Nederlandse bezittingen in Indonesië zorgde er niet voor dat de Nederlandse regering meer genegen raakte Nieuw-Guinea aan Soekarno over te dragen. Dit gebeurde pas nadat (wederom) de Verenigde Staten grote druk op Nederland hadden uitgeoefend. Uiteindelijk gaf Nederland op 1 oktober 1962 het bestuur over Nieuw-Guinea op.

Desondanks was het dekolonisatieproces tussen Nederland en Indonesië ook toen nog niet geheel afgerond. In 1963 werden namelijk niet alleen de officiële relaties tussen Nederland en Indonesië weer hersteld, ook ontstond er – ondanks het repressieve bewind van president Soeharto – een hechte Nederlands-Indonesische ontwikkelingshulprelatie. Nederland bleek veel in zijn voormalige kolonie door de vingers te willen zien, hoewel hierbij opgemerkt moet worden dat in het kabinet-Den Uyl de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking, J. Pronk, wel degelijk probeerde aandacht te schenken aan de mensenrechtensituatie in Indonesië. Het leverde hem de haat van Soeharto op, die in maart 1992 wraak nam door de ontwikkelingshulprelatie met Nederland op te zeggen. Het was aldus Indonesië dat Nederland dwong afscheid te nemen van wat in Den Haag graag als een bijzondere relatie werd gezien. Het afzien van de ontwikkelingssamenwerking betekende de definitieve normalisatie van de onderlinge verhoudingen – het was hierdoor het werkelijk slotakkoord van het Indonesisch dekolonisatieproces.¹⁰ Toen de huidige president van Indonesië, Wahid, Nederland tijdens een officieel staatsbezoek begin dit jaar bezocht, deed hij dit dan ook bij wijze van tussenstop tijdens een Europese rondreis. Voor Indonesië is Nederland sedert 1992 niet meer dan een normaal Europees land.

Gevolgen van de dekolonisatie van Indonesië voor Nederland

Hoewel niemand in Nederland in 1945 zich een toekomst zonder Indië kon indenken en de Nederlandse regering door het voeren van een oorlog probeerde het overzeese gebiedsdeel te behouden, heeft de dekolonisatie van Indonesië Nederland uiteindelijk nauwelijks kunnen deren. Sterker nog: tussen 1950 en 1970 maakte Nederland een periode van ongekende economische bloei door. Dank zij het Marshall-plan, de industrialisatie en de EEG wist de Nederlandse economie zich uitstekend aan de nieuwe situatie aan te passen. Natuurlijk nam Nederland na de dekolonisatie van Indonesië een andere plaats in de wereld in dan in de periode ervoor. Van een neutraal land dat veel verwachtte van zijn koloniaal bezit en van handhaving van de internationale rechtsorde, werd het vrijwillig onderdeel van een nieuw, informeel imperium, dat van de Verenigde Staten. Hierbij vervulde Nederland de rol van 'trouwe bondgenoot' en bleek het in de internationale politiek keer op keer in belangrijke zaken niets te kunnen inbrengen. Tevens werd Nederland een actieve deelnemer aan de economische en later ook politieke eenwording van Europa. De motor achter deze processen was echter niet de dekolonisatie van Indonesië, maar de politieke situatie in Europa, de dreiging van de Sovjetunie en de noodzaak het 'Duitse vraagstuk' op te lossen.

Werd de imperiale kater van 1949 door veel Nederlanders weggespoeld met Nieuw-Guinea, traumatisch leek het afscheid van Indië te zijn voor de groep van 'opheffers', met andere woorden voor de ambtenaren en technici die land en volk van Indonesië hadden proberen te ontwikkelen. Maar ook in dit geval bleek het afscheid van Indië uiteindelijk weinig dramatisch. De Nederlanders ontdekten de 'Derde Wereld' en daarmee een veel groter werkterrein voor de ontwikkelingshulp dan de Indonesische archipel ooit was geweest voor de Ethische Politiek. De koloniale ethische politiek kon in de vorm van de post-koloniale ontwikkelingshulp zonder enig probleem voortleven. Was Pronk in koloniale tijden ongetwijfeld resident bij het binnenlands bestuur in Nederlands-Indië geworden – of zelfs gouverneur-generaal – nu werd hij minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Zelfs de komst van honderdduizenden Nederlanders en Indische Nederlanders naar een land dat nog maar pas begonnen was met de wederopbouw, leverde nauwelijks problemen op. De Indische Nederlanders vormen nog steeds de grootste groep allochtonen in Nederland, maar hun aanpassing aan de Nederlandse samenleving ging, hoewel niet wrijvingsloos, wel snel en geruisloos. In een overzichtswerk over nieuwkomers in Nederland heette het dan ook dat 'de Indische Nederlanders als groep hun plaats in de Nederlandse samen-

leving hebben gevonden en [...] zijn geassimileerd', waarbij overigens moet worden opgemerkt dat 'Indië' tegelijkertijd een onderdeel van de Nederlandse cultuur was geworden.¹¹

Het waren in Nederland in feite kleine groepen die door de dekolonisatie van Indonesië getekend werden en voor maatschappelijke problemen zorgden. Hierboven zijn reeds de Molukkers genoemd, maar ook sommige Indië-veteranen bleken uiteindelijk de verloren strijd in Indonesië niet te kunnen verwerken. Bekend zijn de verwickelingen rondom de Indonesische mensenrechtenactivist annex naorlogs deserteur uit het Nederlands leger in Nederlands-Indië 'Poncke' Prinsen en de problemen rondom het bezoek van koningin Beatrix aan Indonesië in 1995. Ook konden sommige Indische Nederlanders het nog steeds niet goed verkroppen dat de Japanse bezetting en de Indonesische revolutie een einde hadden gemaakt aan het bestaan van 'hun' land. De frustraties hierover werden bij voorkeur botgevierd op Japanse regeringsleiders en de Japanse keizer wanneer die in Nederland op bezoek kwamen. Officieel gingen de protesten daarbij over de behandeling van de geïnterneerden in Japanse kampen tijdens de Tweede Wereldoorlog. In werkelijkheid treurden velen van hen ook om de gehele periode tussen 1942 en 1949, waarin zij tussen wal en schip terechtkwamen en hun Indisch vaderland verloren: 'het land dat verdween'. Het zijn, met andere woorden, kleine groepen waarvoor de dekolonisatie beslist nog geen afgesloten boek vormt. De meeste Nederlanders worden echter in het geheel niet meer gekweld door een *crise de conscience*. Zij zien Indonesië – althans zolang de politieke onrust beperkt blijft – vooral als een prettige vakantiebestemming.¹²

Suriname en de Antillen: van kolonie tot buitenland?

Hoe anders is de ontwikkeling van de naoorlogse verhoudingen van Nederland met de 'West' geweest. Natuurlijk, Nederland heeft publieke aandacht gegeven en relatief veel belastinggeld besteed aan de laatste resten van zijn koloniale rijk, maar zowel het een als het ander vormde slechts een fractie van de Nederlandse preoccupaties in het algemeen. Daarmee is ook de kern van de problemen met de Nederlands-Antilliaanse en de Nederlands-Surinaamse relaties aangeduid: de relatieve onbelangrijkheid van de West stond Nederland toe veel zaken op hun beloop te laten en een inconsistent beleid te voeren.

Hoe onbelangrijk de Nederlandse Antillen en Suriname voor Nederland waren en hoezeer Nederland de zaken in de West op hun beloop liet, blijkt vooral op bestuurlijk vlak. Nederland heeft nooit moeite gedaan veel te investeren in een goed bestuursapparaat in Suriname en op de Antillen. Zoals al opgemerkt had binnen

het koloniale bestuursapparaat uitzending naar de West niet veel prestige. Echte en vermeende afleggertjes uit de opleiding van Indisch bestuursambtenaar waren lange tijd goed genoeg. Na de dekolonisatie van Indonesië had daar verandering in kunnen komen. Plotse-ling was er voldoende specialistisch, hoog opgeleid personeel voorhanden om het bestuur in de West een 'kwaliteitsimpuls' te geven, maar juist toen besloot Nederland zijn West-Indische rijkdelen autonomie te verlenen. Het gevolg was dat het Nederlands-Indische bestuurskader heeft meegeholpen het *Wirtschaftswunder* in Nederland tot stand te brengen en niet om het bestuur en de economie van de West op een hoger plan te tillen.

Over de kwaliteit van het autonome Surinaamse en Antilliaanse bestuur zou niets bijzonders zijn op te merken als Nederland niet zo gul was geweest met begrotingssteun. Die stelde de opeenvolgende regeringen in Suriname en op de Antillen gedurende de jaren '60 en '70 in staat een groot deel van de bevolking ambtenaar te maken. Natuurlijk, steeds beloofden de Surinaamse (tot 1975) en Antilliaanse regeringen (tot op de dag van vandaag) te snijden en te bezuinigen, maar dat bleef bij vrome wensen. Elke minister in Caribisch Nederland wist en weet dat Nederland een tekort op de begroting toch wel zal bijpassen. Dat de kwaliteit van het bestuur zonder steun uit het voormalige moederland niet slechter maar juist beter kan worden, bewijst het voorbeeld van Barbados, het meest oostelijk gelegen eiland in de Caribische zee. Na de dekolonisatie door Groot-Britannië in 1966 moest dat eiland meteen op eigen benen staan en dat stimuleerde de Barbadianse overheid een veel beter beleid te voeren dan de regeringen in Willemstad en Paramaribo.¹³

Voor het *bedrijfsleven* geldt hetzelfde. De multinationale ondernemingen, zoals Alcoa (aluminium, Suriname), Shell (raffinage, Antillen) en Bruynzeel (houtverwerking, Suriname) dreigden herhaaldelijk hun activiteiten te staken als niet een deel van de overdrachtsbetalingen uit Nederland zou worden aangewend voor infrastructurele werken ten behoeve van deze bedrijven. De Nederlandse gelden stelden de overheden in de West bovendien in staat deze *multinationals* relatief weinig belasting te laten betalen. Het mocht allemaal uiteindelijk niet baten: de drie bedrijven beëindigden hun werkzaamheden geheel of krompen die sterk in. Zonder geld uit Nederland zouden Suriname (tot 1982) en de Antillen al lang genoodzaakt zijn geweest nieuwe economische activiteiten aan te boren, vooral in het toerisme. Wederom is het voorbeeld van Barbados tekenend. Zonder hulp van het voormalige moederland en zonder mogelijkheid een deel van zijn bevolking naar Europa te laten vertrekken, slaagde de regering van dit eiland erin om in de periode 1953-1971 de hoogste economische groei in de regio te bereiken. De aanzienlijke

Nederlandse overdrachtsbetalingen aan Suriname en de Antillen sorteerden, met andere woorden, maar weinig effect, maar voorzagen hoogstens in een dempende werking op de onvermijdelijke schokken in de economische ontwikkelingen in de regio.

Dat brengt ons bij het volgende thema: de *migratie*. Naar een voorzichtige schatting vormen de Surinamers en Antillianen een ongeveer even grote groep migranten in het naoorlogse Nederland als de moeilijk te definiëren groep van de Indische-Nederlanders: ongeveer 350.000. De wijze waarop de Surinamers en Antillianen hun plaats in de Nederlandse samenleving wisten te vinden, verschilde echter zeer met de integratie van de Indische Nederlanders. Aanvankelijk leek er met de migratie uit de West overigens niets aan de hand. Er kwamen migranten naar Nederland om een opleiding te volgen of om een beroep uit te oefenen waaraan in de kleine economieën in de West geen behoefte was. Maar aan het eind van de jaren '60 en in de jaren '70 veranderde het karakter van de West-Indische migratie, in het bijzonder uit Suriname. Werkloze en laagbetaalde Surinamers trokken in steeds groter getale naar Nederland om hier te profiteren van de sociale voorzieningen. Ze werden daartoe onder meer aangemoedigd door advertenties van Amsterdamse pensionhouders in de Surinaamse pers, waarin een gratis enkele reis Zanderij-Schiphol, woonruimte en wat zakgeld werden aangeboden in ruil voor de in Nederland aan te vragen uitkering. Maar naast veranderingen in de sociale samenstelling van de Surinaamse migranten veranderde ook de etnische compositie. Steeds meer Hindoestanen verlieten hun geboorteland uit angst dat er na de onafhankelijkheid in 1975 een bloedbad zou volgen zoals in het buurland Guyana, waar na de dekolonisatie in 1963 tientallen doden vielen onder de ex-Indiase bevolkingsgroep. Voor de Nederlandse Antillen kwam de migratie pas in de jaren '80 en '90 op gang. Weer bleek dat de Nederlandse sociale paraplu een grote aantrekkingskracht uitoefende, vooral op werkloze jongeren en alleenstaande moeders met kinderen.¹⁴

De verandering in samenstelling en omvang van de migratie uit de West had dramatische gevolgen voor de positie van deze migranten in Nederland. In plaats van gemiddeld hogere inkomens kwamen de rijksgenoten uit West-Indië op den duur juist uit op lagere inkomens dan de rest van Nederland. En dat gold *mutatis mutandis* voor het scheppen van banen en het stichten van eigen bedrijven, huisvesting, het begaan van misdaden en het percentage werklozen. Aan de vrije instroom van Surinamers kwam in 1980 een einde na afloop van de desbetreffende bepalingen in het dekolonatieverdrag, maar de migratie van Antillianen gaat tot op heden onverminderd voort. Pogingen de stroom in te dammen hebben tot nu toe weinig succes gehad. Nog onlangs heeft de Antilliaanse regering een verzoek van Den

Haag van de hand gewezen om de eilandbewoners nog voor hun vertrek naar Nederland een soort inburgeringsexamen te laten afleggen. Volgens Willemstad heeft elke Antilliaan het recht naar Nederland te verhuizen, ook al wijzen alle voortekenen erop dat hij of zij als immigrant in ons land zal mislukken. Deze gang van zaken zou zonder de bijzondere Nederlands-Antilliaanse verhoudingen onbestaanbaar zijn.

De strijd tegen de *drugs* is het laatste punt dat hier moet worden aangestipt. Hierbij moet overigens allereerst worden bedacht dat de strijd tegen de invoer en doorvoer van verdovende middelen in Nederland een bijzonder karakter draagt. Als enig land binnen de EU legt Nederland er immers de nadruk op dat de gebruikers en bezitters van kleine hoeveelheden soft drugs geen misdadigers zijn en daarom niet voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking komen. Dat is elders, althans formeel, anders en het is geen wonder dat de rest van Europa en de Verenigde Staten niet alleen het gedoogbeleid ten aanzien van soft drugs, maar ook de Nederlandse strijd tegen de hard drugs met argusogen volgen. Door de invoer van hard drugs met man en macht tegen te gaan, kan Nederland *goodwill* kweken voor zijn unieke drugsbeleid. Het vroegere koloniale verleden zit ons land daarbij echter dwars. De nauwe banden met Suriname en de Antillen stellen een aantal drugskartels in de gelegenheid via deze gebieden grote hoeveelheden hard drugs Nederland binnen te smokkelen. Alleen minutieuze controle van het goederen- en personenverkeer uit de West zou de invoer kunnen terugdringen, maar pogingen daartoe stuiten op hevige protest. Toen de controles op Schiphol eens bij wijze van proef werden geïntensiveerd, vroegen zojuist op Schiphol aangekomen Surinamers zich woedend af of het aan hun huidskleur lag dat ze tegen de muur werden gezet en dat elke draad aan hun lijf met een stofkam werd onderzocht. Het postkoloniale schuldgevoel deed Nederland besluiten de stofkam maar weer op te bergen en dat gevoel verhinderde ook dat de passagiers uit de Antillen aan soortgelijke fouilleringen werden onderworpen.

Weggegooid geld, verkeerde immigranten en drugs. Het lijkt of Nederland nog tot ver in de volgende eeuw een relatief hoge prijs moet betalen voor zijn conceptloze (post-)koloniale politiek ten aanzien van Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba. Toch is de situatie minder dramatisch dan de bovenstaande opsomming doet vermoeden. Er is inderdaad veel overheidsgeld naar Suriname gegaan en er gaat nog steeds veel geld naar de Nederlandse Antillen. Het is ook waar dat er met al dat geld niet veel is bereikt en dat een deel daarvan niet doelmatig is besteed. Daar staat echter tegenover dat zonder Suriname en de Antillen deze bedragen elders als ontwikkelingshulp zouden zijn uitgegeven en dat het bij de besteding daarvan evenmin om meetbare

successen gaat, maar vooral om het uitgeven van een vooraf afgesproken percentage van ons bruto nationaal produkt. Voor de Surinaamse en Antilliaanse migranten geldt iets soortgelijks. Het is juist dat onder hen de werkloosheid, criminaliteit en de vraag naar sociale uitkeringen groter is dan onder autochtone Nederlanders, maar dat geldt ook voor de migranten uit Turkije en Marokko. Ook zonder de Surinamers en Antillianen zouden de gevolgen van de immigratie voor ons land dus niet veel anders geweest zijn. Het is juist dat de criminaliteit onder Curaçaose jongeren relatief hoog is, zelfs in vergelijking met jongeren van andere allochtone groepen: een kwart van het sterftcijfer onder deze jongeren blijkt zelfs door geweld bepaald. Maar die uitzondering lijkt te kunnen worden weggestreept tegen het feit dat de werkloosheid onder de tweede generatie Surinamers sneller daalt dan onder andere immigrantengroepen. Ook de smokkel van drugs zou zonder de speciale banden met Suriname en de Antillen niet noodzakelijkerwijs minder zijn geweest. Zolang de vraag naar verdovende middelen zo groot blijft, zullen de illegale importen blijven bestaan, want de haven van Rotterdam is de grootste ter wereld en ook zonder de remmende werking van het koloniale schuldgevoel is het Nederlandse opsporingsbeleid niet altijd even effectief.

Het bestendigen van de bijzondere Nederlands-Caribische banden lijkt uiteindelijk voor de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname grotere consequenties te hebben. Hierbij moet vooral gedacht worden aan het feit dat de zekerheid Nederlandse (begrotings-)steun te zullen ontvangen, de Antilliaanse en Arubaanse politieke elite ontslaat van de noodzaak impopulaire maatregelen te nemen. Hetzelfde geldt in mindere mate voor Suriname, waar onverantwoorde publieke uitgaven kunnen worden gedaan in de zekerheid dat Nederland ooit met de reeds beloofde f 600 miljoen over de brug zal komen en ook daarna regelmatig financieel zal bijspringen. De bijzondere banden die zowel de Nederlandse, Antilliaanse, Arubaanse als Surinaamse politieke elites uit verschillende motieven uiteindelijk graag koesteren, hebben zodoende een eerder negatieve dan positieve uitwerking op de ontwikkelingen in de Cariben.

De dekolonisatie van Nederland

Partir c'est mourir un peu; c'est mourir à ce qu'on aime, dichtte de Franse schrijver Edmond Haraucourt eens en zijn wijsheid is zeker van toepassing op het langzame afscheid dat Nederland van Indonesië heeft genomen. De Indonesiërs moesten niet alleen hun onafhankelijkheid in twee oorlogen met het voormalige moederland bevechten, na 1949 volgde nog een tamelijk bizarre geschiedenis waarin het conflict over Nieuw-Guinea de hoofdrol speelde. Maar zelfs na 1962 kon Nederland

het dekolonisatieproces met betrekking tot Indonesië niet voltooien. Het bleef het ideaal koesteren een 'bijzondere band' te onderhouden. Om een dekolonisatieproces werkelijk tot een einde te kunnen brengen, zijn er nu eenmaal twee partijen nodig. Nederland blijkt simpelweg niet in staat volledig afscheid te nemen van zijn koloniale verleden, kortom, niet in staat zichzelf te dekoloniseren.

Dit is overigens geen exclusief Nederlands verschijnsel. Ook Groot-Britannië en Frankrijk hoopten tijdens de dekolonisatie van hun imperia bijzondere banden met hun voormalige koloniën te kunnen blijven onderhouden, of zelfs een nieuw informeel imperium te kunnen gaan leiden. Hierbij had Groot-Britannië het geluk dat er een Koude Oorlog uitbrak waarin zowel de Verenigde Staten als de Sovjetunie probeerden de Derde Wereld voor zich te winnen én waarin de Engelssprekende elites in hun voormalige koloniën weinig heil meer zagen in het volgen van Londen, maar liever naar Moskou of Washington keken voor hulp en bijstand. De voormalige Britse koloniën voltooiden aldus de dekolonisatie van het *Empire* door Groot-Britannië te zien zoals het was – een machteloos en verarmd Europees land – en daarnaar te handelen.

Frankrijk trof het met zijn voormalige Afrikaanse koloniën minder goed, vooral omdat de Franssprekende elites door hun opleiding en achtergrond geen alternatief konden vinden voor de regering in Parijs. Vandaar dat Frankrijk lange tijd zat opgescheept met geldverslindende en ingewikkelde relaties met soms merkwaardige regimes in Afrika bezuiden de Sahara. Hierbij speelde het Afrika-bureau van de Franse president en meer in het bijzonder de *l'homme de l'ombre*, Jacques Foccart, een duistere rol, waarbij volgens sommigen de laatste via discrete telefoontjes de werkelijke dienst uitmaakte in *Francafrrique*. Met de dood van Foccart in 1997 en het fiasco van de Franse politiek in achtereenvolgens Rwanda, de Centraal Afrikaanse Republiek en Zaïre lijkt het dekolonisatieproces van Franssprekend Afrika opnieuw op gang te zijn gekomen. Dit laatste wordt echter niet alleen veroorzaakt doordat in Parijs langzamerhand het besef doordringt dat het Afrika eigenlijk niet nodig heeft en dat het beter is op strikt zakelijke wijze met de landen op dat continent om te gaan, ook besluiten nieuwe en Engelssprekende Afrikaanse leiders steeds vaker hun heil elders te zoeken en niet langer aan te kloppen bij het land dat in het verleden figuren steunde als Mobutu Sese Seko of keizer Bokassa. Een en ander bewijst eens te meer de stelling dat voor een succesvol dekolonisatieproces twee partijen nodig zijn, zowel het voormalige moederland als de voormalige kolonie.

Nederland heeft met enerzijds Indonesië en anderzijds de Antillen en Suriname uiteenlopende ervaringen. Dit ligt overigens niet aan de Nederlanders, die het

lieft op een emotionele en vooral betweterige manier betrokken blijven bij hun voormalige koloniën. Hierbij is overigens sprake van een merkwaardige paradox, aangezien veel meer dan elders de spraakmakende gemeente in Nederland het koloniale verleden als een grote schandvlek ziet, terwijl zij tegelijkertijd zich bij wijze van *Wiedergutmachung* verantwoordelijk blijft voelen voor het wel en wee in de ex-koloniën. Hiertegen is slechts één kruid gewassen: het door de voormalige kolonie verbreken van alle bijzondere banden met het voormalige moederland. Hiertoe ging Indonesië in 1992 over, waarmee de Nederlandse koloniale relatie tot dat land eindelijk geschiedenis werd. Ook voor Nederland was dit Indonesische besluit een zegen. Zo is er van een koloniaal trauma of een trauma van de dekolonisatie met betrekking tot Indonesië geen sprake meer. Anno 2000 kan bijvoorbeeld in Amsterdam het in eerdere jaren door bomaanslagen geteisterde Van Heutsz-monument zonder al te veel problemen worden gerestaureerd. Wanneer er al sprake is van een 'Indisch' dekoloniatrauma, dan slechts bij kleine groepen van oudstrijders en kleine (maar luidruchtige) delen van de Indische gemeenschap in Nederland.

Het grote verschil met Suriname, Aruba en de Nederlandse Antillen is duidelijk: in tegenstelling tot Indonesië is hier geen sprake van landen die bereid zijn het dekolonisatieproces met Nederland werkelijk tot een definitief einde te brengen. En aangezien Nederland zonder hulp van buiten niet in staat blijkt zichzelf te dekoloniseren, blijven de vreemde verhoudingen met de West bestaan. Deels heeft dit te maken met het koloniale schuldgevoel – waarbij typerend genoeg steeds minder over Indonesië wordt gesproken, maar steeds nadrukkelijker over het Nederlandse aandeel in de Atlantische slavenhandel – deels ook met de behoefte politiek iets in de wereld voor te stellen. Dit laatste lukt noch in Europa, noch in de Atlantische wereld – maar wel met betrekking tot bijvoorbeeld Suriname, dat daarmee een dankbaar stukje 'achtertuin' vormt. De Cariben bieden Nederlandse politici de illusie dat Nederland inderdaad nog steeds een 'middelgrote mogendheid' is met een eigen buitenlands beleid, terwijl in werkelijkheid Nederland in de Europese en Atlantische wereld inderdaad tot de 'rang van Denemarken' is afgedaald.

Maar zelfs in de Caribische achtertuin is de Nederlandse invloed beperkt. Als de Surinaamse regering besluit een drugshandelaar annex moordenaar tot 'adviseur van staat' te benoemen, kan Nederland daar niets tegen doen. Hetzelfde geldt voor de Antillen. Hier staat de Nederlandse regering te popelen de financiële problemen met kracht ter hand te nemen en *en passant* een nette gevangenis te bouwen om zo een eind te maken aan de stroom criminele jongeren naar Nederland, maar in de praktijk blijft het bij machteloos gemopper in de Tweede Kamer en bij de hoop dat het IMF in Willem-

stad eens orde op zaken zal stellen.

Het ziet er niet naar uit dat hierin in de toekomst verandering zal komen – daartoe is het postkoloniale schuldgevoel en de behoefte althans ergens op de wereld een rol van betekenis te spelen bij delen van de Nederlandse politieke elite te groot. Desondanks zou een volledige dekolonisatie van Nederland – met andere woorden een volledige normalisering van de Nederlands-Antilliaanse, Nederlands-Arubaanse en Nederlands-Surinaamse betrekkingen – allerlei voordelen met zich brengen, niet in de laatste plaats voor de Caribische gebieden in kwestie.

Met betrekking tot Suriname moet hierbij niet gewacht worden op goede projectvoorstellen uit Paramaribo voor de besteding van de laatste f 600 miljoen van de in 1975 toegezegde f 4 miljard. De besteding van Nederlandse ontwikkelingsgeld werd al ver vóór de dekolonisatie van 1975 geteisterd door verkeerde projecten en mislukkingen. Uit dat verleden is geen sprankje hoop te putten dat de laatste tranche van het dekoloniatiegeld plotseling wél doelmatig besteed zal worden. Het beste is de 600 miljoen onmiddellijk en zonder voorwaarden te betalen en de betrekkingen meteen te normaliseren. Voor de besteding van méér ontwikkelingshulp zijn er minder problematische landen in de regio te vinden, die veel beter aan het Nederlandse ideaalbeeld van een Derde-Wereldland (arm, maar fatsoenlijk) voldoen dan Suriname.

Blijven over de Nederlandse Antillen en Aruba. Ook ten aanzien van deze gebieden lijkt het tijd geworden de halfslachtige dekoloniatiepolitiek te verlaten en tot normalisering van de betrekkingen te komen, zeker nu de huidige eigenaardige banden steeds meer scheuren gaan vertonen. Het Statuut van het Koninkrijk van 1954 bevat te veel onverenigbare elementen – zoals autonomie in begrotingszaken, maar tegelijk aanspraak op steun uit Den Haag; vrije vestiging van Antillianen in Nederland, maar geen beperkingen bij de toegang tot de sociale voorzieningen – om als basis voor een normale relatie te dienen. Het Statuut voorziet echter vooral in verstarring van een reeds volledig tot stilstand gekomen dekolonisatieproces en daarmee in het voortduren van allerlei hierboven geschetste problemen.

Er zijn twee eenvoudige oplossingen denkbaar: de Nederlandse Antillen en Aruba worden óf onafhankelijk à la Barbados óf een provincie naar het voorbeeld van de Franse Antillen. Beide oplossingen leiden tot het tot stand komen van normale onderlinge verplichtingen en verhoudingen, waarbij het creëren van een *département d'outre-mer* voor de Nederlandse belastingbetaler uiteraard het kostbaarst is en waarschijnlijk voor de Antillianen en Arubanen het aantrekkelijkst. Gezien de minuscule omvang van de Nederlandse Antillen en Aruba zal het Nederlandse schip van staat door deze uitbreiding van het grondgebied echter zeker niet kapseizen.

Nederland hoeft er echter niet op te rekenen dat het vanuit Willemstad, Oranjestad of Paramaribo geholpen wordt zichzelf definitief te dekoloniseren. Hoewel het voor Nederland en Suriname bijvoorbeeld dus beter zou zijn als er aan alle bijzondere banden een einde zou worden gemaakt, zal er waarschijnlijk nog lang over de besteding van de laatste f 600 miljoen hulp gebakkeleid worden en zullen Nederlandse politici ook de komende jaren uitgebreid commentaar leveren op de ontwikkelingen in Paramaribo en geregeld financieel bijspringen. Hoewel het voor Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba beter zou zijn de zes eilanden in de Cariben óf tot een Nederlandse provincie óf tot volledig onafhankelijke landen te maken, zal de huidige relatie blijven voortbestaan, inclusief alle thans bestaande problemen. De Nederlandse politieke elite is uit koloniaal schuldgevoel en uit de behoefte elders op de wereld belangrijk te zijn, nu eenmaal tot geen andere keuze in staat. Een werkelijk afscheid van het koloniale verleden, een werkelijke dekolonisatie, is uitsluitend mogelijk indien de voormalige koloniën in de West naar het voorbeeld van Indonesië volledig afscheid nemen van de koloniale banden met Nederland – maar daar is niemand in Oranjestad, Willemstad of Paramaribo werkelijk toe bereid. ■

- 12 Vgl.: Cees Fasseur, *De weg naar het paradijs. En andere Indische geschiedenissen*, Amsterdam, 1995, blz. 262-263.
- 13 Edo de Haan, *Antilliaanse instituties. De economische ontwikkeling van de Nederlandse Antillen en Aruba, 1969-1995*, Capelle a/d IJssel, 1998, blz. 225-236.
- 14 Frank Bovenkerk, 'De vlucht. Migratie in de jaren zeventig', in: Glenn Willemsen (red.), *Suriname. De schele onafhankelijkheid*, Amsterdam, 1983, blz. 152-181; en: De Haan, a.w. noot 13, blz. 163-166.

Over de auteurs

DR H.W. VAN DEN DOEL is als universitair hoofddocent verbonden aan de Opleiding geschiedenis van de Universiteit Leiden;

DR P.C. EMMER is hoogleraar geschiedenis van de Europese expansie, in het bijzonder van het Atlantisch gebied, aan de Universiteit Leiden.

Noten

- 1 Brief minister van Koloniën Pleijte aan gouverneur-generaal Van Limburg Stirum, 10 november 1917, in: Algemeen Rijksarchief Den Haag, *Collectie Pleijte*, inv. no. 5.
- 2 Doeko Bosscher en Berteke Waaldijk, *Ambon, eer & schuld. Politiek en pressie rond de Republiek Zuid-Molukken*, Weesp, 1985, blz. 53-60.
- 3 J.E. Ellemers en R.E.F. Vaillant, *Indische Nederlanders en gerepatrieerden*, Muiderberg, 1985, blz. 38-39.
- 4 *Ibid.*, blz. 39.
- 5 L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, 14 delen, 's-Gravenhage en Leiden, 1969-1994, deel XII, blz. 1080-1081.
- 6 Arend Lijphart, *The trauma of decolonization. The Dutch and West New Guinea*, New Haven, 1966, blz. 125-130 en 288.
- 7 Hans Meijer, *Den Haag-Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962*, Utrecht, 1994, blz. 373-377.
- 8 R. Audrey & George McT. Kahin, *Subversion as foreign policy. The secret Eisenhower and Dulles debacle in Indonesia*, New York, 1995, blz. 106-112; Meijer, a.w. noot 7, blz. 575-604; P.B.R. de Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie. Aspecten van buitenlands beleid en militaire macht*, Leiden, 1984, blz. 88-94; Ellemers en Vaillant, a.w. noot 3, blz. 40-41.
- 9 Meijer, a.w. noot 7, blz. 612-613; De Geus, a.w. noot 8, blz. 93; De Jong, a.w. noot 5, deel XII, blz. 1088-1090.
- 10 Nico G. Schulte Nordholt, 'Aid and conditionality: the case of the Dutch-Indonesian relationships', in: Olav Stokke (red.), *Aid and political conditionality*, Londen, 1995, blz. 129-161.
- 11 J. Lucassen en R. Penninx, *Nieuwkomers, immigranten en hun nakomelingen in Nederland, 1550-1985*, Amsterdam, 1985, blz. 123-124.

België en Midden-Afrika: hink-stap-sprongen tussen bananenschillen

RUDDY DOOM

Que le peuple belge trouve donc ici l'expression de notre sincère amitié et de notre souhait de sauvegarder cette amitié en dépit des agissements de ceux qui empoisonnent les bonnes relations.

Paroles du président (Mobutu)

HET MINSTE WAT VAN DE BELGISCH-CONGOLESE/ZAÏRESE betrekkingen kan worden gezegd is dat ze turbulent waren en zijn. Meer zelfs, ze lijken op het klassieke madeliefje-plukken: *ze-houdt-van-mij – ze-houdt-niet-van-mij*. Door de *ups and downs* heen vallen evenwel constanten te ontwaren. Vanaf medio jaren '80 tekende zich steeds duidelijker de afbrokkeling af van de speciale relaties gesteund op historisch-sentimentele argumenten. Zakelijke analyses en een afstandelijke benadering leken voortaan de trend te zetten. Humanitaire hulp – Centraal-Afrika is tenslotte één van de armste regio's – stond nooit ter discussie, maar België leek zich op politiek terrein te des-engageren.

Minister van Buitenlandse Zaken van België, Louis Michel, heeft nu overduidelijk opnieuw een actiever Afrikaans beleid op zijn agenda geplaatst. Of het om overtrokken voluntarisme dan wel om een reële breuk met het recente verleden gaat, moet de nabije toekomst uitwijzen.

Koloniale erfenis

De eerste kolonisatiegolf, om in de termen van Wallerstein te spreken, ontsproot in de 17de eeuw, uit de interne dynamiek van een aantal West-Europese kernlanden. Hieruit groeide een lange traditie die bovendien een doordruppeleffect kende naar de lagere bevolkingsstrata. Deze staten stimuleerden niet alleen een historisch doorworteld nationalisme, maar er ontstond ook iets als een volks imperialisme. Met alle dubbelzinnigheden die ermee gepaard moesten gaan, voelden bijv. Fransen en Britten zich verbonden met de overzeese

gebieden. *Brittania rules the waves of le nationalisme cocardier* waren geen exclusieve leuzen van de elite.

Geheel anders verliep het in België. De impulsen tot kolonisatie kwamen aanvankelijk uitsluitend van het Hof. Niet alleen vonden de eerste twee vorsten hun grondgebied te klein in verhouding tot hun zelfbeeld, ze wilden zich ook een persoonlijke bezitting verwerwen. De Parijse revolutionaire gebeurtenissen van 1848 en 1871 voedden de angst dat de jonge monarchie wel eens overstag zou kunnen gaan. Het was dan ook pas op 18 oktober 1908 dat België het bewind over Congo overnam, zeer tegen de zin van Leopold II overigens. De socialistische fractie verzette zich, niet zozeer omwille van ideologische bezwaren, maar uit angst dat er geld over de balk zou worden gegooid dat beter aan Belgische arbeiders kon worden besteed.

De H. Drievuldigheid – administratie, kapitaal, kerk – die de koloniale politiek uitstippelde, zou deze zoveel mogelijk buiten het volksgewoel houden. Migratie naar de kolonie werd afgeremd, omdat – met de Portugese kolonies voor ogen – het ontstaan van een arme blanke onderklasse moest tegen elke prijs worden vermeden. Voor de overgrote meerderheid der Belgen bleef de Congo een ver en vreemd gebied, en haast niemand zag het als een tweede vaderland. Er bestonden nauwelijks plannen zich daar definitief te vestigen: desnoods gingen men er tijdelijk werken om vervolgens in België de oude dag te slijten. Zelfs in de politiek namen de overzeese gebieden een uiterst bescheiden plaats in. Het parlement werd alleen in uitzonderlijke gevallen bij het debat betrokken, meestal op eigen verzoek en naar aanleiding van een brandende kwestie. Zelfs binnen de

regering was er geen sprake van openheid. Het waren de heren van stand van het Koningsplein en een kleine kring van intimi die *en huis clos* alle beslissingen naar zich toe trokken.

Edward Saïds *Oriëntalisme* is een vernuftige constructie in vergelijking met het beeld dat de doorsnee Belg van Congo werd opgehangen. In het onderwijs werd hieraan nauwelijks aandacht geschonken, de pers – die goed gecontroleerd werd – blonk evenmin uit in diepgang en van bijv. een Multatuli was al helemaal geen sprake. Het gepopulariseerde informatiekanaal werd door de missies geleverd, die ons er niet alleen van overtuigden hoe edel onze beschavingsdrang was, maar niet nalieten te onderstrepen dat dit ook flink wat geld kostte. Enige Congolese stem in het debat was ondenkbaar: het gangbare paternalisme sloot bij voorbaat uit dat de zwarten een gefundeerde mening hadden (het ontbreken van hoger of universitair onderwijs werkte dit ook niet echt in de hand). Het duurde tot 1955 vooraleer prof. A.A.J. Van Bilsen het voorstel lanceerde om, na een voorbereidingsperiode van 30 jaar, Congo de onafhankelijkheid te verlenen. De rellen van '59 en de turbulente jaren '60 kwamen als een volkomen verrassing. Het regime van *la grande muette* eiste nu haar tol: toen de mythe vernietigd was, bleef er vooral onbegrip en gekrenkte eigendunk over. Belgen worden thans in Congo vaak als *noko* of nonkeltje beschreven (in tegenstelling tot de koloniale *papa*, die wél macht had). Die bezit weinig gezag, maar is verantwoordelijk voor het materieel welzijn van zijn pupil. Oompje was en is anderzijds nauwelijks geïnteresseerd in wat zijn neef werkelijk denkt: hij koestert zich liever in de geruststellende warmte van zijn illusies. De term *noko* drukt de lange geschiedenis van wederzijds onbegrip en het ontbreken van mentale betrokkenheid vrij goed uit.

Een *tweede constante* was die van de ondraaglijke zwaarte van een klein land met een grote kolonie. Enerzijds konden wij ons tot de koloniale mogelijkheden rekenen, waardoor we uitstegen boven het niveau van het Groothertogdom Luxemburg. Anderzijds was er de Calimero-reflex: het dreinerig gezeur wanneer afgunstige staten kritiek hadden op ons koloniale beleid. Leopold II hanteerde dit argument al met verve tegenover de Casement-rapporten over gedwongen arbeid in de plantages (die het 'rode rubber' aanklaagden); hetzelfde geluid weerklonk wanneer België door de Volkenbond werd veroordeeld wegens slavernij-praktijken in de mijnsector. Het verwerd tot een persiflage in de periode vlak vóór de dekolonisering, in de zg. 'Belgische thesis' in de Verenigde Naties. Die bepleitte dat de Congolese kwestie een interne Belgische aangelegenheid was, waar buitenlandse bemoeienissen geen pas gaven. In belangrijke aangelegenheden werd België er evenwel regelmatig aan herinnerd dat de internationale gemeenschap

slechts een soort gedoogbeleid voerde en 'buitensporige' aspiraties zou negeren. Zo meende België, nadat het tijdens de Eerste Wereldoorlog in het Duitse Tanganyika een expeditiekorps had ingezet, op dit gebied aanspraak te kunnen maken. Maar zo had Groot-Britannië het niet begrepen en dus moest Brussel genoeg nemen met het mandaatgebied Ruanda-Urundi. Tijdens de onderhandelingen in 1944 over de exploitatie van de uraniummijnen in Congo onderstreepte Gutt tegenover Britten en Amerikanen dat een klein land als België 'er speciaal moest over waken zijn waardigheid en soevereine rechten te bewaren'. In dit (geheime) akkoord moest de regering-in-ballingschap evenwel talrijke concessies doen aan de Angelsaksische geallieerden.

Deze dubbelhouding – wij zijn een onmisbare speler versus wij zijn slechts een klein landje – wordt nog steeds, met wisselende klemtonen, gehanteerd. Zo formuleerde minister van Buitenlandse Zaken Willy Claes graag de frase dat we in de laatste jaren van het regime-Mobutu 'in geconserteerde actie met onze bondgenoten' optraden, hetgeen een schijn van belangrijkheid moest opwekken. Maar toen we tijdens de genocide in Rwanda in allerijl onze para's terugtrokken – *out of Africa* – heette het alweer 'alleen zijn we te klein' en dat we in de rug geschoten waren door Frankrijk, dat zonder voorafgaande consultatie *Opération Turquoise* had opgezet.

Een *derde*, zij het verflauwende lijn, was die van de persoonlijke betrokkenheid van het vorstenhuis. Leopold II had het zg. 'kroondomein' uit het vuur weten te slepen; later werden de familiebelangen via discrete participaties in allerlei koloniale ondernemingen verdedigd. Vooral met Boudewijn werd vanuit het Hof een actieve, zij het discrete overzeese politiek gevoerd. Toen de regeringsverklaring van 13 januari 1959 in erg mistige bewoordingen de onafhankelijkheid in het vooruitzicht stelde, werd op dezelfde dag in Leopoldstad een duidelijker boodschap van de koning uitgezonden, die kennelijk niet aan het ministercomité was voorgelegd. Bepaalde groepen rond het Hof geloofden immers dat er nog steeds een kans bestond dat, via een soort dubbelmonarchie, Boudewijn koning kon blijven van de nieuwe Congolese staat. Daarna zou er nog lang een erg goede verstandhouding blijven bestaan tussen de vorst en Mobutu, die evenwel uiteindelijk volkomen verzuurde. Het griefde Mobutu diep dat hij niet op de begrafenis van Boudewijn werd uitgenodigd. Ook met de Rwandese president Habyarimana onderhield het paleis vriendschappelijke banden, die deels stoelden op hun gedeelde charismatische geloofsovertuiging. In hoeverre Boudewijn achter de schermen druk uitoefende op de regering om troepen te sturen die zijn vriend-president in het zadel moesten houden, is niet duidelijk. In de gewijzigde Afrikaanse context en met Albert II op de troon lijkt de interesse van de monarchie thans aanmerkelijk teruggeschoefd.

De hypotheek van 1960-1965

Toen onafhankelijkheid onafwendbaar was, speelde België zijn laatste troefkaart uit, in wat de 'Belgische weddenschap' werd genoemd. De toenmalige minister van Koloniën, Deschrijver, was er namelijk van overtuigd dat snelle dekolonisatie en enige financiële annex logistieke steun de 'gematigde krachten' in Congo een parlementaire meerderheid zouden bezorgen. Het optimisme dat 'België' de verkiezingen kon winnen, werd evenwel ruw de bodem ingeslagen. Op politiek vlak moest een nederlaag worden geïncasseerd die nauwelijks verguld werd door het Vriendschapsverdrag. Dit voorzag o.m. in levering van kader aan het Congolese leger in de vorm van Belgische officieren en de mogelijkheid Belgische troepen in te zetten indien de Congolese regering daarom verzocht. Toen Belgische soldaten op 10 juli 1960 metterdaad werden ingezet, was er evenwel geen sprake van enig Congolees verzoek, wat meteen ook het verdrag opblies.

Waren de politieke ronde-tafelconferenties succesvol voor de Congolezen, hun onervarenheid was rampzalig wanneer het erop aan kwam het economisch aspect te regelen. In de laatste twee weken vóór de onafhankelijkheid werd de juridische structuur van de economie grondig gewijzigd. De ruggengraat van de koloniale exploitatie was de Generale Maatschappij, met de *Union Minière du Haut Katanga* als kroonjuweel. De *Union Minière* verplaatste haar juridische vestiging naar Brussel, terwijl de concessiehoudende maatschappij CSK (*Comité Spécial du Katanga*), waarin de koloniale staat participeerde, eenvoudig werd ontbonden. De *Compagnie du Katanga* ontving een schadeloosstelling van 100 miljoen Bfr., over te nemen door Congo. De koloniale schuld (45.212 miljoen Bfr.) werd doorgeschoven naar de nieuwe staat, enz. Het ganse dossier van geschillen in dit opzicht, het zg. *contentieux*, zou nog decennia de betrekkingen tussen beide landen belasten.

Mocht men uit dit alles afleiden dat er van een zeer planmatige aanpak via goed voorbereide blauwdrukken sprake was, dan is dit eerder schijn (kringen rond het Hof speelden zelfs met de idee een zakenkabinet te installeren dat krachtadiger kon optreden). In feite was het Belgische *establishment* meer en meer verplicht achter de zaken aan te hollen en de wisselende mogelijkheden aan te grijpen om zijn belangen veilig te stellen. Allereerst was er de interne Congolese factor: de *Mouvement National du Congo* (MNC) van Lumumba. Lumumba was als radicaal nationalist een doorn in het oog van al diegenen die, net als opperbevelhebber generaal Janssens, dachten *avant l'indépendance = après l'indépendance*. Er werd dan ook geen poging onverlet gelaten Lumumba te ridiculiseren en te diaboliseren of hem als een agent van Moskou af te schilderen. De opvatting van onze premier dat Lumumba moest worden 'geliqui-

deerd' – wat dat ook mocht betekenen – werd door velen gedeeld.¹

Vervolgens was er de invloed van de Verenigde Staten en, in mindere mate, Frankrijk. Economisch was Congo steeds transparanter geweest dan de meeste andere kolonies. Vooral de Amerikanen wilden de nieuwe situatie verzilveren en Congo volgens de logica van de Koude Oorlog in een sleutelpositie vastzetten binnen hun strategisch belangenspel. Het zou snel duidelijk worden dat België weliswaar binnen de NAVO een geprivilegieerde rol kon blijven spelen ten aanzien van Congo, maar dat het niet langer een *cavalier-seul*-positie kon opeisen. Dit is tot op heden zo gebleven. Hoewel er periodiek gemopperd wordt in Brussel – wij zijn tenslotte de enigen met expertise – komt het zelden tot publieke aanvaringen omtrent de locomotiefunctie die de Amerikanen voor zichzelf hebben opgeëist.

Het is niet mogelijk in dit bestek de periode tot de (tweede) staatsgreep van Mobutu te ontleden. Enkele hoogte- (of diepte-)punten dienen de sfeer te schetsen. Op 11 juli 1960 openden Belgische troepen het vuur op Matadi, waarop Congo de diplomatieke betrekkingen verbrak en VN-secretaris-generaal Hammarskjöld om militaire bijstand verzocht 'tegen de buitenlandse agressie'. Het feit dat Moïse Tsjombe de onafhankelijkheid van Katanga uitriep en daarbij kon rekenen op Belgische steun, was daar zeker niet vreemd aan. Met het aantreden van de (pro-westerse) regering-Adoula (2 augustus 1962) maakte de Belgische regering echter een ommezwai: de afscheiding van Katanga werd niet langer gesteund. Nu Lumumba was vermoord, waren er immers geen redenen meer de eenheidsstaat *niet* te ondersteunen, te meer daar de VN nu wél militair met Tsjombe wilden afrekenen. De diplomatieke betrekkingen werden hersteld. Een aantal politieke figuren – die we hier gemakshalve lumumbisten zullen noemen: Mulele, Soumialot, Gbenye – begon vanuit het oosten een gewapend tegenoffensief. Hoewel de *Armée Nationale Congolais* intussen door de Verenigde Staten, België en Israël werd opgeleid, was zij duidelijk geen partij voor de rebellen. Alleen de massale inzet van huurlingen, Amerikaanse logistieke steun en de interventie van Belgische para's (november 1964 in Stanleyville en Paulus) deden het tij keren. De rebellen zouden alleen een paar verzetshaarden behouden, o.m. in Fizi, waar Laurent Désiré Kabila het commando voerde. Op 24 november 1965 pleegde Mobutu een staatsgreep, die zowel in Washington als in Brussel op goedkeuring kon rekenen.

De periode-Mobutu (1965-1997)

Vooraleer in te gaan op de buitenlandse politiek *strictu sensu*, is het wellicht nuttig enige contextuele factoren te belichten. De eerste is van binnenlandse aard. Twee van de pijlers van het *ancien régime* namen gedurende de

daaropvolgende decennia gestadig aan belang af. Allereerst is er de veranderende relatie met de Congolese kerk. Binnen het koloniale bestel was de kerk het eerste instituut dat afrikaniseerde; het priesterschap vormde een van de weinige mogelijkheden tot stijging op de maatschappelijke ladder. Hoewel er sinds 1960 met de zusterkerk in België, mede via de missies, meestal goede betrekkingen heersten, gingen ze allebei toch hun eigen weg. Nu de katholieke kerk geen protectie meer genoot van het koloniaal bestuur, was er concurrentie van protestantse missies, verenigd onder de koepel *LEglise du Christ au Zaïre* (ECZ). Tegenover 17 miljoen katholieken zijn er thans zo'n 12 miljoen protestanten.

De economische relaties tussen Congo en het moederland, en het belang van de Generale Maatschappij hebben een dramatische transformatie ondergaan. Van iedere 20 Bfr. die België in 1955 exporteerde, ging er één richting Congo; 40 jaar later verschrompelde dit tot 1/1.000 Bfr. De import kende eenzelfde, zij het minder uitgesproken tendens (met uitzondering van diamant en kobalt, niet toevallig in de economische schaduwzone gelegen). De directe produktieve investeringen zakten in elkaar; het aantal Belgen dat zijn werkgelegenheid dankt aan de Belgisch-Congolese betrekkingen is onbeduidend geworden. De Generale-familie (MHO, SGM, Belgolaise, CMB...) is al lang niet meer het onbetwiste vlaggenschip van de (neo)koloniale economie. In 1988 ging de controle op de groep zelfs in Franse handen over. Kortom, het populaire linkse beeld dat de kapitaalgroepen achter de schermen het Belgisch Afrika-beleid zouden sturen, gaat maar zeer gedeeltelijk op: hun hoofdbelangen liggen thans elders.

Ten slotte is er de herverkaveling van de Belgische politieke families vis-à-vis Congo en het verdwijnen van een bijna eensgezind standpunt. Deze positionering verliep niet volgens partijlijnen of ideologische voorkeuren. Tijdens de Koude Oorlog had men binnen de CVP een Leo Tindemans, die achter iedere palmboom een Cubaan ontwaarde, maar er was binnen de SP net zo goed een Willy Claes (de latere secretaris-generaal van de NAVO), die een Atlantische visie verdedigde. Binnen de Waalse politiek waren er zowel figuren als Edmond Leburton, die een delegatie van de eenheidspartij MPR uitnodigde op een socialistisch congres, als zijn partijgenoot Ernest Glinne, die orakelde tegen Mobutu. Liberalen als Herman Decroo zagen in de Zaïrese president een schild tegen chaos, terwijl bijv. Guy Verhofstadt duidelijk veel afstandelijker was. Misschien was het een generatiekwestie, een andere benadering van diegenen die 'onze Congo' nog hadden gekend of diegenen voor wie Zaïre niet meer dan een ontwikkelingsland was. Daarenboven ontstond er een scala aan NGO's, al dan niet met banden met de politieke partijen, die hun eigen ideeën en belangen formuleerden. Ze zagen zichzelf als morele bewakers van de gerechtvaardigde eisen

uit het Zuiden. In ieder geval was het tijdperk waarin we eendrachtig geschaard rond vlag en vorst een vaderlands standpunt innamen voorbij.

Dit was ook evident in de verwickelingen rond het departement Ontwikkelingssamenwerking, dat soms door een staatssecretaris, dan weer door een minister werd geleid. Als daar een krachtig figuur fungeerde, kon die proberen een eigen visie door te drukken. Meestal leidde dit tot enige frustratie, want de tegenkantingen waren legio. Buitenlandse Zaken of Handel – als zwaardere departementen beschouwd – behield zich het recht voor zelf de lijnen uit te tekenen die Ontwikkelingssamenwerking wat mocht bijkleuren. En dan was er nog het bestuurlijk apparaat dat, omgeven door een waas van affairisme en inefficiëntie, de toevallige minister als een voorbijgaande kwaal zag. Het ontwikkelen van een coherente visie op samenwerking was dan ook eerder uitzondering dan regel.

De periode-Mobutu werd gekenmerkt door periodieke geschillen en politieke incidenten, gevolgd door verzoeningsgebaren, die via sluipende misverstanden in nieuwe conflicten culmineerden. Zolang de Koude-Oorlogssfeer de toon zette, gebood wat gemeenzaam als *raison d'état* wordt omschreven, Brussel tot grote soepelheid. Kritiek op het ontbreken van democratie of op het economisch wanbeleid werd steevast onder de mat geveegd als een verkrampde oprisping van wereldverbeteraars. Maar, wie achter de coulissen luisterde, merkte de stijgende irritatie over de capriolen van Mobutu en zijn directe omgeving. Vanaf medio jaren '70 ging het gestaag van uitslaande brandjes tot wat in 1988 *le grand affrontement* werd genoemd. In 1974 verscheen een boek van Jules Chomé dat een weinig fraai beeld van Mobutu ophing, waarop een woedende president de Belgische autoriteiten sommeerde de distributie ervan te verbieden. Hoewel men niet echt enthousiast was over de publikatie, kon Brussel toch niet op deze eis ingaan. Daarop maakte Kinshasa een einde aan de zg. 'bevoorrechte relaties'.

De Shaba-crisis van 1977-1978 markeerde het volgende dieptepunt. Een deel van de zg. 'Katangese Gendarmerie' was na de nederlaag van Tsjombe naar Angola gevlucht. Vanuit deze kringen ontstond het *Front National pour la Libération du Congo* (FNLC), dat in maart 1977 Shaba binnenviel. Franse en Marokkaanse troepen snelden Mobutu te hulp, terwijl België zich beperkte tot wapenleveringen. Toen in mei 1978, bij een hernieuwde invasie, de rebellen de mijnstad Kolwezi innamen, waren het andermaal Franse troepen die het spits afbeten. België stuurde weliswaar 1.000 para's, maar officieel waren die er slechts om de landgenoten te beschermen.

Het gebrek aan enthousiasme van de Belgen schoot Mobutu duidelijk in het verkeerde keelgat, en zelfs het bezoek van premier Martens (1981), waar hij de fameu-

ze ik hou van dit land, zijn volk en zijn leiders-liefdesverklaring formuleerde, kon het tij niet echt doen keren. Vooral de aanwezigheid van de Zaïrese oppositie in Brussel bleef een doorn in het oog van Mobutu.

Het was evenwel vooral de rampzalige economische positie van het land die Mobutu tot blufpoker aanzette. Zaïres 'grote sprong voorwaarts', waarbij via de 'Zairisation' de economie werd genationaliseerd, en de president zelfs wat maoïstische frasen formuleerde, eindigde op een halve doodssmak. Die was niet van dien aard om het vertrouwen van de 'leidende kringen' in België te versterken. Bovendien begon de schuldenlast het land en zeker zijn autoritaire leiding te wurgen. Mobutu trachtte Brussel in een positie te manoeuvreren waarbij het bij IMF en Wereldbank zou aandringen op schuldverlichting. Gezien de interne politieke verhoudingen en een afwijzende politieke opinie was dit bijzonder moeilijk. De viering van 25 jaar onafhankelijkheid van het land, en de aanwezigheid van de koning, waren zowat de laatste hoogmis, maar zoals dat wel meer het geval is waren de deelnemers *pratiquants mais plus croyants*.

Eind 1988, na een slecht voorbereid bezoek aan Zaïre, waarbij premier Martens halfslachtige maatregelen had getroffen omtrent de bilaterale schuldaflossing, stak een storm van protest op in de nationale pers. Dit was het sein voor Mobutu de Zaïrese studenten in België naar huis te roepen, in december 1988 het Vriendschapsverdrag op te zeggen en meteen ook te verklaren dat Congo zijn schulden aan België nooit of te nimmer zou terugbetalen. Door bemiddeling van Hassan II ondertekenden de ministers van buitenlandse zaken Eyskens en Nguza Karl I Bond het protocol van Rabat, dat de plooiën glad moest strijken. Lang zou de schone schijn evenwel niet worden opgehouden. In april 1989 had Mobutu het eenpartijstelsel opgeheven en distantiëerde hij zich van de MPR, in een poging vooralsnog te overleven. Het was voor iedereen duidelijk dat hij vooral de chaos organiseerde om zichzelf als enig baken van orde te profileren. Op 12 mei 1990 vond het incident op de campus van Lubumbashi plaats waarover nog steeds geen duidelijkheid heerst. Of er studenten werden omgebracht door het leger, hoeveel het er waren, of de militairen handelden op bevel van de president, hierover bestaat nog steeds geen sluitend antwoord. De snelheid en beslistheid waarmee Buitenlandse Zaken handelde, stonden in ieder geval in schril contrast met de laksheid waarmee op eerdere en beter gefundeerde aantijgingen van moordpartijen werd gereageerd. België eiste dat de Europese Unie een onderzoek zou doen dat de ware toedracht in Lubumbashi zou blootleggen en de verantwoordelijken zou aanwijzen. Het antwoord kwam er evenwel prompt: zes van de zeven consulaten dienden te worden gesloten en alle ontwikkelingsdeskundigen werden naar huis gestuurd. De Belgische regering leek niet

rouwig om deze tegenmaatregelen.

Met de implosie van de Sovjetunie had Mobutu veel van zijn strategische waarde in Washington verloren. De trojka-Verenigde Staten/België/Frankrijk zou zich inzetten om politieke veranderingen te stimuleren en het regime internationaal te isoleren. Echt geslaagd was deze operatie niet te noemen. Met alle ervaring van een oude krokodil bleef Mobutu de agenda bepalen. Dit was des te gemakkelijker omdat de oppositie onderling verdeeld was, niet veel concrete slagkracht had en veel van de protagonisten over een kamerbreed ego beschikten. Etienne Tshisekedi, leider van de UDPS, kon op niet al te veel geloofwaardigheid in Brussel rekenen, terwijl de voorzitter van de Nationale Conferentie, Monseigneur Monsengwo – door sommigen wél als alternatief beschouwd – het door zijn gedraal zelf verknalde. Toen de oudgediende Kengo Wa Dondo als nieuwe premier naar voren werd geschoven, leek zich een gedoogperiode te ontwikkelen. Het was onmogelijk gebleken enige directe greep op de ontwikkelingen te krijgen, dus leek iedereen tevreden met een adempauze. Althans, eenieder die zijn focus op Kinshasa had ingesteld. Door gebrek aan communicatiemogelijkheden was het weliswaar erg moeilijk betrouwbare informatie uit het binnenland te verzamelen. Maar, zowel de officiële wereld als de pers klitte ook vrijwillig samen in Kinshasa. Zo werden een afgezegde persconferentie van Tshisekedi of een verkoudheid van Birindwa wereldnieuws. Wat zich in Oost-Congo afspeelde, kwam als een volkomen verrassing (hoewel wellicht niet voor de Amerikaanse inlichtingendiensten).

Vele westerse analisten hadden zich niet alleen verkeken op de Kinshasa-factor, maar ook op de rol van de staat als zodanig. Of, om het precies uit te drukken, het fantoom-bestaan van wat ooit een staat was. Het *horror-vacui*-principe zuigt – in de lijn van Pareto – andere staten aan om de leegte te vullen. Maar in het geval van Zaïre waren het niet, of niet in de eerste plaats, staten die werden aangezogen, maar particuliere belangengroepen. Rwanda en Uganda wilden – op dat ogenblik althans – in de eerste plaats in Oost-Congo een veiligheidszone, die hun interne stabiliteit moest dienen. Kabila was voor de buitenwacht de figuur die dit, met hun steun, kon realiseren. Of hij, in de optiek van Kigali en Kampala, daarom ook moest doorsteken naar Kinshasa, is een open vraag.

Kabila, eenmaal op het terrein, verkreeg ook een andere en wellicht beslissende ondersteuning door Jean-Raymond Boulle, de man van *American Mining Fields*, die als particuliere factor reeds veldervaring had opgedaan in conflictgebieden als Angola en Sierra Leone. Het geld en de middelen die hij Kabila doorschoof, waren voldoende om de doorslag te geven. De prijs die hiervoor werd betaald, waren de mijnconcessies die hij verwierf. Boulle zal slechts de eerste zijn in een lange rij van inter-

veniënten die de (burger)oorlog letterlijk privatiseren. Niet het fenomeen op zich zelf, maar de omvang die het heeft aangenomen is nieuw. Het confronteert de klassieke diplomatieke kringen en dus ook Brussel met een relatief nieuw probleem: ze zijn immers gewend dit soort conflicten op te lossen met regeringsverantwoordelijken of met rebellen die – althans virtueel – een politiek programma verdedigen.

Van Désiré naar Désiré, que désirez-vous?

Nadat Rwanda en Burundi als mandaatgebieden aan België waren toegewezen, werden ze te zamen met de kolonie onder één centraal bestuur vanuit Brussel gebracht. Ter plaatse werd evenwel niet gestreefd naar regionale integratie (met uitzondering van migratie uit het dichtbevolkte Rwanda naar Kivu). De drie kenden een relatief autonoom bestuur. Met de onafhankelijkheid van de mandaatgebieden (1962) zou hun lot wél verstrengeld raken omwille van de turbulente interne politieke evolutie. Die zou in de jaren '90 in een stroomversnelling geraken. Samen met andere Westerse landen plaatste België democratisering en respect voor mensenrechten hoog op de agenda en verhief ze tot een van de condicionaliteiten voor hulpverlening. In 1993 werden de Arusha-akkoorden ondertekend, die het meerpartijensysteem in Rwanda formaliseerden en een aanvang moesten maken met de verzoening met de RPF-rebellen. In hetzelfde jaar werden in Burundi verkiezingen gehouden, nadat president Buyoya een einde had gemaakt aan het eenpartijensysteem. Wat als eerste stappen naar verdieping van de democratie was opgezet, leidde in beide gevallen tot hernieuwde confrontaties van ongekende omvang, met als tragisch dieptepunt de genocide in Rwanda.

Het geweld in Rwanda sleurde ook tien Belgische para's mee de dood in en creëerde bijgevolg een intern probleem voor Brussel. Hoe geschokt de publieke opinie ook was over het optreden van de Interahamwe en andere Hutu-extremisten, toch was het ten zeerste de vraag in welke mate 'onze jongens' daarvoor moesten worden opgeofferd. Minister Claes liet onze UNAMIR-troepen terugroepen en trachtte de VN ervan te overtuigen de hele operatie af te blazen. België bleef achteraf met een enorme kater zitten, beknelde als het was tussen de *bring the boys back home*-reflex en de morele interventieplicht bij een genocide. De parlementaire onderzoekscommissie die de verantwoordelijkheid diende af te bakenen wat betreft de moord op de para's slaagde er slechts gedeeltelijk in een soort van nationale consensus op te bouwen. Eén ding was na Kigali wel duidelijk: België zou zich in de toekomst ernstig beraden alvorens soldaten te sturen naar één van zijn ex-koloniale gebieden. Met of zonder blauwe helm deed daarbij weinig ter zake.

Het *spill-over*-effect van de Rwandese tragedie naar de buurlanden was ongemeen groot, wat mede te verklaren valt door de extreme erosie van sommige staatsstructuren, in het bijzonder die van Zaïre. Alleen een regionale benadering van de kwestie leek nog mogelijk. Met het uitbreken van de rebellie tegen Kabila, en de bijna continentale betrokkenheid bij het Centraal-Afrikaans conflict, zou dit nog meer worden onderstreept. Daar komt nog bij dat de chaos in Congo tevens nieuwe kansen schept en dus ook nieuwe actoren oproept. Een bont kluwen van zakenlieden en militairen heeft zich in het embroglio gestort om snelle winsten te maken. Dit schept een andere context waarbinnen België kan of moet opereren.

Indien er al ooit een trojka was, dan wijzen de neuzen niet in dezelfde richting. Frankrijk tracht verwoed de invloedssfeer van de francophonie veilig te stellen, m.a.w. *Quai d'Orsay* poogt het vacuüm in Congo op te vullen. De Amerikanen vertonen sinds medio jaren '90 weer belangstelling voor Sub-Sahara Afrika. Zo werd in 1997 het 'Partnership for economic growth and opportunity in Africa initiative' ten doop gehouden, dat de marktpenetratie van Amerikaanse bedrijven dient te vergemakkelijken. In hetzelfde jaar startte het 'African crisis response center', dat de training verzorgt voor Afrikaanse elitetroepen die continentaal inzetbaar zouden zijn. In 1998 toerde president Clinton door het gebied. Het is geen geheim dat zijn enthousiasme voor het 'nieuwe Afrikaanse leiderschap' zich vertaalt in steun aan Museveni en Kagame en oorspronkelijk ook aan de rebellie van Kabila. België bevindt zich dus alles behalve in een comfortabele positie, zodat het amper verbazing kon wekken dat het zich aanvankelijk *low profile* opstelde.

Tijdens de opmars van Kabila – in feite de aftocht van het *Forces Armées Zairoises* (FAZ) – hield Brussel zich op de vlakte. De grote bezorgdheid gold de inname van Kinshasa, waar gevreesd werd voor heftige weerstand van de *Division Spéciale Présidentielle* (DSP), de pretoriaanse troepen van Mobutu. Ter bescherming van de Belgen ter plaatse – die ondanks aanmaningen niet vertrokken – werden in Brazzaville para's in gereedheid gehouden. Ze hoefden niet te worden ingezet en Kabila leek voorlopig de rust in de hoofdstad te kunnen waarborgen. Aanvankelijk werd hem het voordeel van de twijfel gegund, te meer omdat men de nieuwe president bezwaarlijk veel bestuurlijke ervaring kon toedichten. Er waren zelfs voorzichtige pogingen de samenwerking op sommige terreinen te hervatten, maar de relaties bleven koeltjes. Een aantal incidenten (de perikelen rond de onderzoekscommissie-Garretton, fricties rond vermeende wapentransporten, de arrestatie van Belgische zakenlieden) deed het vertrouwen geen goed. Wat men in ieder geval wilde vermijden, was dat men opnieuw de jojo zou worden van Kinshasa. De rebellie in het

Oosten met de steun van Uganda, Rwanda en Burundi, die leidde tot de militaire reddingsoperatie van Zimbabwe, Angola en Namibië, plaatste Brussel in een moeilijk parket. Hoewel steun werd verleend aan het vredesinitiatief van Lusaka, kwam er geen uitdrukkelijke 'veroordeling van de invasie', noch de grote ondersteuning op militair vlak van Kinshasa waarop het nieuwe regime had gehoopt. Kabila's bezoek aan Brussel verliep erg formeel en zonder een bezoekje aan het koninklijk paleis. Het leek alsof België zijn historische plichten als vervuld zag, het zelf niet aanstuurde op bevoorrechte relaties, maar genoeg nam met een 'kritische aanwezigheid'. De verhouding met de overzeese gebieden was nooit een zaak van 'de' Belgen, maar steeds van 'Belgen' geweest, en ook dit leek een uitstervende zaak te zijn.

Een nieuw elan?

Laten we voor alle duidelijkheid enkele constanten in het Belgisch Afrikabeleid op een rij te plaatsen:

- Behalve tijdens crisisspieken was het Afrikabeleid zelden een prioriteit, noch voor de Belgische politiek noch voor de publieke opinie. Het ontbreken van enige transparantie was voor dat laatste mede verantwoordelijk;
- Na de onafhankelijkheid blonk het beleid niet echt uit in originaliteit en visie, maar dobberde het verder achter de feiten aan; het gegeven dat traditionele actoren (kapitaal, kerk, het Hof) steeds meer terugtraden, is daar niet vreemd aan;
- België, als klein land, beschikte niet over de vereiste middelen voor het voeren van machtspolitiek, waardoor het zich liet inschakelen binnen de door de internationale gemeenschap, in het bijzonder de Verenigde Staten, bepaalde strategie.

Het débâcle in Rwanda, het mislukken van democratisering in Burundi en de periode van machtsovername door Kabila resulteerden in een dieptepunt: afwachten à la de Romeinse veldheer Fabius Cunctator, leek de boodschap. Deze houding werd versterkt door de volstrekt nieuwe situatie: de aanwezigheid van buitenlandse troepen pro of contra Kabila, de interne destabilisering van Rwanda en Burundi, de invasie van – vaak dubieuze – groepen uit het bedrijfsleven, de nadrukkelijke Amerikaanse aanwezigheid in de regio, enz. Met wie en waarover viel er nog te onderhandelen en hoe groot was de manoeuvreerruimte?

De parse coalitie onder leiding van Verhofstadt, die het woord 'vernieuwing' als een soort mantra hanteerde, wilde nochtans deze lijn ook op buitenlands-politiek terrein doortrekken. De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Michel wilde niet alleen een impuls geven aan een ethisch buitenlands beleid, maar ook wat Centraal-Afrika betreft een 'actieve politieke diplomatie' voeren. Dit resulteerde in de zg. Egmontnota (eind

februari 2000) en een bezoek aan de regio. Het is de bedoeling een soort internationaal domino-effect te bewerkstelligen en vooral binnen de EU het initiatief te nemen. Structurele samenwerking komt er niet, zolang er geen vrede is, en hoewel België de VN-waarnemingsmissie MONUC in Congo steunt, worden er geen militairen gestuurd, omdat dit indruist tegen het regeerakkoord. De interne politieke context heeft de positie van het ministerie van Buitenlandse Zaken immers gheherdefinieerd. De tijd dat de minister, omgeven door een aura van *le grand monde*, een grote autonomie kon opeisen, lijkt voorbij. De rol van politiek zwaargewicht wordt aanzienlijk ingeperkt door de collegiale besluitvorming binnen brede coalitieregeringen. Bovendien groeide onder de vorige regering al een gewoonte waarbij de premier alle belangrijke dossiers naar zich toe trok.

Indien België een vernieuwde rol wil spelen in Centraal-Afrika, moet dat wel via de *soft power*, overreding, aangezien het alternatief onbereikbaar is. Dan moet er ook meer *public diplomacy* komen, wil men binnenslands enige weerklank geven aan aantrekkelijke voorstellen. Hier rijzen evenwel grote moeilijkheden, aangezien de Afrikaanse partners – regeringsleiders; rebellen en *warlords*; particuliere groepen – de stille diplomatie, om niet te zeggen geritsel achter de schermen, voorstaan. Er zal ook geduld nodig zijn, wil de diplomatie niet onder *real time pressure* komen te staan. Snelle besluiten zijn vaak voor intern gebruik noodzakelijk, omdat de publieke opinie – al dan niet gestuurd – van politici snelle resultaten eist. Of er voor een 'ethische politiek' dus veel armslag overblijft, is maar ten zeerste de vraag; pragmatisme zal de grote kwesties bijna zeker verdringen, aangezien oplossingen in de praktijk niet gebaseerd kunnen zijn op een streven naar perfectie, maar naar vermijding van het *worst-case-scenario*. Eén zaak lijkt alvast duidelijk: België kan het zich zowel binnenslands als in het buitenland moeilijk veroorloven een slechte beurt te maken, op straffe van verdere verschrompeling van zijn Afrikaanse dimensie. Vandaar dat iedereen uitkeek naar de resultaten van de regionale missie.

De Afrika-reis van minister Michel, en vooral het bezoek aan Congo, werd dan ook bewust buiten de opgeklopte sfeer gehouden. Geen banketten waar een zwarte confrencier *Viva boma, patatten met saucieskes* zong, geen ronkende verklaringen. Zeker, België verdedigt de territoriale integriteit van het land, maar het heeft ook begrip voor de veiligheidsaspecten van de buurlanden. Zeker, België wil departementale steun geven – bestuur, justitie, gezondheid – maar van structurele samenwerking kan vooralsnog geen sprake zijn. En, zeker 'België is maar een klein land'. In ieder geval stond het thema Centraal-Afrika niet op de agenda van de Europese top in Lissabon, wat vragen doet rijzen over de geclaimde voortrektersrol. Dit was overigens

ook Museveni en Mugabe al opgefallen, die wat de eventuele bemiddelingsrol van België betrof de boot afhielden.

De Europees-Afrikaanse top in Kaïro kon slechts gedeeltelijk Michels ambities waarmaken. Enerzijds voerde hij gesprekken met Afrikaanse presidenten als Mbeki en Chiluba, maar veel animo viel er niet te bespeuren bij de Europese zwaargewichten. Duitsland betoont traditioneel maar een matige belangstelling voor Afrika, terwijl Groot-Britannië er al evenmin veel voor voelt Europese initiatieven te steunen die zijn nationale koers zouden doorkruisen. Het was evenwel vooral Frankrijk dat er werk van maakte de Kaïro-top te dwarsbomen. In de ogen van Chirac komt het Parijs toe de bakens uit te zetten. Europa kan dat later financieel bekrachtigen, maar dat België een belangrijke rol wil spelen wekt Frans wantrouwen en weerstand op. Om het met een diplomatiek *container*-begrip te omschrijven: België gaf 'een signaal' af dat het actiever in de regio betrokken wil worden, maar het is verre van duidelijk hoe de andere Europese landen hierop reageren. Een grotere eensgezindheid is in ieder geval geen overbodige luxe, wil men de interesse van de Verenigde Staten wekken. Dit alles, de mate waarin België eigen thema's op de internationale agenda kan plaatsen, vormt een eerste vereiste voor het slagen van een vernieuwd Afrikabeleid.

Minister Michel wilde met zijn veldtocht ook aantonen dat het bedrijfsleven een vernieuwde belangstelling vertoont voor Congo. Eén van de voorwaarden hierbij is dat zowel de diamanthandel als de mijnbouw opnieuw in de geregulariseerde sector komt. De VN-rapporten rond de UNITA-diamant (die onder embargo staat) en de rol die Antwerpen daarin speelt of speelde, hadden de minister duidelijk beroerd. Het bezoek aan het grootste Belgische investeringsproject, een kobaltmijn nabij Lubumbashi, moest zowel het ene als het andere duidelijk maken. Een minister van Buitenlandse Zaken, getooid met bedrijfspet: het is inderdaad geen alledaags gezicht. Het wordt ietwat neteliger wanneer men weet dat de afgevaardigde bestuurder, George Forrest, er een paar jaar geleden door *Human Rights Watch* van werd beschuldigd wapens aan Burundi te hebben geleverd. De minister zij gewaarschuwd: in de tropen zijn de bananenschillen waarover men kan uitglijden nu eenmaal legio.

De Kigali-toespraak van premier Verhofstadt op 7 april 2000, zes jaar na de aanvang van de genocide, was een ander opmerkelijk feit. Het is inderdaad niet vanzelfsprekend om officieel te verklaren '...ik ben ervan overtuigd dat we meer hadden moeten doen, dat we beter hadden moeten doen [...] In naam van mijn land, in naam van mijn volk, vraag ik u om vergeving.' Verhofstadts rede werd niet alleen door Paul Kagame met argusogen bekeken, maar ook door Kabila. Overleeft

minister Michel – die de premier vergezelde en vervolgens overleg voerde met de Rwandese en de Burundese president – de evenwichtsoefeningen, dan getuigt dit op zich zelf al van professionalisme.²

Ook op het nationale vlak blijft het eieren lopen. Het was opvallend hoe de delegatie, naast de entourage van Michel, ook vertegenwoordigers van Binnenlandse Zaken en Defensie telde, alsmede een reeks senatoren en volksvertegenwoordigers. Maar enige vertegenwoordiging vanuit het kabinet Ontwikkelingssamenwerking ontbrak. Staatssecretaris Boutmans (Agalev) werd pas in een laat stadium (te laat?) uitgenodigd en had intussen zijn eigen agenda af te werken. Niet dat Michel daar erg rouwig om was, want hij had reeds herhaaldelijk verklaard dat ontwikkelingssamenwerking onder zijn politieke verantwoordelijkheid ressorteerde. De 'Directie-Generaal Internationale Samenwerking' (DGIS) is inderdaad door een eerdere hervorming in Buitenlandse Zaken geïntegreerd, maar voor belangrijke aangelegenheden geldt een adviesplicht van Ontwikkelingssamenwerking. Michel had amper weer voet gezet op Belgische bodem, of er kwam een publieke nota van Boutmans waarbij deze protesteerde tegen de partijpolitieke benoemingen in de top van DGIS, waarover hij niet eens werd geconsulteerd. Het had er alvast de schijn van dat hij hiermee wilde aantonen zich niet door Buitenlandse Zaken te laten verdringen. Bovendien had de CVP – nu in de oppositie – geweigerd een afgevaardigde mee te sturen op de Afrika-reis. Ze beschuldigde er daarenboven Boutmans van de hervormingen die nog tijdens de vorige regering op gang waren gebracht, te boycotten.

In dezelfde periode verscheen ook de beleidsnota van Bert Anciaux, Vlaams minister voor cultuur, jeugd, stedelijk beleid, huisvesting en Brusselse aangelegenheden, waarvan deel IV de titel 'Ontwikkelingssamenwerking' droeg. Door het St.-Michielsakkoord kreeg Vlaanderen inderdaad de mogelijkheid om binnen het terrein van zijn bevoegdheden internationale initiatieven te nemen. Uit de nota blijkt niet dat Centraal-Afrika een speciale plaats zal innemen. Misschien moet er ook in België maar eens 'une consultation nationale' worden gehouden, in navolging van Kabila's opzet, om meer duidelijkheid te scheppen inzake de nieuwe politieke cultuur. Immers, en dit is meteen de *tweede randvoorwaarde*, zonder continuïteit en eenstemmigheid zal de aanzet tot een nieuw Afrikabeleid verzanden.

Tot besluit

Samenvattend: de spelers zijn veranderd, het veld is omgeploegd en ook de doelstellingen zijn verschoven. Als het buitenlands beleid van België ten aanzien van de ex-koloniale gebieden mee evolueerde, dan was dit veel meer een reactief gebeuren op zowel binnenlandse als

buitenlandse impulsen, dan het gevolg van een pro-actieve politiek. Het huidige bewind moet wel worden nagegeven dat het een periode van bezinning heeft ingelast om deze politiek te herijken en te activeren. Zelfs in het buitenland heeft men blijkbaar opgemerkt dat België nu de intentie heeft een actievere rol te spelen en via ethische profilering het negatieve imago van het land (Dutroux; de dioxine-kwestie, enz.) van zich af te schudden. Maar, zoals het in het kikongo luidt: *Kinsu nsimbidi, mvilu keti wu itina e?*, of vrij vertaald: wie de pot vastgrijpt, mag niet bevreesd zijn de handen zwart te maken. Het is immers vrij duidelijk dat de Afrikaanse leiders Brussel niet zullen plezieren, mocht blijken dat de EU en Washington op een andere golfengte zitten. Daarmee zijn we bij de *derde randvoorwaarde*: diegenen die ter plaatse de lakens uitdelen, moeten een aantoonbaar belang hebben opdat ze zich zullen inschakelen binnen de logica die in Brussel werd ontwikkeld. ■

Noten

- 1 Zie blz 356 e.v. in deze aflevering
- 2 Zie ook Dirk Roctus, "Der Gang nach Kigali" van Belgisch buitenlandminister Louis Michel', in *Internationale Spectator*, juni 2000, blz. 323-326 (toevoeging eindred.)

Literatuur

- G. De Villers (Dir.), *Belgique/Zaire: une histoire en quête d'avenir*, CEDAF/CEDOC LHarmattan, n° 9-10-11, september 1994.
- E. Pay & D. Goyvaerts, 'Belgium, the Congo, Zaire and the Congo: a short history of a very shaky relationship', in: D. Goyvaerts (red.), *Conflict and ethnicity in Central Africa*, Tokio: Institute for the study of languages and cultures in Asia and Africa, 2000, blz. 1-36.
- R. Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek*, Leuven: Van Halewyck, 1998.

Over de auteur

DR RUDDY DOOM is hoogleraar Derde- Wereldstudies aan de Universiteit Gent.

Verschijnt in juli

Clingendael A-4 publikatie

De Europese Kleren van de Duitse Keizer
De toekomst van de Bundeswehr

door Bert Kreemers

Om een gezamenlijk Europees veiligheids- en defensiebeleid tot stand te brengen, ontkomen de meeste Europese landen niet aan een grondige modernisering van hun strijdkrachten. Dat geldt vooral voor de *Bundeswehr*, de krijgsmacht van de grootste lidstaat van de Europese Unie.

Slaat Duitsland de weg in naar een snel inzetbare, sterk verkleinde krijgsmacht of houdt de rood-groene regeringscoalitie in Berlijn vast aan oude modellen en oriëntaties? Wordt Duitsland het Waterloo van het Europese veiligheids- en defensiebeleid? En welke gevolgen hebben de Duitse veranderingen voor Nederland? Wat betekent de nieuwe Duitse aanpak voor het Duits-Nederlandse legerkorps? In deze nieuwe Clingendael-publikatie wordt een oordeel gegeven over de toekomst van de *Bundeswehr*.

Deze Clingendael A-4-publikatie is in de loop van juli beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Na overmaking van f 10,- op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. Bundeswehr wordt de publikatie toegezonden. Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746340/3746360.

Het spook van Lumumba waart rond in België

ERIK KENNES

TERWIJL IEDEREEN DACHT DAT LUMUMBA ECHT DOOD WAS, blijkt hij nu plots nog springlevend en schudt vinnig aan de boom van de Belgische politiek. Hij zal wel in zijn vuistje lachen, want hij hoeft slechts even 'BOEH' te roepen om in het Belgische politieke milieu overal gekibbel te doen opwaaien.

De aanleiding voor dit – tot nu toe – exclusief Belgisch debat is een Belgisch boek geschreven door een Belgische Vlaming: Ludo De Witte.¹ Hij is een aantal jaren geleden in het Congo-dossier gedoken en heeft opgemerkt dat men in de officiële geschiedschrijving over de dekolonisatie van Congo de rol van België altijd heeft weggemoffeld achter de acties van de grote jongens, *in casu* de Verenigde Staten. Na een eerste boek over de Congocrisis heeft hij zijn onderzoek toegespitst op de moord op Lumumba: 17 juni 1961 te Elisabethstad (Lubumbashi), Katanga. Daarbij heeft hij op een vrijwel waterdichte manier de rechtstreekse verantwoordelijkheid aangetoond van de Belgische regering in het drama. Het basismateriaal voor zijn studie haalde hij in de eerste plaats uit de ongepubliceerde dissertatie van Jacques Brassinne, in 1960-1961 raadgever van de Katangese president Tsjombe en dus ook (in)direct betrokken bij de affaire. Het werk van Brassinne is monumentaal: hij slaagde erin de feiten te reconstrueren en een massa getuigenissen te verzamelen van (vooral) Belgen die bij de zaak betrokken waren.

Het tweede basiswerk is een indrukwekkende studie van kolonel Vandewalle, die in de periode 1960-1961 verantwoordelijk was voor de militaire kant van de Katangese afscheiding. Zijn dertiendelig werk, *Mille et quatre jours. Contes du Zaïre et du Shaba* werd in de jaren '70 uitgegeven in een oplage van slechts 25. Weinigen slaagden erin de dertien delen te doorworstelen en het boek bleef slapen op de bibliotheekplanken.

Ludo De Witte deed dat wel en ontdekte dat beide werken in een grote boog heenliepen om de centrale vraag: wat was de precieze verantwoordelijkheid van België? Brassinne legde in de eerste plaats de nadruk op de Katangese regering van Tsjombe; in een populair

werk dat verscheen op basis van het proefschrift werd de moord op Lumumba afgedaan als een afrekening onder de zwarten. De Witte reconstrueerde nogmaals gedetailleerd het verloop van de gebeurtenissen en vulde dit aan met eigen onderzoek: in de VN-archieven in New York en in de Afrika-archieven van het Belgisch ministerie van Buitenlandse Zaken. Zo ontdekte hij dat de VN in die periode een dubbel spel speelden: officieel tegen de afscheiding, maar in concreto meedraaiend in het politieke spel van de westerse mogendheden, met als einddoel de politieke neutralisering van Lumumba. Vervolgens kon De Witte in het Afrika-archief documenten bekijken die veel steun gaven aan de stelling dat de architect van de dood van Lumumba in feite de toenmalige Belgische minister van Afrikaanse Zaken was, graaf d'Aspremont Lynden.

Een sleuteldocument is het telegram dat d'Aspremont op 16 januari, twee dagen vóór de moord naar Tsjombe stuurde om erop aan te dringen dat de gevangene Lumumba naar Elisabethstad zou worden overgebracht. Daarbij wist hij - en dat gold voor alle betrokkenen - dat een uitlevering een gewisse dood betekende voor Lumumba. De Belgen die aanwezig waren in Elisabethstad beseften het politieke risico, en ze waren wellicht niet helemaal akkoord met de uitlevering, maar ze keken allemaal de andere kant op, opgelucht dat er nu eindelijk met Lumumba werd afgerekend.

De grote twistvraag is nu: was België wel direct verantwoordelijk voor de moord? Het staat vast dat het executiepeloton werd geleid door een Belgische kapitein en een Belgische politiecommissaris (in een ontroerend communautair evenwicht: de eerste franstalig, de tweede nederlandstalig). Het staat ook vast dat een andere Belgische politiecommissaris het lijk van Lumumba liet verdwijnen. Maar er is geen uitdrukkelijk bevel tot uitvoering teruggevonden. Het wordt dus een hele klus de hiërarchie van verantwoordelijkheden te reconstrueren, vooral omdat De Wittes boek met geen woord rept over de Congolese kant van de zaak.

Dit is het probleem met dit boek. De Witte toont

onomstotelijk de verantwoordelijkheid van de Belgische regering aan, met medeplichtigheid van de VN en van andere westerse landen, maar zijn interpretatie van het gebeurde blijft zeer rudimentair. Voor De Witte is de hele moordzaak door het Belgische *establishment* opgezet, om het strijdbaar Congolees nationalisme te fnuiken en een neokoloniaal regime te vestigen in Congo. Dat is niet verkeerd: het ontstellende van het boek is namelijk niet zozeer de moord op Lumumba als zodanig, maar dat overal politici naar voren werden geschoven met een veel beperkter legitimiteit dan die van Lumumba. De Witte schildert dit allemaal echter met zeer grove trekken. De contradicties en onenigheden binnen de Belgische politiek worden genegeerd. D'Aspremont Lynden behoorde tot een adellijk geslacht met nauwe banden met het Belgische koningshuis en met de machtige *holding Société Générale*, maar betekent dit dat alles en iedereen als één blok achter hem stond? In dit verband is ook een wezenlijk aspect van de moordzaak in het geheel niet behandeld: de centrale verantwoordelijkheid van de mijnmaatschappij *Union Minière du Haut-Katanga*, die in de provincie Katanga de reële macht uitoefende en afhankelijk was van de *Société Générale*. In de inleiding (blz. 17-18) erkent De Witte dat er tegenstellingen bestaan tussen de elementen van de heersende klasse in België, maar in het verdere verhaal zwijgt hij erover. Het is trouwens zeer de vraag of men in België, het land van de eindeloze compromissen en de bijzonder ingewikkelde beslissingsstructuur, kan spreken van 'één' heersende klasse. Het wordt in de Lumumba-studie wel als premisse aanvaard.

Helemaal niets zegt De Witte over de Congolese kant van de moordzaak. Hij schrijft in zijn inleiding (blz. 17-18) het alleen over de Belgische verantwoordelijkheid te willen hebben, maar de Congolezen worden in het boek zelf in twee kampen onderverdeeld: de goede nationalist (die onafhankelijk zijn en de steun hebben van de bevolking) en de slechte anti-nationalisten (die allemaal gemanipuleerde marionetten zijn, uitgespuwd door de bevolking). Wie ook maar enigszins vertrouwd is met de Congolese politiek, weet dat dit soort tegenstellingen niet kan worden gehanteerd, dat de conflicten veel dieper liggen en dat vaste ideologische posities niet bestaan.

Dit geldt ook voor de rol van de Belgen in Congo. Los van de geestelijke erfenis van de kolonisatie anno 1960 en daarna is er het centrale element van de diepe angst van de Belgen voor geweld dat zich tegen hen zou keren. Lumumba werd zeker beschouwd als degene die de massa's ophitste tegen de blanke bevolking, en men mag niet vergeten dat een van de centrale drijfveren voor wat gemakshalve 'Belgische Afrikapolitiek' wordt genoemd, altijd al de fysieke veiligheid van de Belgen is geweest.

Ten slotte schenkt De Witte geen enkele aandacht

aan het Koude Oorlogsaspect. In de politiek zijn percepties meestal belangrijker dan realiteiten, en men kan onmogelijk ontkennen dat Lumumba geofferd werd in naam van het rode gevaar, ook al waren de enige drijfveren voor Lumumba panafrikanisme en werkelijke onafhankelijkheid.

De Witte schrijft zijn studie in naam van de moraliteit, van het zoeken van de schuldigen, van de verantwoordelijken. Daarachter duiken dan de machtsstructuren op van kolonisator België, een land dat onmogelijk kan hebben gehandeld zonder goedkeuring van de grotere mogendheden. Het twistpunt van de interpretatie van de moord op Lumumba stelt het oude probleem van de moraliteit tegenover de ethiek, van Kant tegenover Hegel, van het zoeken van de schuldige tegenover het begrijpen van het historisch proces. Beide zijn nodig.

Als men nu even eerlijk en consequent zou willen zijn in de Lumumba-commissie van de Belgische Senaat, dan zou men de vraag in deze globale context zien. Maar dan zou men beseffen dat het in dit soort commissies niet echt gaat om het individu Lumumba. Het is onbetwistbaar dat men de moord op een gekozen en gelegitimeerde eerste minister met niets kan vergelijken. Maar ligt men in Congo nu echt wakker van een commissie die de moord onderzoekt van iemand die de meerderheid van de bevolking slechts via overgeleverde verhalen kent? Lumumba leeft verder als de hoop op zelfbeschikking van Congo. Het fundamentele probleem van het land is dat het er nog nooit in is geslaagd zijn lot in eigen handen te nemen. Daarom moet een Lumumba-commissie de bij uitstek politieke vraag behandelen van de huidige en toekomstige relaties tussen België en Congo, want het is daarvoor en daarom dat Lumumba is gestorven. De relaties tussen Belgen en Congolezen worden nog altijd gekenmerkt door een huiveringwekkend paternalisme en in veel gevallen door een onderhuids, onbewust en onuitgesproken racisme. Dan kan men er zich niet van afmaken door de verantwoordelijkheid voor de moord af te schuiven op enkele politici die al lang gestorven zijn, om dan de zaak definitief te klasseren.

Ludo De Witte heeft zijn onderzoek doelbewust op de Belgische kant van de affaire-Lumumba gericht. Daarmee speelde hij in feite mee in de reductie van Congo tot België, wat nu ook is gebleken uit mandaat en samenstelling van de commissie.

De echte Lumumba is de levende Lumumba, en daarom is het van levensbelang dat het werk van die commissie ook met Congolezen, tenslotte toch de eerstbetrokkenen, wordt aangepakt. Helaas heeft men toegegeven aan de aloude Belgische gewoonte Congolese problemen onder Belgen te behandelen. De enige expertise is blijkbaar de Belgische. Congolese deskundigen bestaan blijkbaar niet, behalve één Congolese politico-

loog die *ad hoc* aan de commissie werd toegevoegd en die men indien nodig kan raadplegen, maar die wel 'expert tweede klasse' is. In de ganse discussie rond de benoeming van Congolese deskundigen (of Belgen van Congolese origine) werden voor Congolezen systematisch andere criteria gebruikt dan voor Belgen.

Dit alles toont de dubbelzinnigheden aan van de grote schuldbekentenissen van de laatste jaren. Iedereen bekent schuld, maar niemand beseft dat een echte schuldbekentenis betekent dat men een nieuw begin maakt. Men bekent – zeer terecht – schuld voor de genocide in Rwanda, maar men doet vroom de beide

ogen dicht voor de massale moordpartijen die nu plaatsvinden in de Kivu-streek ... De weg naar een eerlijke dialoog tussen Belgen en Congolezen is nog lang en bochtig. ■

Noot

- 1 Ludo De Witte, *De moord op Lumumba*, Leuven: Uitgeverij Van Halewyck, 1999 (ISBN: 90-5617-236-0).

Over de auteur

ERIK KENNES is verbonden aan het Afrika Instituut in Tervuren, België.

Versijnt in juli

Clingendael A-4 publikatie

Smaller states and the new voting weights in the Council

door Madeleine O. Hosli

De herweging van de stemgewichten die gelden bij toepassing van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming binnen de Europese Unie is één van de meest heikele punten bij de onderhandelingen over het nieuwe verdrag van Nice. De gevoeligheid heeft in het bijzonder van doen met een door kleinere lidstaten gevreesde verzwakking van hun positie binnen de Europese Unie. Nederland, op zijn beurt, hoopt via deze kwestie een versterking van de eigen positie te bewerkstelligen. In deze publikatie worden verscheidene modaliteiten voor aanpassing van stemgewichten besproken en geanalyseerd op hun effect op de stemverhoudingen tussen de lidstaten.

Madeleine O. Hosli is gastonderzoeker bij het Instituut Clingendael en thans Visiting Assistant Professor aan de Universiteit van Michigan, Ann Arbor.

Deze Engelstalige A-4 publikatie is in de loop van juli beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 15,- op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'Hosli'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746-605; -606; -622; -636.

Postkoloniaal Nederland

REMCO RABEN

ER IS WEL GEZEGD DAT DE KOLONIËN EEN ESSENTIEEL onderdeel uitmaakten van de Nederlandse identiteit. Wat gebeurde er met Nederland na het vertrek uit Indië, Nieuw-Guinea, Suriname? Over het proces van de dekolonisatie is veel geschreven. Aan de doorwerking van het kolonialisme en de dekolonisatie is echter veel minder aandacht besteed. Naar mijn weten is H.L. Wesseling een van de weinigen die de vraag hebben proberen te beantwoorden of en hoe de dekolonisatie de Nederlandse samenleving heeft beïnvloed.¹ Wesselings antwoord luidde, met de nuance de historicus eigen: niet, en eigenlijk toch wel. Niet, omdat de verwachte rampspoed niet over Nederland vaardig werd; en eigenlijk toch wel, omdat er zo'n 300.000 repatrianten en immigranten uit voormalig Nederlands-Indië naar Nederland kwamen, onder wie ruim 10.000 Molukkers, van wie enkelen in de jaren '70 door een reeks gewelddadige acties de aandacht op de Molukse kwestie vestigden.

Het beeld wordt beheerst door een paradox: aan de ene kant zou Nederland het afscheid van Nederlands-Indië snel en eenvoudig te boven zijn gekomen. Aan de andere kant wordt aangenomen dat de Nederlandse samenleving nog jarenlang de wonden van de dekolonisatie likte. Het spreken over een 'koloniaal trauma' is dusdanig gemeengoed geworden, dat geen publikatie over de dekolonisatie of haar nasleep onvermeld laat hoe getraumatiseerd de Nederlandse politiek en samenleving waren. Reden genoeg om de geestestoestand van postkoloniaal Nederland eens kritisch te beschouwen.

Het antwoord op de vraag hoe de dekolonisatie in de Nederlandse samenleving heeft doorgewerkt, ligt natuurlijk mede besloten in de kwestie hoe er vóór de dekolonisatie tegen de koloniale bezittingen werd aangekeken en welke positie de koloniën in het Nederlandse wereldbeeld bezetten. Daarnaast bepaalde de positie van Nederland in een snel veranderende wereld de wijze waarop de dekolonisatie is 'verwerkt'. Wat bleef waren de verhalen van de betrokkenen.

Koloniaal en postkoloniaal

De moeilijkheden beginnen, als we willen bepalen wanneer de postkoloniale periode een aanvang nam. De ontakeling van het Nederlandse koloniale bezit strekte zich immers uit over drie decennia – en nog steeds behoren de Antillen tot het Koninkrijk, zij het strikt genomen niet in 'koloniaal' verband. Hoewel de periode van daadwerkelijke dekolonisatie de meeste beroering heeft gewekt, is er veel te zeggen voor een meer evolutionaire visie op *the end of empire*. Zo is gebleken dat in Indonesië de breuk niet zo absoluut was als de formele overdracht van de soevereiniteit doet lijken. Na 27 december 1949 bleef de Nederlandse arm in Indonesië nog sterk aanwezig: van formele dominantie was dan wel geen sprake, maar de bemoeizucht van de Nederlandse Hoge Commissaris en het overwicht van het Nederlandse bedrijfsleven waren zodanig, dat we, naar de beroemde these van de Britse historici Robinson en Gallagher, van 'imperialism after empire' kunnen spreken.² Hoewel er nogal wat kritiek is gekomen op hun stellingen, is het duidelijk dat een zekere afhankelijkheidsrelatie, die de grondslag van het kolonialisme vormde, ook na de formele soevereiniteitsoverdracht bleef bestaan.

Ook als we teruggaan in de tijd, blijkt dat aan de kettingen van de traditionele breukvlakken wordt gerammeld. In de recente geschiedschrijving wordt het late kolonialisme als een voorbode van de veranderingen benadrukt.³ Hoewel Nederlandse politici in de jaren '30 zeiden nog niet te denken aan het verlaten van de kolonie, waren er al duidelijke tekenen dat het kolonialisme eindig was: niet alleen in de duidelijke acties van de Indonesische nationalisten of in het dekolonisatieproces dat in de Filipijnen was ingezet. Het koloniale beleid, hoe halfslachtig ook, werkte zo niet in daad dan toch in woord aan de opvoeding tot zelfstandigheid van de gekoloniseerde volkeren: 'ontvoogding' was een groot woord in die dagen. Ook ondergingen de economieën van Nederlands-Indië en de Caraïbische koloniën in de jaren vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog een sterke

heroriëntatie. De band met Nederland maakte geleidelijk plaats voor een meer op de eigen regio en op Amerika gerichte economie.

Bezien we het vooroorlogse Nederland, dan valt op hoe gering het aandeel van de koloniën in de Nederlandse politieke of culturele identiteit was. Van imperialistische retoriek was weinig te merken, met uitzondering van een korte periode rond 1900, toen de jonge koningin Wilhelmina de Nederlandse imperialistische uitstraling trachtte te cultiveren.⁴ De imperialistische opwindning was echter van korte duur; zij werd al spoedig getransformeerd tot een opvoedingsethiek, die Nederlands-Indië – de West-Indische koloniën kregen hierin een ondergeschikte plaats – als een ontwikkelingsgebied bestempelde.

Het Nederlandse publiek vergaapte zich aan de koloniale tentoonstellingen, de etnografische films en kocht tropische levensmiddelen en snuisterijen waarvan het wellicht een prettige gedachte was dat ze uit de Nederlandse koloniën kwamen. Buiten deze exotische consumptie en buiten de kringen van rechtstreeks betrokkenen heerste er een uitgesproken onverschilligheid voor Indië. Deze gold overigens ook voor de politiek. Herhaaldelijk deden politici en anderen in vooroorlogs Nederland hun beklag over het gebrek aan kennis van en belangstelling voor de koloniën.⁵ Terwijl steeds meer Nederlanders naar Indië vertrokken, en er ook weer uit terugkeerden, bezette de kolonie in het nationale bewustzijn een ondergeschikte positie. De Nederlandse omgang met de koloniale aanwezigheid uitte zich in een combinatie van economisch pragmatisme en een ethisch ontwikkelingsdenken.⁶ Indië was een beleggingsobject, op zijn best een plaats waar men in de beschermde kring van mede-Nederlanders geld kon verdienen. Het lijkt alsof de koloniën nooit echt onderdeel zijn geworden van het Nederlandse nationale bewustzijn.

Het koloniale beleid was primair een zaak van de ambtenaren op het ministerie van Koloniën en kon op een grote mate van consensus in het parlement rekenen. Zelfs in socialistische of sociaal-democratische kringen, waar men een internationalistische inslag en belang bij beëindiging van de kapitalistische uitbuiting van de koloniën zou verwachten, waren de koloniën nauwelijks onderwerp van betekenis.⁷ In 1916 sprak minister van Koloniën Th.B. Pleijte zijn zorg erover uit dat de vergaande desinteresse van de Nederlandse volksvertegenwoordiging het einde van de kolonie kon inluiden.⁸ Het koloniale beleid was dus de zaak van een relatief klein aantal Nederlanders – ambtenaren, politici en ondernemers. Het Nederland waarvan gezegd werd dat het zijn grootheid ontleende aan zijn koloniale bezittingen, bleef in wezen onaangeraakt. Zelfs als element in de politieke retoriek speelde 'Indië', laat staan de Antillen of Suriname, een ondergeschikte rol.

Dekolonisatie

Toch zou de kolonie de Nederlandse gemoederen nog eenmaal bezighouden. De proclamatie van de *Republik Indonesia* op 17 augustus 1945 kwam als een bijna volslagen verrassing. Indië zal zelden zo prominent in de Nederlandse aandacht zijn geweest als in de jaren 1945-1949. De meeste politieke partijen in Nederland waren behoorlijk verlegen met de kwestie. Van een unaniem verzet tegen losmaking van Indonesië was echter geen sprake. De Partij van de Arbeid was aanvankelijk vóór dekolonisatie, tot het in de eigen regeringsverantwoordelijkheid en strijd om de kiezersgunst verstrikt raakte. De communisten waren uitgesproken vóór, de protestantse partijen, ARP en CHU, tegen. De VVD was verdeeld, met een behoudzuchtige meerderheid. De KVP verzette zich lang tegen de Indonesische onafhankelijkheid, overigens niet uit een gevoel van verbondenheid met Nederlands-Indië, maar uit angst niet voor vaderlandslievend genoeg te worden aangezien.⁹ De stemming in de politiek liep hoog op, hetgeen natuurlijk zijn weerslag had op de pers en de publieke opinie. Maar de grootste frustratie in het dekolonisatieproces werd veroorzaakt door de scheuren die de kwestie in het Nederlandse consensusmodel veroorzaakte en in het internationale isolement dat het gevolg was van het Nederlandse optreden.

De houding van pers en publiek was zoals zij te verwachten was: men reageerde vooral op actuele gebeurtenissen. Een duidelijke stroming die van het kabinetsbeleid afweek, was niet te bespeuren, of het moesten de ondernemers zijn, die spoedig beseften dat het beter handeldrijven was in een onafhankelijk Indonesië dan in een kolonie in oorlog. Zelfs veel van de vrijwilligers en dienstplichtigen die naar Indië werden verscheept om de Nederlandse positie in de onderhandelingen te ondersteunen, leken weinig besef van de politieke situatie te hebben.¹⁰

Volgens een opiniepeiling van januari 1947 bezette de Indonesische kwestie de tweede plaats op een ranglijst van problemen die de regering aan diende te pakken; als belangrijkste probleem gold de woningnood.¹¹ Betekent dit dat de Nederlandse bevolking Indië van wezensbelang achtte? Of slechts dat de Indonesische kwestie gedurende korte tijd de aandacht in de binnenlandse politiek opeiste? In 1949 trad een zekere vermoeidheid op. Toen bekend werd dat er een Nederlands-Indonesische Unie zou komen, dat het bedrijfsleven op de oude voet kon doorgaan en dat Nieuw-Guinea niet zou worden overgedragen, schikte Nederland zich in het onafwendbare.

In het Nederlands economisch beleid van eind jaren '40 en van het begin van de jaren '50 speelde de dekolonisatie als zodanig geen rol van betekenis.¹² Dat hoefde ook niet: de Nederlandse economische belangen in

Indonesië leken gewaarborgd. De ondernemers waren gerustgesteld en zagen geen reden zich op andere gebieden te oriënteren. Tegen de tijd dat het Nederlandse bedrijfsleven werd gedwongen Indonesië te verlaten, aan het eind van de jaren '50, was de expanderende Nederlandse economie zeer wel in staat de klap op te vangen. Er zijn aanzienlijke verliezen geleden – vooral door in Indonesië gevestigde ondernemingen, maar ook door bijvoorbeeld de Twentse textielindustrie – maar voor de Nederlandse economie als geheel bleef de schade beperkt.¹³

Nieuw-Guinea bleef van de soevereiniteitsoverdracht uitgezonderd, maar werd dertien jaar na Nederlands-Indië afgedragen. De politicoloog Arend Lijphart heeft hierover een boek geschreven dat een grote invloed heeft gehad op het latere historische perspectief op de jaren '50 en '60. *The trauma of decolonization* gaat eigenlijk alleen om Nederlands hardnekkige – en volgens Lijphart door trauma gemotiveerde – vasthouden aan Nieuw-Guinea, maar heeft een veel bredere interpretatie gekregen: Nederland zou zijn reductie tot formaat van Denemarken slechts met grote moeite hebben geaccepteerd.¹⁴ De frustratie en schaamte over het verlies van Indië uitte zich volgens zijn visie niet alleen in de houding van de Haagse politici jegens de kwestie-Nieuw-Guinea: er zou sprake zijn van een collectief trauma. Deze visie is op vele plaatsen en in vele toonaarden verwoord.¹⁵ Maar hier is voorzichtigheid geboden. Als we mogen afgaan op de opiniepeilingen, dan was het Nederlandse publiek niet zozeer tegen de overdracht van Nieuw-Guinea, als wel tegen het vooruitzicht dat het gebied aan Indonesië zou worden uitgeleverd. Jegens de persoon van president Soekarno bestond beslist een grote animositeit en in dit opzicht speelden irrationele overwegingen een belangrijke rol. In navolging van de verantwoordelijke politici, minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns voorop, zeiden de Nederlanders een grote waarde te hechten aan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's.¹⁶ De ondertekening van het akkoord voor de overdracht van Nederlands laatste Aziatische kolonie vond plaats op 15 augustus 1962 op het hoofdkantoor van de Verenigde Naties in New York. Het commentaar van de pers was bijna unaniem dat het resultaat onontkoombaar was geweest en naar omstandigheden zelfs optimaal was.¹⁷

Van een diepgeworteld *collectief* trauma lijkt geen sprake te zijn, noch in 1949-1950, noch in 1962. Het politieke besluitvormingsproces verliep uitermate tumultueus. De regering ging met de nodige onhandigheid te werk en in politieke kringen leidde het dekolonisatieproces tot de nodige frustraties. Maar de Nederlandse bevolking dacht al snel aan andere dingen. Na de overdracht werd overigens in Nederlandse kringen van het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's nauwelijks meer vernomen. Lijphart heeft dit willen verklaren uit het dekolonisiatetrauma, dat 'een dwingende behoefte om te

vergeten' voortbracht.¹⁸ Doch de plotselinge verdwijning van het hele onderwerp is beter te verklaren uit de relatieve onverschilligheid dan uit collectieve verlegenheid. Nieuw-Guinea had de politici en de pers beziggehouden omdat het een politiek probleem was geworden, niet omdat het gebied nu zo prominent in de Nederlandse geesten was.

Trauma en zendingsdrang

Voor de politieke generatie die na 1949 opkwam, speelden geheel nieuwe vraagstukken. De nationale situatie en de veranderde wereldorde vroegen om een nieuwe oriëntatie. Als er al werd teruggeblikt, dan was het op de Duitse bezetting van Nederland, niet op het koloniale verleden. Maar voorts richtte Nederland zich op andere perspectieven. Meestal wordt verwezen naar een drietal verschijnselen die het Nederlandse beeld op de wereld drastisch hebben gewijzigd en de dekolonisatie hebben vergemakkelijkt. Binnen Nederland stond men voor het vraagstuk van de wederopbouw en industrialisatie. In de buitenlandse politiek richtte Nederland zich op Atlantische en Europese samenwerking. En ten slotte, in de relatie tot de niet-Westerse landen omarmde Nederland de ideologie van de ontwikkelingshulp.

Alfred Pijpers heeft betoogd dat Nederland zich uit compensatiedrift over de verloren koloniale status op het Atlantische bondgenootschap en de ontwikkelingstaak heeft gestort.¹⁹ In hoeverre er sprake was van compensatiegedrag, is natuurlijk moeilijk vast te stellen. De ontredder staat van Nederland, het fiasco van de neutraliteitspolitiek en het ontstaan van de Koude Oorlog noopten in elk geval tot herformulering van de beginselen van buitenlands beleid. De omslag was echter minder radicaal en minder nieuw dan wel is gesuggereerd. De naoorlogse preoccupatie met Atlantische en Europese samenwerking kwam niet helemaal uit het niets tevoorschijn. Doorgaans wordt verondersteld dat de strikte neutraliteitspolitiek en oriëntatie op de eigen koloniën Nederland in een isolement hadden gehouden. Maar het Nederlands buitenlands beleid vóór de Tweede Wereldoorlog had wel degelijk een internationalistische component.²⁰ De naoorlogse aansluiting bij de VN en zelfs bij de NAVO lag dan ook in het verlengde van een lange traditie van pacifistisch georiënteerd internationalisme.

Evenmin is het zo dat de oude waarden eenvoudig werden ingeruild voor de nieuwe. De oude koloniale orde en de nieuwe oriëntatie waren niet elkaars tegenpolen, al heeft de Indonesische kwestie aan het eind van de jaren '40 de Europese en Atlantische relaties onder druk gezet. De twee perspectieven hebben een tijdlang naast elkaar bestaan. De periode van de Indonesische onafhankelijkheidsoorlog kan worden gezien als een overgangsfase, waarin Nederland zich aan de nieuwe ordening van de wereld trachtte aan te passen.²¹ Deze fase

duurde langer dan het eigenlijke dekolonisatieproces in Indonesië. Nederland dacht zijn koloniale problemen in 1949 te hebben opgelost. In de Caraïben toonde het zich een luie dekolonisator: met de inrichting van het Koninkrijksstatuut, dat Suriname en de Antillen autonomie in binnenlandse aangelegenheden verschafte, dacht het zijn taak te hebben volvoerd.²²

De verhouding tussen Nederland en de koloniën kwam vervolgens in het licht van ontwikkelingshulp te staan. De restanten van de overzeese gebiedsdelen die na de vrijwording van Indonesië onder Nederlands beheer bleven – Nieuw-Guinea, Suriname, de Nederlandse Antillen – waren eigenlijk geen koloniën in klassieke zin, maar werden proefstations van ontwikkeling. Zij werden dat overigens in zeer uiteenlopende mate. Het behoud van Nieuw-Guinea als kolonie verplichtte Nederland om het gebied te ontwikkelen en tot toekomstige zelfstandigheid op te voeden. In Suriname en de Antillen was de Nederlandse hand veel minder voelbaar, omdat de lokale regeringen onder het Statuut een veel grotere beslissingsvrijheid genoten.

Nederland omarmde het idee van ontwikkelingssamenwerking. Of Nederland hiermee zijn dekolonisatietrauma's compenseerde, is maar de vraag. In de eerste plaats betrof het niet een geheel nieuw verschijnsel. De ontwikkelingsmissie had haar wortels in het vooroorlogse bevoogdende ontwikkelingsdenken. Na 1949 werd zij ingebed in de nog bestaande koloniale structuur. Tot in de jaren '60 werd het grootste deel van de Nederlandse financiële hulp aan de eigen rijkdelen besteed: in 1956 ging 73% van de Nederlandse ontwikkelingsgelden naar Nieuw-Guinea, Suriname en de Antillen, in 1961 67%.²³ Pas na de overdracht van Nieuw-Guinea is er een omslag waar te nemen en ontstond een grotere diversificatie in de bilaterale hulprelaties.

Het Westen had een missie in de wereld en Nederland liep voorop. Maar waar landen als Groot-Britannië en Frankrijk zich nog profileerden als militaire machten op het wereldtoneel, was voor Nederland slechts een bescheiden plaats in het kielzog van de NAVO weggelegd. Voor de nieuwe wereldpolitiek was Nederland te klein voor een zelfstandige of vooraanstaande rol – maar dat was ook al het geval vóór de dekolonisatie. Het leek overigens geen problemen te hebben met zijn nieuwe positie. Vóór de oorlog had Nederland namelijk al nauwelijks grote status ontleend aan het bezit van Indië. Het argument dat de losmaking van Indonesië Nederland zou reduceren tot de rang van Denemarken was slechts een geslaagde leuze geweest van de anti-Republikeinen, degenen die zich tegen de uitverkoop van Nederlands-Indië verzetten.

Verhalen van de kolonie

De buitenlandse betrekkingen zijn slechts een van de

vele terreinen waar kolonialisme en dekolonisatie een rol speelden. Incidenten in de buitenlandse betrekkingen konden grote weerslag hebben op de binnenlandse stemming. Men denke aan de bezoeken van de Japanse keizers in 1971 en 2000, aan de koninklijke bezoeken aan Indonesië in 1970 en 1995. De acties en verhitte discussies over het koloniale verleden worden gekenmerkt door hun sterk regressieve en parochiale karakter – ze gaan altijd over het verleden en blijven meestal tot de eigen 'Indische' kring beperkt. Deze postkoloniale oprispingen zijn niet te begrijpen zonder besef van de op zijn best welwillende desinteresse van grote delen van de Nederlandse bevolking in koloniale zaken. Hoewel de frequentie en intensiteit van de discussies die van de exkoloniserende buurlanden zeker overtreffen, is er van een 'brede maatschappelijke discussie', zoals Tweede-Kamervoorzitter Wim Deetman in 1995 voorstelde, nooit sprake geweest.

Bijna zonder uitzondering werden de debatten aangezwengeld en gevoerd door leden van de Indische gemeenschappen, die, elk op eigen wijze, aandacht vroegen voor de erfenis van hun Indische verleden en de effecten van de migratie of repatriëring naar Nederland. Verschillende groepen betrokken kampslachtoffers, KNIL-soldaten, militairen van de Koninklijke Landmacht die in de dekolonatieoorlog hadden gevochten, Molukkers, Indische Nederlanders – ze hebben op gezette tijden de bel doen rinkelen. Ze hadden één ding gemeen: hun strijd was er een tegen het geheugenverlies of onbegrip van de Nederlandse samenleving. De stilte die in de jaren '50 rondom Indië ontstond, verklaart de reacties die sindsdien steeds vaker en feller uit Indische en repatriantenkringen te horen waren.

Waar de meeste Nederlanders zich weinig aan het koloniale verleden gelegen lieten liggen, waren de persoonlijke herinneringen van de migranten en repatrianten uit het voormalige Indië niet uit te wissen. Hun aantal was groot, zo'n 300.000 uit Indonesië in het tijdsbestek van een kleine twintig jaar, doch een stempel hebben ze niet op Nederland gedrukt. De Nederlandse houding jegens de 'repatrianten' was overigens tekenend. De Indische Nederlanders, geboren en opgegroeid in Nederlands-Indië, werden slechts met grote aarzeling in Nederland toegelaten. De haastige dekolonisatie van Suriname in 1975 was van Nederlandse kant zelfs ingegeven door de angst voor de komst van grote aantallen Surinaamse immigranten. Enige bedreiging voor de Nederlandse 'eigenheid' vormden de immigranten echter allerminst.

Wat de persoonlijke drama's achter de dekolonisatie ook geweest mogen zijn, het koloniale bezit bleef uiteindelijk een perifere zaak, die buiten de korte perioden van politieke crises de meeste Nederlanders slechts oppervlakkig beroerde. Eenzelfde onverschilligheid bestond overigens ook in het Verenigd Koninkrijk, waar de imperialistische retoriek toch wat robuuster was

geweest dan in Nederland.²⁴ Net als in Nederland, werd het dekolonisatieproces in het Verenigd Koninkrijk echter vooral beheerst door de angst dat de binnenlandse politiek door de overzeese kwesties in het gedrang zou komen.

Er is eigenlijk weinig dat wijst op een duidelijke verandering van perspectief die door de dekolonisatie van Nederlands-Indië teweeg zou zijn gebracht. Andere ontwikkelingen in deze periode waren veelal bepalender, zoals het opkomend internationalisme en het denken over de Noord-Zuidverhoudingen. Tot in de jaren '70 zouden lesboeken voor het geschiedenisonderwijs slechts summiere aandacht schenken aan de dekolonisatie van Nederlands-Indië en zeker niet aan het onafhankelijke Indonesië. Pas vanaf 1975 kreeg de Indonesische geschiedenis een eigen plaats in de schoolboeken.²⁵ Dit had alles te maken met het zich openende wereldbeeld van de Nederlandse samenleving vanaf het einde van de jaren '60. De tweede fase van de ontwikkelingshulp was ingezet, de Amerikaanse interventies in Vietnam gaven aanleiding tot heftige discussies en reacties, en de opkomst van talloze landencomités en Wereldwinkels gaven de niet-Westerse wereld een plaats in het Nederlandse bewustzijn.²⁶ Van de Haagse politiek kreeg de Derde-Wereldbeweging een duw in de rug, waar Joop den Uyl Nederland in het begin van de jaren '70 tot 'gidsland' uitriep.²⁷

Met het koloniale verleden had dit echter weinig van doen. Wel bleef Indonesië prominenter in beeld dan vele andere Zuidelijke landen – door het Nederlands voorzitterschap van het internationaal consortium voor economische bijstand aan Indonesië (IGGI), door de sterk op Indonesië gerichte protesten van de studentenbeweging ASVA en door de Molukse acties. Maar deze verschijnselen stonden veelal los van de discussies over de afwikkeling van het Nederlandse koloniale rijk. Het politiek activisme van progressief Nederland bracht wel mee dat het koloniale verleden sterker dan voorheen werd bekritiseerd. Het effect was slechts een groeiende afstand tussen de herinneringen en verhalen van de Indische migranten en de naoorlogse generatie in Nederland geboren.

Postkoloniale en nationale identiteiten

In een tijd waarin het multiculturalisme een serieus punt van discussie is, als drama of als panacee, is het van belang te beseffen hoe weinig het Nederlandse koloniale verleden heeft bijgedragen aan het Nederlandse zelfbeeld. Het debat over de nationale identiteit van Nederland is in volle gang. Zelden vindt men hierin een verwijzing naar het koloniale verleden: het is kennelijk van weinig belang. Opmerkelijker is dat de komst en aanwezigheid van grote aantallen (post)koloniale migranten het debat nauwelijks hebben beïnvloed.²⁸ In de discussies

over de 'eigenheid' van Nederland komen de koloniën en de koloniale immigranten niet voor. De werkelijke katalysatoren van de discussie over Nederlands eigenheid waren de toestromende gastarbeiders en de Europese eenwording. Net als honderd, of vijftig, jaar geleden, zijn de ontwikkelingen in Europa veel bepalender voor het zelf- en wereldbeeld van de Nederlanders. Dat we, volgens J.A.A. van Doorn, desondanks iets van het koloniale verleden hadden moeten leren: de omgang met culturele verscheidenheid, is een schone doch idealistische gedachte.²⁹

Hiermee is niet gezegd dat het koloniale verleden geheel is verdwenen. Op talloze momenten en terreinen zijn de echo's hoorbaar. De geschiedenis van kolonisatie en dekolonisatie weigert echter te verdichten tot een eenvormig geschiedbeeld. Een vergelijking met het Nederlandse verleden van de Duitse bezetting is misschien instructief. Wat de Duitse bezetting betreft, zijn de morele ijkpunten na de Tweede Wereldoorlog nagenoeg gelijk gebleven. De voormalige tegenstander en bezetter heeft zijn ongelijk bekend en spijt betuigd. Hoewel er een zekere verschuiving heeft plaatsgevonden van een beeld van moedig verzet naar de joodse vernietiging en er meer aandacht is ontstaan voor de onverschillige omstanders, zijn de posities van goed en fout niet wezenlijk verschoven.

Het koloniale verleden is daarentegen veel ambivalenter. In de verwarrende opeenvolging van gebeurtenissen onder het Nederlandse bestuur, de Japanse bezettingstijd en de onafhankelijkheidsoorlog zijn de posities van goed en fout, van daders en slachtoffers moeilijk vast te stellen. Hoewel het kolonialisme is afgezworen, heeft de ontwikkelingsretoriek van het late kolonialisme zijn sporen in het geschiedbeeld nagelaten: Nederland deed het zo slecht nog niet.³⁰ Wat ook in de beoordeling meespeelt, is dat Nederland nooit werkelijk door de gedekoloniseerde landen tot de verantwoording is geroepen. De economische en politieke machtsverschillen zijn sinds het koloniale tijdperk bijna onverminderd aanwezig, alsook het bijbehorende superioriteitsdenken en exotisme.

De tegenstrijdigheden in de koloniale en postkoloniale erfenis hebben de uitkristallisering van een onduidelijk interpretatief schema verhinderd. Dit én het feit dat het grootste deel van de Nederlandse bevolking uiteindelijk slechts oppervlakkig of tijdelijk door het kolonialisme werd beroerd, verklaren de staat van verwarring over het koloniale verleden. ■

Noten

- 1 H.L. Wesseling, 'Indië verloren, rampspoed geboren. Nederland na de dekolonisatie', in: Idem, *Indië verloren, rampspoed geboren en andere opstellen over de geschiedenis van de Europese expansie*, Amsterdam, 1988, blz. 285-308.

- 2 Hans Meijer, *Den Haag – Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962*, Utrecht, 1994, blz. 640-641; voor de stellingen van Gallagher en Robinson, zie vooral R. Robinson, 'Imperial theory and the question of imperialism after empire', in: *The journal of imperial and commonwealth history*, 12(2), 1984, blz. 42-54.
- 3 Zie bijv. John Darwin, 'What was the late colonial state?', in: *Itinerario. European journal of overseas history*, 23, 1999, blz. 73-82.
- 4 Martin Bossenbroek, *Holland op zijn breedst. Indië en Zuid-Afrika in de Nederlandse cultuur omstreeks 1900*, Amsterdam, 1996.
- 5 Bob de Graaff, 'Kalm temidden van woedende golven'. *Het ministerie van Koloniën en zijn taakomgeving 1912-1940*, Den Haag, 1997, blz. 241.
- 6 J.A.A. van Doorn, *De laatste eeuw van Indië. Ontwikkeling en ondergang van een koloniaal project*, Amsterdam, 1994.
- 7 J.A.A. van Doorn, 'De sociaal-democratie en het koloniale vraagstuk', in: *Socialisme & democratie*, 56(11), 1999, blz. 483-492, aldaar 485.
- 8 De Graaff, a.w. noot 5, blz. 252.
- 9 Jan Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, Baarn, 1983.
- 10 Zie bijv. H.J.A. Hofland, *Tegels lichten of ware verhalen over de autoriteiten in het land van de voldongen feiten*, Amsterdam, 1972, blz. 39.
- 11 Bank, a.w. noot 9, blz. 225.
- 12 H. Baudet, M. Fennema e.a., *Het Nederlands belang bij Indië*, Utrecht/Antwerpen, 1983, blz. 11-12.
- 13 Jan Luiten van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht, 1997, blz. 45-46.
- 14 Arend Lijphart, *The trauma of decolonization. The Dutch and West New Guinea*, New Haven/Londen, 1966.
- 15 Het meest pregnant in: Alfred E. Pijpers, 'Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem, 1991, blz. 204-218 (eerder gepubliceerd in *Internationale Spectator*, februari 1991, blz. 62-70); zie bijv. ook Maarten Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950-1990*, Den Haag, 1994, blz. 25.
- 16 Lijphart, a.w. noot 14, blz. 247-249.
- 17 *Het Parool*, 16 augustus 1962, geeft een overzicht van de reacties in de dagbladen.
- 18 Lijphart, a.w. noot 14, blz. 286.
- 19 Pijpers, a.w. noot 15, blz. 207-211.
- 20 Remco van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede. Nederland en het streven naar een nieuwe wereldorde 1919-1946*, Amsterdam, 1999.
- 21 Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht, 1995, blz. 129-130; Henri Baudet, 'The Netherlands after the loss of empire', in: *Journal of contemporary history*, 4(1), 1969, blz. 127-139.
- 22 Peter Meel, *Tussen autonomie en onafhankelijkheid. Nederlands-Surinaamse betrekkingen 1954-1961*, Leiden, 1999.
- 23 J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, Den Haag, 1999, blz. 392.
- 24 John Darwin, *The end of the British empire. The historical debate*, Oxford/Cambridge, Mass., 1991, blz. 13-14.
- 25 Tom van der Geugten, 'Het einde van Indië in schoolboeken', in: *Moesson*, 40(3), oktober 1995, blz. 11-14.
- 26 Kuitenbrouwer, a.w. noot 15, blz. 64-65.
- 27 James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam/Meppel, 1995, blz. 78.
- 28 Rob van Ginkel, *Op zoek naar eigenheid. Denkbeelden en discussies over cultuur en identiteit in Nederland*, Den Haag, 1999.
- 29 J.A.A. van Doorn, *Indische lessen. Nederland en de koloniale ervaring*, Amsterdam, 1995.
- 30 Een voorbeeld van waardering voor de koloniale prestaties is J.J.P. de Jong, *De waaier van het fortuin. Van handelscompagnie tot koloniaal imperium. De Nederlanders in Azië en de Indonesische archipel 1595-1950*, Den Haag, 1998.

Over de auteur

REMCO RABEN is verbonden aan het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) te Amsterdam.

NEDERLAND ZOEKT HET TWEEGESPREK Neobilaterale accenten in de Europese politiek

Alfred Pijpers (red.)

Achter de façade van de vertrouwde multilaterale kaders voor de Nederlandse buitenlandse politiek heeft zich een 'wirwar van bilaterale assen en lijnen' ontwikkeld. Na de Koude Oorlog wordt Den Haag meer en meer gedwongen zich te voegen naar een bilaterale speelstijl in de Europese politiek.

Deze notitie tracht het neobilateralisme van de jaren '90 in beeld te brengen aan de hand van een reeks studies over de betrekkingen die Nederland zowel onderhoudt met de 'buurlanden' (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Luxemburg), als met enkele andere belangrijke spelers in de Europese politiek (Spanje, Polen, Rusland en Oekraïne, Verenigde Staten). Wat heeft het buurlandenbeleid van het eerste kabinet-Kok opgeleverd? Is er een reëel perspectief voor 'wisselende coalities'?

Aan de publikatie hebben meegewerkt: Jan Willem Brouwer, Steven Everts, Martin van den Heuvel, Otto Holman, Marianne van Leeuwen, Hans van der Meulen, Alfred Pijpers, Rob Schreurs, Barend Verheijen.

Deze *Clingendael Notitie* is verkrijgbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael* of door overmaking van f 15,00 op giro 924999 t.n.v. Instituut *Clingendael* te Den Haag o.v.v. 'Notitie 7'. Informatie bij de Afdeling Onderzoek van Instituut *Clingendael*, tel.: 070-3245384, tst. 340/360.

Dekolonisatie als leerproces

J.J.P. DE JONG

'Losgerukt uit het isolement': Nederland tussen Indonesië-oriëntatie en Europa: 1945-1951

TERWIJL ONDERZOEK NAAR HET NAOORLOGS NEDERLANDS buitenlandse beleid het laatste decennium 'in de lift zit', verheugt zich één onderwerp in een *splendid isolation*: de dekolonisatie van Indonesië.¹ Is het een misplaatst gevoel voor politieke correctheid of vrees die onderzoekers van een dergelijk 'beladen' onderwerp af houdt? De traditionele, maar achterhaalde zwart-witstellingen die in de media maar ook daarbuiten hoogtij vieren, zorgen blijkbaar voor een moeilijk te overwinnen drempelvrees. De dekolonisatie van Indonesië was evenwel méér dan een moeizame worsteling met een ingewikkelde problematiek, die de gemoederen in beide landen diep verdeelde en die op de relaties na de onafhankelijkheid een zware wissel trok. De Indonesische kwestie heeft het Nederlands buitenlandse beleid op allerlei manieren diep beïnvloed.

Azië of Europa: omslag in het buitenlandse beleid

Handhaving van het machtsevenwicht tussen de grote Europese mogendheden via een gerichte neutraliteitspolitiek, waarborging van vrije handel en sterke oriëntatie op het koloniaal bezit in Azië waren de drie elementen geweest die het Nederlands buitenlandse beleid vóór de Tweede Wereldoorlog in essentie kenmerkten. Het kabinet in Londen beseftte al snel dat de internationale machtsconstellatie door de oorlog ingrijpend was veranderd en dat een ander, actiever beleid noodzakelijk was. Nederland nam dan ook volop deel aan de conferenties van Bretton Woods en van San Francisco (zij het in het laatste geval minder uit overtuiging dan uit pragmatische overwegingen), waarin respectievelijk de grondslagen werden gelegd voor een nieuw stelsel van internationale monetaire samenwerking en de oprichting van de VN werd voorbereid. Tegelijkertijd werden samen met de Belgische en Luxemburgse regeringen-in-ballingschap afspraken gemaakt voor nauwere onderlinge samenwerking, de Benelux.² Met de geallieerde partners werden tevens regelingen getroffen met het oog op de terugkeer naar Indië.

Desondanks werden de eerste naoorlogse jaren gekenmerkt door verwarring, onzekerheid en frustratie over de Nederlandse rol in 'de verwarde en geteisterde wereld waarin wij, moegeslagen mensen, onze weg moeten zoeken'. Voor een deel vormde dit een weerspiegeling van het diffuus en verwarrend karakter van de internationale economische en politieke verhoudingen. Anderzijds bleken de oude tendenties van afzijdigheid nog sterk. De Nederlandse buitenlandse-politieke elite viel dan ook deels terug op de vooroorlogse denkbeelden en illusies. Weliswaar geloofden de eerste twee naoorlogse kabinetten dat de Verenigde Naties de beste garantie waren voor het handhaven van vrede en veiligheid, maar een objectieve waarnemer kon hierin een terugkeer zien naar de verwachtingen over de Volkenbond. Eind 1946 leek het de Britse ambassadeur 'of de tijd had stilgestaan'. De koersverandering naar een nieuwe internationale rolbepaling ging haperend. De samenwerking via de Benelux verliep moeizaam. De aandacht werd boven alles gedomineerd door twee vraagstukken die om een oplossing vroegen: Indonesië en Duitsland.³

Het jaar 1948 luidde het begin in van een meer fundamentele koerswijziging. Allereerst waren er de Koude Oorlog, die juist in dat jaar met de communistische machtsovername in Tsjecho-Slowakije en de onherroepelijke opmars van Mao's leger in China escaleerde, en de in 1947 aangekondigde Marshall-hulp, die in de loop van 1948 van start ging. Het vormde tevens het begin van de Europese samenwerking. De Amerikanen lieten hun initiatief namelijk vergezeld gaan van de eis dat de ontvangende Europese landen hun economisch beleid op elkaar zouden afstemmen. Dat leidde in 1948 tot de oprichting van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEEB). De Koude Oorlog inspireerde ook tot militaire samenwerking: eerst via het in maart 1948 tussen de Benelux, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk gesloten Verdrag van Brussel, vervolgens via het een jaar later (april 1949) tussen de Verenigde Staten en de West-Europese

landen opgerichte Atlantisch bondgenootschap in de vorm van het Noordatlantisch verdrag.⁴

Het waren essentiële stappen, maar zij zouden pas op termijn in een concrete koersverandering resulteren. Nederland hechtte op dat moment slechts beperkte betekenis aan de kersverse samenwerkingsverbanden. Wat Europa betreft wilde men niet verder gaan dan economische samenwerking. Ook de NAVO gaf men geen prioriteit. Indien Nederland zou moeten kiezen tussen zijn taken in de NAVO en zijn taken in Oost-Azië – zo verklaarde minister van Buitenlandse Zaken D.U. Stikker tijdens de kamerdebatten over ratificatie van het Noordatlantisch verdrag in 1949 – dan zou 'de verantwoordelijkheid ... tegenover de volkeren van Indonesië het zwaarst moeten wegen'.⁵

Stickers uitspraak illustreerde hoe sterk het Nederlands buitenlands beleid op Azië georiënteerd bleef. Het in november 1946 gearafaerde en in maart 1947 getekende akkoord van Linggadjadi vormde een mijlpaal in de relaties met de voormalige kolonie Indonesië. Het bood niet alleen de grondslag van een onafhankelijk Indonesië, maar ook van een intensieve samenwerking, waarin Nederland zijn toch altijd nog zware economische en fysieke presentie kon continueren. Aangezien de afspraken die met de *de facto* erkende Republiek Indonesië werden gemaakt, telkens weer stukliepen op de onwil van de achterbannen (eerst op beide achterbannen, vervolgens op de Republikeinse), bleef de ingewikkelde Indonesische dekolonisatieproblematiek een alles bepalende factor in het naoorlogs beleid. Zij had volgens het socialistische Tweede-Kamerlid, M. van der Goes van Naters, een verlamdend effect op het regeringsbeleid. De andere verlamdende factor was volgens hem de Koude Oorlog, maar – indien beide kwesties om voorrang streden – was het Indonesië dat de gedachten beheerste. Dat bleek wel tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Brussel en het Noordatlantisch verdrag. Toen de crisis rond Indonesië na de tweede militaire actie in de eerste maanden van 1949 op een hoogtepunt kwam en Nederland door het optreden van de Veiligheidsraad en de Verenigde Staten met de rug tegen de muur stond, waarschuwde minister Stikker zijn Europese en Amerikaanse gesprekspartners zelfs dat dit consequenties zou hebben voor de Nederlandse deelname aan beide verdragen.⁶

De dubbele oriëntatie gaf het beleid in 1948-1949 iets tweeslachtigs. Lag het voorland van Nederland in Azië of in Europa of in beide tegelijk? Toen Nederland in 1949 de soevereiniteit overdroeg aan de Verenigde Staten van Indonesië, was de keuze eigenlijk al gemaakt. Feit was dat Indië zich reeds sinds de Eerste Wereldoorlog in zijn commerciële betrekkingen meer en meer op Azië en de Verenigde Staten was gaan oriënteren en dat de Nederlandse rol belangrijk was afgenomen. Tijdens het dekolonisatieproces was een stroming

binnen het ministerie van Economische Zaken zich daarvan steeds bewust geweest. Deze moest lange tijd opboksen tegen een stroming die vond dat de economische relatie met Indonesië van elementair belang was, maar kreeg onder minister J.R.M. van den Brink (kabinet-Drees) de overhand. Het resulteerde in november 1949, aan de vooravond van de Ronde-Tafelconferentie-overeenkomst, in een befaamd geworden nota waarin Van den Brink de grondslag legde voor een op Europa gericht industrialisatieproces. Indonesië werd in de nota niet meer genoemd! Van den Brinks nota was een verdere stap in het proces van commerciële dekolonisatie en van heroriëntatie op de eigen regio.⁷ Met de soevereiniteitsoverdracht verdween Indonesië definitief als een thema dat het Nederlands buitenlands beleid sterk had gedomineerd.

Indonesië was dan wel op het tweede plan gekomen, Nederland had nog wel hoge verwachtingen van de economische en politieke samenwerking die op de rails was gezet. Het hoopte dat het via gerichte hulp en via de Nederlands-Indonesische Unie een sleutelrol kon spelen. De samenwerking met Indonesië was een van de belangrijkste drijfveren van het kabinet geweest bij zijn besluit van 3 oktober 1949 te participeren in het nieuwe technische hulpprogramma van de VN. Den Haag werd echter in zijn hoop op intensieve samenwerking al in de loop van 1950 ernstig teleurgesteld. Toen puntje bij paaltje kwam, bleek Indonesië genoeg te hebben van de Nederlandse assistentie. Duizenden deskundigen verlieten het land, het uitgebreide hulp- en samenwerkingspakket dat via de Unie werd geboden, werd een mislukking en de Nederlandse *know how* werd evenmin via het technische hulpprogramma van de VN benut. De Nederlands-Indonesische Unie bleek al snel een doodgeboren kind te zijn. Indonesië belandde weliswaar niet op een zijspoor, maar kreeg in het totaal van het beleid minder aandacht dan het eerder had genoten.⁸

Met het politiek en economisch op het tweede plan geraken van Indonesië in 1949 en 1950 kwam er ruim baan voor de andere koers. Het politiek en economisch vizier werd voortaan op Europa en op de NAVO gericht. De omslag was even opvallend als verrassend. Nederland had net als de Britten eerst afwijzend gestaan tegenover een Europese federatie. Toen begin 1950 het plan-Schuman werd gelanceerd, reageerde het evenwel positief.⁹ Nederland werd onder minister J.W. Beyen zelfs een van de grote inspiratoren voor een geïntensiverde vorm van economische samenwerking. In april 1951 ondertekenden zes West-Europese landen, waaronder Nederland, het verdrag tot de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, en in mei 1952 tekenden dezelfde landen het verdrag voor een Europese Defensie Gemeenschap. 'De eeuwenoude band met Indonesië was verbroken en ons zwaartepunt

lag thans in Europa,' concludeerde de diplomaat H.F.L.K. van Vredenburg. Hij zag het als een fundamentele verandering.¹⁰

Het einde van een illusie

Met het verlies van Indonesië verloor Nederland niet alleen zijn traditionele, op Azië gerichte oriëntatie. Nederland had sinds de afscheiding van België (1839) sterk het idee gekoesterd dat het in Europese context als een klein land gold, maar via het koloniaal bezit 'de eerste mogendheid van de tweede rang' was, een middelgrote mogendheid. 'Java en de Staalmeesters zijn eigenlijk onze beste twee aanbevelingsbrieven,' had de schrijver Busken Huet reeds in 1884 gesteld.¹¹ Volgens Stikker was echter na het verlies van Indië 'Nederland een klein land geworden'. Nederland had het gevoel – aldus de historicus Baudet – terug te vallen 'tot de rang van Denemarken', zoals Engeland tijdens de Suez-crisis vreesde terug te vallen tot de rang van Nederland.¹²

De gedachte dat Nederland tot 'het verlies van Indië' nog als een middelgrote mogendheid werd beschouwd, was echter een illusie. In feite was de Tweede Wereldoorlog reeds de genadeklap geweest. De nederlaag tegen Japan had Nederland tot klein land gedegradeerd. Nederlands rang als middelgrote mogendheid ging met Doormans eskader op 27 februari 1942 in de Javazee ten onder. Hoe de grote mogendheden Nederland bekeken was tijdens de onderhandelingen over het Handvest van de VN navrant duidelijk geworden. Ook in de twee kernkwesaties waarmee Nederland na 1945 kampte: Duitsland en Indonesië, kwam het contrast tot uiting tussen de illusies over een middelgrote status en de beperkte Nederlandse machtsmiddelen annex afhankelijkheid van anderen, zo stelt Hellema terecht.¹³ In de Indonesische kwestie was van meet af aan de internationale component (lees: de Britse en later Amerikaanse druk en beïnvloeding) nadrukkelijk aanwezig; aanvankelijk tot immense frustratie van het kabinet en van reactionair Nederland. Uit de wijze waarop de Verenigde Staten en in hun kielzog de Veiligheidsraad in 1949 reageerden op de tweede militaire actie, bleek ten overvloede op welke rang Nederland zat. Frankrijk werd met zijn veel reactionairder Indo-Chinabeleid totaal anders behandeld.

Leerschool en gewenning

Het afscheid van Indonesië was echter niet alleen elementair in het proces van een fundamentele heroriëntatie van het Nederlands buitenlands beleid, de dekolonisatieperiode speelde ook een sleutelrol in het proces van gewenning van Nederland aan een volstrekt veranderde wereld en de noodzaak van een totaal ander, activistischer post-neutraliteitsbeleid. Het verblijf in Londen en

Melbourne was voor de Nederlandse en Indische regeringen-in-ballingschap al een elementaire leerschool geweest, maar dit leerproces had nog zijn beperkingen gehad door de beperkte actieradius van het beleid en het geringe aantal leerlingen. Vóór de oorlog had – zo constateerde buitenlandspecialist G.J.N.M. Ruygers in 1952 – Nederland 'op een afgezonderd eiland' geleefd. Maar de situatie was sinds 1945 door de Indonesische kwestie en door de eerste stappen naar Europese samenwerking (de Benelux) drastisch veranderd. 'Ons land is, internationaal-politiek, losgerukt uit een isolement. Het scheepje heeft zee gekozen en een tocht over een effen, onbewogen zee, onder een heldere, onbewolkte hemel is het bepaald niet. Is het een wonder, dat de bemanning, nog steeds een beetje onwennig, tastend de juiste koers zoekt?'¹⁴

De Indonesische kwestie confronteerde niet alleen het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook de Nederlands politieke elite met de (on)mogelijkheden van de internationaal-politieke verhoudingen. BZ was vóór de oorlog een apparaat met evidente handicaps en gebreken geweest. Het afzijdigheidsbeleid liet haar sporen na via een beperkte deskundigheid, gebrek aan ervaring en inefficiëntie op allerlei terreinen. Kwamen voor onverwachte uitdagingen te staan, dan liet het apparaat het nogal eens afweten. Ondanks de bril van minister H.A. van Karnebeek werden bij het opstellen van het gevoelige verdrag met België in 1925 larmoyante blunders gemaakt. BZ stond in de economische wereld dermate laag in aanzien, dat de economische relaties in de jaren '30 werden afgepakt en voortaan door het ministerie van Economische Zaken werden behandeld.

In Azië was de zeggenschap van BZ wel heel gering. De vertegenwoordigers aldaar waren weliswaar diplomaten, maar deze ontvingen hun belangrijkste directieven vanuit Batavia. In feite voerde de gouverneur-generaal een vrij zelfstandig beleid. Geheel in lijn hiermee was dat minister-president H. Colijn besloot de uiterst gevoelige economische onderhandelingen met Japan in de jaren '30 onder de supervisie van het ministerie van Koloniën te laten voeren. Dit departement bezat evenmin veel expertise, maar dat gold niet voor de staf van de gouverneur-generaal, waar het departementshoofd voor Economische Zaken, H.J. van Mook, zich een uitstekend onderhandelaar toonde.¹⁵

Tijdens en na de Tweede Wereldoorlog zette deze lijn zich voort. Het was Van Mook die als luitenant-gouverneur-generaal de belangrijke onderhandelingen voerde met de Amerikanen en Australiërs over de terugkeer naar Indië. Het waren eveneens de internationaal ervaren Van Mook en zijn staf die naast de minister van Overzeese Gebiedsdelen het beleid bepaalden inzake de uiterst ingewikkelde Indonesische problematiek. Den Haag en BZ kwamen hieraan aanvankelijk niet te pas.

Dit was des te opmerkelijker omdat de kwestie van meet af aan een zware internationale dimensie kende. Engeland had namelijk tot het einde van 1946 de politiek-militaire touwtjes in Indië in handen. Hoe het leerproces verliep, was scherp waar te nemen. Aanvankelijk beschikte geen enkel departement in Den Haag over het noodzakelijk inzicht of de vereiste expertise. Er bestond een sterke neiging om op de ingewikkelde problematiek ideologische etiketten te plakken: Soekarno als collaborateur, herstel van het Nederlands gezag, het eigengereide handelen van Van Mook.¹⁶

Juist vanwege deze belangrijke internationale dimensie begon ook BZ gaandeweg meer en meer te participeren. Voor de politieke afdeling van het ministerie werd Indonesië zelfs de hoofdtaak.¹⁷ Toen de Republiek Indonesië als gevolg van het akkoord van Linggadjati *de facto* werd erkend en verscheidene landen er diplomatieke relaties mee wensten aan te knopen, leidde dit tot brede inzet van het diplomatiek apparaat. Dit gebeurde eveneens toen er na de eerste militaire actie een brede internationale reactie losbarstte, onder andere in de Veiligheidsraad. In de onderhandelingen die leidden tot het akkoord van Renville (januari 1948) en de daaropvolgende gesprekken, was het de Nederlandse diplomaat Van Vredenburg die de feitelijke leiding kreeg van de Nederlandse delegatie. De komst van een nieuw coalitiekabinet in augustus 1948 en het gedwongen vertrek van Van Mook luidden een machtsverschuiving in, waarbij het kabinet in Den Haag in feite de touwtjes zelf in handen nam. Naast de dominante minister van Overzeese Gebiedsdelen, E.M.J.A. Sassen, mat ook de minister van Buitenlandse Zaken, Stikker, zich een rol aan. De internationale factor was extra belangrijk geworden doordat de Verenigde Staten hun pro-Nederlandse koers hadden gewijzigd. In de slotonderhandelingen speelde Stikker met Sassen een essentiële rol. Toen de Republiek Indonesië onder druk van haar achterban wederom de met uiterste inspanning bereikte compromissen afwees, de tweede militaire actie uitliep op een volledige mislukking van het Nederlands beleid en de Veiligheidsraad alsook de Verenigde Staten Nederland klemzetten, was het BZ dat via de briljante diplomaat J.H. van Roijen een door de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon-annex-fungerend gouverneur-generaal L.J.M. Beel gecreëerde uitweg wist te verzilveren. Het akkoord dat hij op 7 mei 1949 met de Indonesische onderhandelaar Mohamad Roem sloot (naar aanleiding waarvan Beel overigens ontslag nam), vormde de basis van de Ronde Tafel Conferentie, die op 27 december 1949 leidde tot de soevereiniteitsoverdracht.

De Indonesische kwestie bood Buitenlandse Zaken niet alleen de kans om in een uiterst ingewikkelde materie een sprong voorwaarts te maken; de problematiek fungeerde tegelijkertijd als een leerschool in het diplomatiek bedrijf. Het deed een hele generatie oudere

en jonge diplomaten wennen aan de harde *ins and outs* van de internationale machtsverhoudingen. Een marquant voorbeeld was de diplomaat en oud-gouverneur-generaal, A.W.L. Tjarda van Starkenborgh Stachouwer, die zich van een irrealistische *diehard* (die zich tegen besprekingen met de nationalistische kantte en zich voor koloniaal gezagsherstel uitsprak) ontwikkelde tot een realist in het Indonesië-beleid. Van Roijen en Van Vredenburg waren andere voorbeelden. Maar ook H.N. Boon, die als secretaris-generaal onder Stikker de nieuwe organisatie van het te klein geworden departement op poten zou zetten, had een Indonesische leerschool. Hij was in 1946-1947 buitenlandadviseur van Van Mook en was een van de weinigen die na de eerste militaire actie beseften waar hem de schoen van de Indonesische kwestie wrong: de overgangperiode. Ook ambassadeuriale grootheden, zoals J.G. De Beus, M.F. Vigeveno, A.Th. Lamping en A.M.L. Winkelman deden een groot deel van hun ervaring met het internationaal bedrijf op in het Indonesië-beleid dat van Delhi, Singapore, Canberra tot Washington, Londen en New York moest worden verkocht, waarvoor steun moest worden gevraagd en dat tegen soms felle kritiek moest worden verdedigd. Zelfs een internationaal ervaren onderhandelaar als Beyen (later minister van Buitenlandse Zaken) moest via de Indonesische kwestie leren dat VN-kwesties toch wel anders moesten worden aangepakt dan economische problemen. In zijn memoires vertelt hij met enig schaamrood op de kaken dat hij door de geringe ervaring van hem en zijn staf met de VN-methoden niet bij machte was te voorkomen dat de Republiek als volwaardig participant tot de Internationale Handelsorganisatie (ITO) in oprichting werd toegelaten, hoewel zij na Linggadjati slechts *de facto* en niet *de jure* werd erkend.¹⁸

Wat voor diplomaten gold, gold trouwens ook voor de Nederlands politieke elite: de politieke partijen, het parlement en de pers. En al helemaal voor ministers. De weigering van het kabinet-Schermerhorn in oktober 1945 om met Soekarno c.s. te praten, kan niet alleen als een politieke, maar ook als een humanitaire blunder worden gekenschetst. Alleen immers op de conditie van een gesprek met de nationalistische leiders wilden de Britten militair interveniëren om de tienduizenden Nederlanders op Java te redden die als gevolg van een massale etnische zuiveringsgolf van Republikeinse jongeren met de dood werden bedreigd. Van Mook negeerde de bevelen en redde daarmee duizenden het leven. Een opvallende bekering was ook die van de liberaal Stikker, die als minister een ontwikkeling doormaakte van een reactionaire 'roer-moet-ommer' à la zijn VVD-voorman P.J. Oud naar een realist die een compromis via onderhandelingen voorstond. Navrant was ook hoe het Nederlandse kabinet de internationale repercussies op de tweede militaire actie volstrect over het hoofd

zag. Uiterst pijnlijk was het leerproces voor minister Sassen, die in 1949 dacht dat de Amerikanen voor een buigen-of-barstenpolitiek zouden zwichten. In het zicht van scherpe Veiligheidsraadsresoluties wilde hij de Verenigde Staten voor de keuze stellen: hetzij Nederland zijn gang te laten gaan, hetzij Indië volledig te abandonneren. Een manoeuvre die van een volstrekt gebrek aan inzicht in de machtsverhoudingen blijk gaf. Zij werd dan ook door het voltallige kabinet afgestraft. Sassen trad af, maar zou later een van de meest efficiënte Nederlandse ambassadeurs worden.

Een koloniale erfenis

De koloniale erfenis en de moeizame wijze waarop het dekolonisatieproces was verlopen, werkten op langere termijn ook nog op andere wijze krachtig door. De politicoloog A.E. Pijpers heeft er enige jaren geleden een even stimulerend als lucide essay aan gewijd, waarin hij in de omvang van de Nederlandse marine, het hardnekkig vasthouden aan Nieuw-Guinea en in het 'tiers-mondisme' onder minister Pronk (in de jaren '70) even zovele tekenen zag van een streven het verlies van koloniale status en *grandeur* te compenseren. Pas toen Nederland door deze periode heen was, kon van een normalisatie van het buitenlands beleid worden gesproken.¹⁹

Pijpers' theorie is prikkelend, maar vertoont bij toetsing al gauw rafels. Ook Pijpers heeft zich zonder meer laten leiden door de gangbare visies op de dekolonisatie en de kwestie-Nieuw-Guinea. Deze visie van een naar koloniaal herstel strevend Nederland, dat na ingrijpen van de VN en de Verenigde Staten wel moest dekoloniseren en vervolgens als reactie aan Nieuw-Guinea vasthield, is sinds de jaren '60 – toen Lijphart haar in een baanbrekende studie vastlegde – erg populair, maar houdt in het licht van later onderzoek geen stand.²⁰

Ook op Pronks vérgaande interventiezucht is een andere visie mogelijk. Nederland koestert sinds het einde van de 19de eeuw het via de *Max Havelaar* uiterst populair geworden messianistische idee dat het bij uitstek een taak heeft andere volken te helpen bij hun sociaal-economische ontwikkeling. Dat er achter Pronks 'tiers-mondisme' – zoals Pijpers stelt – een groot schuldgevoel schuilgaat over het koloniaal verleden, is zonder meer juist. Maar heeft de gehele ontwikkelings-samenwerking in Nederland niet veel te maken met het door Multatuli sterk aangewakkerde gevoel in het krijt te staan bij de kolonie (Van Deventer sprak van een 'Ereschuld')? Een gevoel dat ethische kolonialen, zoals A.W.F. Idenburg, inspireerde tot de voorloper van de moderne ontwikkelingssamenwerking, het Welvaarts-beleid? Vormden beide ministerschappen van Pronk – aldus bekeken – niet eerder een intensivering van de aloude interventionistische en messianistische instincten

dan een breuk? Kan men in plaats van een *tijdelijke* compensatiedrang niet beter van een continue 'Multatuliaanse tendens' in het Nederlands buitenlands beleid spreken?

Wie voorbij de obligate noties een scherpere blik werpt op het Nederlandse koloniale beleid, stuit nog op andere interessante vragen. Sancties via bestuurlijke en militaire interventies, 'bestrafing van de hoofden' vanwege 'misbruiken' behoorden tot het standaardinstrumentarium van het koloniaal bestuur. De gretigheid waarmee Nederland zich na de oorlog – zonder zich af te vragen wat de politieke en andere consequenties zouden zijn – overgaf aan een tweetal militaire acties in 1947 en 1948 ('politiële acties' ter bestraffing van de Republiek vanwege niet gehonoreerde overeenkomsten), vasthield aan Nieuw-Guinea, Zuid-Afrika boycotte, in 1982 de ontwikkelingsrelatie met Suriname opschortte, Indonesië in 1991 bestrafte (dit land reageerde tot grote ontsteltenis met contrasancities) en na de val van de Muur (1989) participeerde in het internationale sanctiebeleid tegen Irak, Joegoslavië, Servië en recent tegen Oostenrijk, is een opvallend gegeven. Sancties vormen blijkbaar een vast geloofsartikel in het Nederlands buitenlands beleid.

Dat sancties zich evengoed tegen Nederland zouden kunnen keren, zoals het ingrijpen van de Veiligheidsraad en de Verenigde Staten, de economische sancties van Washington, alsook de internationale boycot in 1948-1949 bewees, is een les die op een bepaald niveau niet werd geleerd. Maar dat deze in het geheel geen sporen hebben achtergelaten, kan toch moeilijk worden beweerd. Scherppte deze ingrijpende ervaring niet in hoezeer een klein land afhankelijk was van de grote mogendheden? Deed het niet het besef toenemen dat directe vormen van militaire, politieke en economische samenwerking noodzakelijk waren om de politieke integriteit en zelfstandigheid van een klein land te waarborgen? Gaf deze ingrijpende ervaring niet een extra impuls aan de oriëntatie op Europa en op de NAVO? Vormde dit niet de diepste verklaring dat Nederland door de jaren heen zo'n exceptioneel trouwe bondgenoot was van de Verenigde Staten? En, *last but not least*, zadelden de plotselinge hardhandige interventie door de Verenigde Staten en de VN annex het totale isolement waarin Nederland kwam te verkeren, de besluit-bepalende elite niet op met een diepgevoelde verlatings-angst? Verklaart dit het soms typisch Nederlandse diplomatenyndroom geen eigen, geïsoleerd standpunt te durven innemen en het beste jongetje van de klas te willen zijn? Kwam deze vrees in 1992 weer navrant naar voren, toen de media en de politiek bewuste bovenlaag *Black Monday* diep geëmotioneerd als een internationale nederlaag ervoeren in plaats van als een even gewaagde, maar dappere poging die helaas mislukte?

Tot besluit

Het afscheid van Indonesië had al met al vérgaande gevolgen. Het had een diepgaande invloed op de richting die het Nederlands buitenlands beleid nam. Het speelde een sleutelrol in het proces van gewenning aan de internationale politieke constellatie en de ingrijpend gewijzigde positie van Nederland. Het was een leer-school voor diplomaten, ministers en politieke elite. Het werd het startpunt waarbij het koloniale welvaartsbeleid zich over de hele wereld verbreedde tot ontwikkelings-samenwerking. De koloniale erfenis met zijn mengeling van een hoge taakopvatting, interventiezucht, moralisme en bestraffing klonk tegelijkertijd door in de gretigheid waarmee Nederland na de oorlog bij herhaling bereid bleek het sanctiewapen te hanteren. Dat minister Pronk in 1995 de loftrumpet stak over de ideoloog van het 'Ethisch beleid' en het daaraan gekoppelde 'ethische imperialisme', Multatuli, wie hij een actuele betekenis toekende, was dan ook veelzeggend.²¹ ■

Noten

- 1 Illustratief is de bijzonder geslaagde bundel die N.C.F. van Sas in 1991 samenstelde over het Nederlands buitenlands beleid. In de overigens voortreffelijke bijdragen speelt de dekolonisatie van Indonesië als factor in het geheel van de buitenlandse relaties van Nederland nauwelijks een rol. Het onderwerp wordt bestreken door een bijdrage van Paul van 't Veer. De nieuwe inzichten waarvan diens artikel bij verschijning in 1978 blijkt gaf, waren 13 jaar verder in het licht van latere publikaties (L.G.M. Jaquet in 1982; Jan Bank in 1983; L. de Jong in 1984; H.F.L.K. van Vredenburg in 1985; P.J. Drooglever in 1985; J.J.P. de Jong in 1985 en 1988; P.M.H. Groen in 1991) achterhaald. Zie N.C.F. van Sas, *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem, 1991.
- 2 L.G.M. Jaquet, 'The role of a small state within alliance systems', in: P.M. Hommes, *Nederland en de Europese eenwording*, Den Haag, 1980, blz. 188, 190. Voor de conferenties van Bretton Woods en San Francisco zie J.W. Beyen, *Het spel en de knikers. Een kroniek van 50 jaren*, Rotterdam, 1968, blz. 147, 153 e.v.; en H.F.L.K. van Vredenburg, *Den Haag antwoordt niet. Herinneringen van Jhr.Mr. H.F.L.K. van Vredenburg*, Leiden, 1985, blz. 187-190.
- 3 Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Zeist, 1995, blz. 112-115; 129, 130; H. Daalder, 'Nederland en de wereld, 1940-1945', in: Van Sas, a.w. *noot 1*, blz. 140, 144; H.A. Schaper, 'Het Nederlandse veiligheidsbeleid, 1945-1950', in: Van Sas, a.w. *noot 1*, blz. 152-154, 156, 158; L.J. Brinkhorst, 'Nederland in de Europese gemeenschap: terugblik en vooruitzicht' in: Hommes, a.w. *noot 2*, blz. 201, 202. Het citaat is afkomstig van een deelnemer aan een PvdA-partijcongres in 1946. Zie M. van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd. Een tocht door de twintigste eeuw. Herinneringen*, Amsterdam, 1980, blz. 142, 143.
- 4 Brinkhorst, a.w. *noot 3*, blz. 202; Hellema, a.w. *noot 3*, blz. 135, 136.
- 5 Hellema, a.w. *noot 3*, blz. 148; Brinkhorst, a.w. *noot 3*, blz. 202; Schaper, a.w. *noot 3*, blz. 167, 168.
- 6 Hellema, a.w. *noot 3*, blz. 145, 147; Van der Goes, a.w. *noot 3*, blz. 137. Voor Stickers waarschuwingen zie *Officiële Bescheiden inzake de Nederlands-Indonesische Betrekkingen 1945-1950*, bewerkt door P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten, Deel XVII, Den Haag, 1993, blz. 140 e.v.; 168, 169; 261 e.v.
- 7 H. Baudet & M. Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, Utrecht, 1983, blz. 9-13; 29-53; 100-104; 212, 213.
- 8 J.J.P. de Jong, 'Onder ethisch insigne. De origine van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking', in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent, *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, Den Haag, 1999, blz. 70, 71; J.J.P. de Jong, *De waaier van het fortuin. De Nederlanders in Azië en de Indonesische archipel 1595-1950*, Den Haag, 1998, blz. 622. Hellema (zie a.w. *noot 3*, blz. 138 e.v.) ziet het tijdvak 1948-1952 als een periode waarin het Nederlands buitenlands beleid fundamenteel omsloeg, met als kenmerken enerzijds een concentratie op Europa en de NAVO en dwars daar doorheen de concentratie op Indonesië. Mijn stelling is dat de omslag in twee, duidelijk te onderscheiden fasen verliep. In de eerste fase (1948, 1949) belemmerde de Indonesische kwestie de oriëntatie op Europa en de NAVO; in de tweede fase (1949, 1950) loste de bemoeienis met Indonesië voor het grootste deel op en kwam er ruim baan voor de andere koers.
- 9 Schaper verbaast zich hier nogal over. Hij beseft echter niet dat het wegvallen van de factor Indonesië en de negatieve ervaringen met de VN een beslissende invloed hadden. Dit vlakt niet weg dat ook de door hem genoemde Amerikaanse druk en de oplossing van 'de Duitse lacune' een rol speelden. Zie Schaper, a.w. *noot 3*, blz. 168.
- 10 Brinkhorst, a.w. *noot 3*, blz. 203; Hellema, a.w. *noot 3*, blz. 137. Zie ook Jaquet, a.w. *noot 2*, blz. 192. Voor het citaat zie: Van Vredenburg, a.w. *noot 2*, blz. 449.
- 11 C. Smit, 'Zelfstandigheidspolitiek van Nederland voor 1940', in: Van Sas, a.w. *noot 1*, blz. 72; M. Kuitenbrouwer, 'Het imperialisme van een kleine mogendheid', in: Van Sas, a.w. *noot 1*, blz. 65; en J.L. Heldring, 'Nederland in de wereld, 1945-1985', in: Van Sas, a.w. *noot 1*, blz. 243.
- 12 H. Baudet, 'Nederland en de rang van Denemarken', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, jrg. 90, 1975, blz. 430-444. De vergelijking die men in Engeland met Nederland maakte, is te vinden bij Van Vredenburg, a.w. *noot 2*, blz. 495. Voor het citaat zie D.U. Stikker, *Memoires, 's-Gravenhage*, 1966, blz. 213.
- 13 H. Daalder, 'Nederland en de wereld, 1940-1945', in: Van Sas, a.w. *noot 1*, blz. 127, 128; 136-139; Hellema, a.w. *noot 3*, blz. 100 e.v.; p.110, 111, 115.
- 14 G. Ruygers, 'In de maalstroom der wereldpolitiek', in: *Socialisme in de branding. Een bundel opstellen onder redactie van G. Ruygers*, Amsterdam, 1952, blz. 221, 222; 250.
- 15 Rolf Schuurisma, 'De beste van het interbellum. Herman Adriaan van Karnebeek (1918-1927)', in: Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse zaken in de twintigste eeuw*, Vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw, Den Haag, 1999, blz. 87, 88, 90, 91, 94-96; Ton van Zeeland, 'Onder Wilhelmina's vleugels. Frans Beelaerts van Blokland (1927-1933)', in: Hellema, Zeeman en Van der Zwan, a.w. *noot 15*, blz. 115, 116; Hein Klemann, 'Colijns

marionet op het Plein. Jacob Adriaan Nicolaas Patijn (1937-1939)', in: Hellema, Zeeman en Van der Zwan, a.w. noot 15, blz. 132.

- 16 Voor deze schets van de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken zie de *Officiële Bescheiden inzake de Nederlands-Indonesische Betrekkingen 1945-1950*, bewerkt door S.L. van der Wal, P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten, Den Haag, 1971-1996 (20 delen), alsook J.J.P. de Jong, *Diplomatie of strijd. Het Nederlands beleid tegenover de Indonesische Revolutie 1945-1947*, Amsterdam, 1988.
- 17 Van Vredenburg, a.w. noot 2, blz. 203.
- 18 Beyen, a.w. noot 2, blz. 195. Overigens zou het toen niet van een ITO komen.
- 19 Alfred E. Pijpers, 'Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek', in: Van Sas, a.w. noot 1. Eerder gepubliceerd in de *Internationale Spectator*, jrg. 45, no. 2, februari 1991, blz. 62-70.
- 20 Arend Lijphart, *The trauma of decolonization. The Dutch and West New Guinea*, New Haven, 1966. Lijphart entte zijn onderzoek vooral op een analyse van de binnenlands-politieke ontwikkelingen. Dat de kwestie-Nieuw-Guinea zich vooral tegen de achtergrond van een escalatieproces in de Nederlands-Indonesische relaties ontwikkelde en wat Nederland betreft vooral in deze context dient te worden

gezien, is evenwel een mening die zich juist bij een analyse van de diplomatieke verwickelingen sterk opdringt. Zie E.I. van der Meulen, *Dossier Ambon*, 's-Gravenhage, 1981; E.J.M. Duynstee, *Nieuw-Guinea als schakel tussen Nederland en Indonesië*, Amsterdam, 1961; H. Meyer, *Den Haag-Djakarta, Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962*, Utrecht, 1994; R.E. van Holst Pellekaan, I.C. de Regt en J.F. Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea's. De Koninklijke Marine in Nederlands Nieuw-Guinea 1960-1962*, Amsterdam, 1990; J.L.R. Huydecoper van Nigtevegt, *Nieuw-Guinea. Het einde van een koloniaal beleid*, 's-Gravenhage, 1990; en Ben Koster, *Een verloren land. De regering Kennedy en de Nieuw Guinea-kwestie*, Baarn, 1991.

- 21 Rede van minister Pronk op 28 juni 1995 ter gelegenheid van de verschijning van *Ter Laans Multatuli Encyclopedie* van K. ter Laan, in: *Informatie*, 14 juli 1995, nr 27. Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Over de auteur

DR J.J.P. DE JONG is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij promoveerde in 1988 op *Diplomatie of Strijd. Het Nederlands beleid tegenover de Indonesische Revolutie 1945-1947*.

Verschenen in mei

Clingendael A-4 publikatie

NMD: De Amerikaanse Waterlinie

door Kees Homan en Bert Kreemers

Deze zomer – zo is de bedoeling – neemt de Amerikaanse president een beslissing over de invoering van een afweersysteem tegen ballistische raketten. Zo'n 'National Missile Defense' moet het Amerikaanse grondgebied beschermen tegen druk en chantage door 'schurkenstaten', zoals Noord-Korea.

Hoe ziet zo'n verdedigingssysteem er uit en is de dreiging wel reëel? Wat betekent de invoering voor de veiligheid van de bondgenoten in Europa en wat zijn de gevolgen voor de betrekkingen tussen het Westen en Rusland? Betekent de invoering het einde van het ABM-verdrag en dempt het de verwachtingen voor verdere stappen op wapenbeheersingsgebied?

De bondgenoten, waaronder Nederland, is gevraagd naar hun opvattingen. Kiest Nederland positie? Een gefundeerde stellingname is wenselijk. Deze publikatie beoogt daartoe een eerste aanzet te zijn.

Deze Clingendael A-4-publikatie is in de loop van mei beschikbaar bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael of door overmaking van f 10,- op giro 924999 t.n.v. Instituut Clingendael o.v.v. 'NMD'. Informatie bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel.: 070-3245383, tst. 340/360.

De eeuw van Indië in de Nederlands-Japanse betrekkingen

L. VAN POELGEEST

DE VIER EEUWEN OUDE *SPECIAL RELATIONSHIP* TUSSEN Nederland en Japan is nauw verweven met het (post-) koloniale verleden. Alle zeewegen naar Holland vanuit de factorij op Decima liepen via Batavia, hoofdstad van het koloniale rijk in de Indische archipel. Voordat Japan zich in de zeventiende eeuw afsloot van de buitenwereld en de Hollanders in 1641 als enige westerlingen handelsrechten verleende op het eiland Decima bij Nagasaki, vertrokken er Japanners naar Java in dienst bij de VOC. Tijdens de periode van het Japanse isolement vormden de handelscontacten met de Hollanders het enige directe venster van Japan op het Westen. De VOC vervoerde Japanse goederen naar Java, inclusief het koper waaruit de VOC haar munten sloeg, terwijl de Hollanders (vergezeld van personeel uit Java en Ceylon) Japan door hun geschenken een blik boden op Europa en de Indische eilanden. Toen Japan na 1853 de deuren voor de buitenwereld weer opende, vertrok een groep Japanse studenten naar Nederland via Batavia, waar zij werden ontvangen door de gouverneur-generaal. Dat kan gezien worden als het begin van de 'eeuw van Indië' in de geschiedenis van de Nederlands-Japanse betrekkingen, een periode waarin de relatie tussen beide landen onderdeel vormde van een driehoeksverhouding met Nederlands-Indië/Indonesië.

De Indisch-Japanse handel bleef in de negentiende eeuw beperkt tot één schip per jaar, maar nam vanaf het begin van de vorige eeuw snel toe door de economische expansie van Japan. Een Nederlandse scheepvaartmaatschappij, de Java-China-Japan Lijn, en enkele Japanse concurrenten openden directe verbindingen tussen beide eilandenrijken, waardoor de goederenstroom groeide en zich wederom Japanners vestigden in de Indische archipel. De groei van dit handelsverkeer kreeg een forse impuls tijdens de Eerste Wereldoorlog, toen de verbindingen tussen Nederlands-Indië en het moederland waren verbroken. Gedurende de jaren '20 bereikte de Indisch-Japanse handelsbalans een stabiel evenwicht op hoog niveau.¹

Bij deze opgaande lijn, van een voorspoedige en har-

monieuze handelsrelatie, knaagde echter de argwaan jegens Japan. Den Haag en Batavia waren zich sedert de overwinning van Japan op China (1895) bewust van het agressieve karakter van de Japanse expansie op politiek en militair gebied en de bedreiging die dit inhield voor Nederlands-Indië. Het was zaak geworden Japan te erkennen als belangrijke mogendheid en een einde te maken aan vormen van discriminatie waaraan Japan aanstoot kon nemen. Nederland sloot zich daarom in 1896 aan bij de westerse landen die Japan op voet van gelijkwaardigheid bejegenden door het prijsgeven van de handelsbeperkingen en extraterritoriale rechten die Japan eerder waren opgelegd. Het Nederlands-Japanse handelsverdrag van 1896 werd drie jaar later gevolgd door de totstandkoming van de 'Japannerwet'. Deze wet verleende de Japanse ingezetenen van Nederlands-Indië, in die jaren grotendeels bestaande uit marskramers en prostitués, de bevoorrechte juridische status van Europeanen.

Deze preventieve maatregelen konden toereikend lijken totdat Nederland tijdens de Japans-Russische oorlog bijna in conflict met Japan raakte over de voorgenomen levering van steenkool aan de Russische vloot in de Indische wateren. Sedert deze gebeurtenissen en de overwinning op Rusland in 1905 vormde Japan definitief de voornaamste bedreiging in de scenario's van de Indische defensie. De Japanse zege raakte het koloniaal bewind bovendien in de kern, omdat de ontluikende nationalistische beweging had gezien dat Aziaten op eigen kracht de Europeanen konden verslaan. De schrik zat er voor goed in bij Den Haag en Batavia. Men ging de groeiende groep Japanners in Nederlands-Indië beschouwen als onlosmakelijk onderdeel van een ongedeelde, agressieve Japanse expansie op economisch, politiek en militair gebied. Om de uitwendige en inwendige veiligheid van Nederlands-Indië tegen de Japanse expansie te vergroten, zocht Den Haag buitenlandse bondgenoten en ontwierp men plannen voor een forse uitbreiding van de vloot, terwijl Batavia het toezicht verscherpte op Japanse immigranten en hun economische activiteiten.

Bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog bleken deze maatregelen tevergeefs en overbodig. Bondgenoten had Nederland niet gevonden, de vloot was nog niet uitgebreid en het politionele toezicht in de kolonie stuitte op het beginsel van de 'open deur' in de Indische economie. Al snel werd duidelijk dat Japan zijn expansie richtte op China en niet in zuidelijke richting. In de Nederlands-Japanse verhoudingen begon nu een tijdperk van ontspanning en harmonie, die werden bevestigd in het Verdrag van Washington (1922). Dit verdrag stabiliseerde de verhoudingen tussen de vloten van de grote mogendheden in de Stille Oceaan. Het ging bovendien vergezeld van een verklaring van de grote mogendheden, inclusief Japan, tot bevestiging van de *status quo* van Nederlands-Indië.² De politieke en militaire argwaan jegens Japan verdween daarmee niet geheel, maar deze kreeg een latent karakter.

De Indische argwaan werd opnieuw virulent in de jaren '30. De Japanse expansie in Mantsjoerije leidde Batavia zowel in 1931 als in 1933 tot het besluit de oliehavens van Borneo militair te versterken. Tegen deze dreigende politieke achtergrond vond tegelijkertijd de grootste economische expansie van Japan naar Nederlands-Indië plaats. De Twentse textielprodukten werden sedert 1931 van de Indische markt verdreven door Japanse textielprodukten die na de devaluatie van de *yen* goedkoper waren geworden. Bovendien bood de Indische markt de Japanse textielindustrie een welkome vervanging voor de Chinese markt, die door de politieke conflicten tussen beide landen als afzetgebied verdween. Tegelijkertijd daalde de Indische export naar Japan drastisch, omdat Japan overging tot het importeren van suiker uit de kolonie Formosa. Den Haag en Batavia zagen zich genooddaakt de Japanse invoer te contingeren, maar voerden eerst overleg met Japan om tot overeenstemming te komen. Deze handelsbesprekingen vonden in 1934 plaats te Batavia in een nerveuze politieke atmosfeer en mislukten uiteindelijk. Op enkele terreinen zette men het handelsoverleg voort en dit leidde later tot deelakkoorden. Batavia ging intussen over tot afkondiging van een groeiende reeks contingeringsmaatregelen, die niet alleen de Japanse export maar ook de Indonesische bevolking troffen.

In de tweede helft van de jaren '30 voerde de Indische argwaan jegens Japan ook in politieke zin opnieuw de boventoon. Het patroon van de jaren vóór de Eerste Wereldoorlog herhaalde zich. Den Haag zocht informeel de steun van Engeland en versterkte de Indische defensie, terwijl Batavia een bijzondere inlichtingendienst, de Dienst voor Oostaziatische Zaken, oprichtte, die de Japanners, in het bijzonder hun contacten met Indonesische nationalistenv, scherp in het oog hield.³ Deze maatregelen werden geïntensiveerd na de bezetting van Nederland in 1940, terwijl Batavia de door Japan verlangde besprekingen over de levering van Indische olie

lang slepende hield. Na de eenzijdige afkondiging van een Amerikaans olie-embargo in de zomer van 1941, waarbij Batavia zich aansloot, vonden Amerikaans-Japanse besprekingen plaats die eindigden met de Japanse aanval op Pearl Harbor op 7 december 1941.⁴

Het bondgenootschap met Engeland en de Verenigde Staten kon niet verhinderen dat Japan Nederlands-Indië aanviel en bezette. De Nederlandse capitulatie op Java vond plaats op 8 maart 1942. Tienduizenden Europeanen werden door het Japanse bewind geïnterneerd in kampen voor krijgsgevangenen of burgers. Eén op de zes kwam om. De Europeanen van Indo-Europese afkomst, die buiten de kampen bleven, verloren hun bevoorrechte positie en werden gewantwoord door de Japanners en Indonesiërs. De Japanse bezetting was vooral gericht op exploitatie van de natuurlijke grondstoffen en de menselijke arbeidskracht ten behoeve van de oorlogvoering. Dit hield in dat vele Indonesiërs als dwangarbeiders werden ingezet. Mede door de verstoring van gebruikelijke handelspatronen tussen de archipel en andere landen en binnen de archipel, ontstonden er steeds grotere tekorten aan voedsel en textiel. Tegelijkertijd bood het Japanse bewind de Indonesische bevolking meer ruimte voor deelname aan het bestuur en politieke ontwikkeling. Naarmate de krijgskansen zich tegen Japan keerden, nam het politieke gewicht van de leidende Indonesische nationalistenv toe. De Japanners troffen vanaf 1944 voorbereidingen voor de onafhankelijkheid van Indonesië naar het model van de andere vazalstaten die zij hadden geschapen. Deze voorbereidingen bevonden zich in een vergevorderd stadium toen Japan op 15 augustus 1945 capituleerde.

Het besluit zich na de capitulatie verder afzijdig te houden, was het belangrijkste aandeel van de Japanners in de gebeurtenissen die uiteindelijk leidden tot de onafhankelijkheid van Indonesië. De Japanse militairen op Java en Sumatra trokken zich terug in hun kazernes en boden daarmee vrij spel aan de Indonesische nationalistenv die het bestuur overnamen en zich wapenden. De Britse militairen en terugkerende Nederlandse autoriteiten konden door het verzet van Indonesische nationalistenv hun gezag slechts op delen van Java en Sumatra vestigen. De rol van de Japanners bleef in deze fase van het Nederlands-Indonesische conflict voor beide partijen van betekenis. De Japanners konden wapens leveren aan de Indonesiërs, maar hun inzet aan geallieerde zijde kon ook doorslaggevend zijn bij de bescherming van Europese geïnterneerden tegen Indonesische aanvallen. Tegelijkertijd liepen de Japanners het risico zelf slachtoffer te worden van gewelddadige Indonesische acties of als verdachte van oorlogsmisdaden door de geallieerden opgepakt te worden. De geallieerden dwongen Japanners verder tot koeliewerk of isoleerden ze in kampen of eilanden waar zij in hun eigen onderhoud moesten voorzien. In deze omstandig-

heden zagen de Japanners in Nederlands-Indië (ongeveer 300.000) reikhalzend uit naar hun repatriëring, die plaatsvond in de zomer van 1946. Daarna bleven nog ongeveer 15.000 Japanners achter voor koeliewerk (tot begin 1947) of berechting wegens oorlogsmisdrijven. Bij de repatriëring bleven honderden Japanners spoorloos omdat zij samenwoonden met een Indonesische vrouw of de Indonesische nationalist militair terzijde stonden. De Indische krijgsgaden berechttten ongeveer duizend Japanners, van wie bijna een kwart ter dood veroordeeld en geëxecuteerd werd. Daags voor de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië in 1949 werden de overige berechte Japanners vanuit Batavia naar de Suga-mo-gevangenis in Tokio verscheept.⁵

Compensatie

De betrekkingen met Japan stonden in de eerste jaren na de capitulatie in het teken van schadevergoeding en voorkoming van Japans expansionisme. Daarbij stuitte Nederland op het beleid van de Verenigde Staten, dat gericht was op economisch en vervolgens ook militair herstel van Japan. De Verenigde Staten maakten feitelijk de dienst uit in bezet Japan. Zij gunden de voormalige bondgenoten, inclusief Rusland en China, daarbij alleen een vorm van vrijblijvende advisering via de zogenaamde Far Eastern Commission (FEC). Bij de voorbereiding van het Nederlandse standpunt in de FEC bleek meer dan eens dat bij de vakdepartementen in Den Haag en Batavia de vooroorlogse ervaringen en argwaan domineerden. Zij bepleitten strenge beperkingen van de Japanse industrie en vloot, en verder omvangrijke herstelbetalingen. Buitenlandse Zaken sleep daar de scherpste kanten vanaf met verwijzingen naar het milde Amerikaanse beleid. Desalniettemin slaagden de Indische leden van de Nederlandse delegatie erin om via de FEC enkele Indische *claims* op restitutie en levering van machines erkend te krijgen. Dat succes kon begin 1947 op de valreep worden geboekt. Kort daarop schoven de Verenigde Staten alle *claims* op de lange baan, omdat zij Japan wilden inschakelen als bondgenoot in de Koude Oorlog. In 1949 kondigden de Verenigde Staten in de FEC aan dat zij definitief géén *claims* meer zouden steunen.

Daarmee was de roep om compensatie niet verstomd. Tijdens de onderhandelingen over het vredesverdrag met Japan in 1950 stelden de Verenigde Staten buiten twijfel dat Japan niet schadeplichtig was. Zij zwichtten echter voor Britse druk de Japanse tegoeden in neutrale landen beschikbaar te stellen voor een uitkering aan voormalige krijgsgevangenen. Buitenlandse Zaken had geen reden gezien deze *claim* te ondersteunen. Evenmin zag het aanleiding te pleiten voor uitbreiding van deze kring van uitkeringsgerechtigden tot de voormalige burger-geïnterneerden of dit punt tijdig ter

beslissing aan de minister voor te leggen. Toen minister Stikker zich onder druk van de publieke opinie genoodzaakt zag alsnog een uitkering voor de burger-geïnterneerden te verwezenlijken, stond de tekst van het verdrag in politieke zin al vast. Op de vredesconferentie in San Francisco (1951) slaagde Stikker erin, door Amerikaanse tussenkomst, van de Japanse minister-president Yoshida een schriftelijke toezegging los te krijgen voor bilateraal overleg over een uitkering voor burger-geïnterneerden. Dat bleek voldoende om de Staten-Generaal in 1952 te bewegen tot goedkeuring van het vredesverdrag.⁶

Daarop volgden jaren van moeizaam overleg, waarbij Nederland over weinig andere drukmiddelen beschikte dan het tempo van vrijlating van de veroordeelde Japanse oorlogsmisdadigers. Zolang geen akkoord was bereikt, bleef de prille vrede kil. Enigszins *contrecœur* en weinig hartelijk gaf het kabinet gevolg aan het Japanse verzoek om kroonprins Akihito in 1953 te ontvangen. Culturele initiatieven werden afgehouden. In 1955 mislukten de lang en gedegen voorbereide besprekingen in Tokio. Eerst in 1956 vond een doorbraak plaats en kon een akkoord over het smartengeld getekend worden.⁷

Normalisering met hindernissen

Na 1956 kwam de weg vrij voor normalisering van de bilaterale betrekkingen. Dit pad werd echter enkele malen doorkruist door ontwikkelingen in de verhouding tussen Nederland en Indonesië. Tegen wil en dank raakte Japan betrokken in het steeds hoger oplopend geschil tussen beide landen over Nieuw-Guinea. Aanvankelijk weerde Nederland alle Japanners uit Nieuw-Guinea, maar in de tweede helft van de jaren '50 erkende men de economische en politieke betekenis van Japanse activiteiten in het betwiste rijksdeel. Eind 1957 begon de nationalisatie van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië en sloten Indonesië en Japan een akkoord over herstelbetalingen en investeringen. In deze omstandigheden stelde Japan zich steeds angstvalliger op een neutraal standpunt ten opzichte van Nieuw-Guinea. Het Nederlands-Indonesische conflict verhevigde in 1960 door de uitzending van het marineschip Karel Doorman ter versterking van de defensie van het eiland. Japan was akkoord gegaan met een vlootbezoek van de Karel Doorman vanuit Nieuw-Guinea, maar het krabbelde terug onder Indonesische druk, tot ongenoegen van minister Luns. Luns verzilverde de Japanse excuses vervolgens door een concessie van Tokio bij het overleg over de landingsrechten van de KLM.

Het was ironisch dat juist die landingsrechten aanleiding gaven tot een volgend conflict rond Nieuw-Guinea. Toen begin 1962 algemeen bekend werd dat Nederland militairen in burgertenuë naar Nieuw-Gui-

nea vervoerde met de KLM-vluchten over Japan, weigerde Tokio, opnieuw onder druk van Indonesië, landingsvergunningen af te geven. Den Haag moest weer bakzeil halen. Ditmaal incasseerde Luns een audiëntie bij keizer Hirohito, een verzoek dat de Japanse regering met tegenzin inwilligde.

Na de overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië in 1963 raakten de onderlinge verhoudingen tussen Nederland, Japan en Indonesië elkaar nogmaals bij de oprichting van de donorenconferentie IGGI in 1967. De Verenigde Staten zagen in Nederland en Japan geschikte kandidaten voor het voorzitterschap. Beide landen voerden echter nog overleg met Indonesië over oude vorderingen. Nederland bleek eerder en royaler bereid schulden uit de periode van de soevereiniteitsoverdracht kwijt te schelden dan Japan bereid bleek vorderingen te herzien die voortkwamen uit het akkoord over herstelbetalingen van 1957. Daarmee kwam de weg vrij voor een Nederlands voorzitterschap van IGGI in 1967, waarbij de Verenigde Staten grote druk uitoefenden op Japan om ontwikkelingshulp aan Indonesië ter beschikking te stellen.⁸ In 1992 vonden IGGI en het Nederlandse voorzitterschap een roemloos einde.

De driehoeksverhouding voorbij: opnieuw handel en cultuur

De naoorlogse Nederlands-Japanse betrekkingen verloren in 1962 de bijzondere dimensie van de driehoeksverhouding met Indonesië/Nieuw-Guinea. Daarmee verdwenen ook de bij de defensie behorende politieke aspecten grotendeels uit de bilaterale relatie, die zich weer beperkte tot handel en cultuur.

Nederland en Japan hadden elkaar vóór de oorlog de Indische markt betwist en in Nederland heerste de vrees dat men die slag na 1949 voorgoed zou verliezen. Die vrees werd pas veel later bewaarheid, mede omdat de Japanse export van karakter veranderde en zich eerst richtte op de westerse markten. Toen de Japanse producten uiteindelijk ook een groot deel van de Indonesische markt bereikten, lag het zwaartepunt van de Nederlandse export inmiddels in de Europese Gemeenschap en was Japanse concurrentie op de Indonesische markt voor Nederland van ondergeschikte betekenis geworden. Zo kon Japan ten langen leste geruisloos in de Nederlandse voetsporen treden.

Het aandeel van de directe handel tussen beide landen bleef verhoudingsgewijs steeds bescheiden (rond 1%), maar was desalniettemin niet onbelangrijk. De handelsbalans was vrijwel voortdurend negatief voor Nederland. Aan Nederlandse zijde was aanvankelijk vooral de textielindustrie beducht voor Japanse concurrentie. Minister Zijlstra zwichtte voor deze druk. Hij stemde in 1955 in met toelating van Japan tot de GATT, onder de voorwaarde dat Nederland eenzijdig vrijwa-

ringsmaatregelen kon nemen. Na de totstandkoming van de EEG voerde Nederland als voorzitter van een Benelux-delegatie in de jaren '60 verscheidene onderhandelingsronden met Japan over verdergaande liberalisering van het handelsverkeer. Louter bilateraal werd er alleen nog onderhandeld over uitbreiding van de landingsrechten van de KLM. Hoewel er volgens het EEG-verdrag vanaf 1970 sprake moest zijn van een gemeenschappelijke handelspolitiek, kwam daarvan weinig terecht. De lidstaten gaven de Commissie geen mandaat dat ruimte bood voor een handelsakkoord met Japan. Zij handhaafden hun bilaterale handelsakkoorden met het land dat zich inmiddels had ontwikkeld tot een economische supermogendheid. Nederland kon in 1973 vaststellen dat de Benelux onvoldoende gewicht in de schaal legde om Japan te bewegen tot de door Philips gewenste beperking van de uitvoer van kleurentelevisies.⁹

Dit handelsconflict werd snel opgelost als gevolg van de oliecrisis, maar het was de voorbode van een periode waarin de verhouding tussen de EEG-lidstaten en Japan ernstig gespannen raakte. De Japanse export van goedkope auto's en elektronica vormde aan het eind van de jaren '70 en gedurende de jaren '80 een bedreiging van de werkgelegenheid in enkele grote lidstaten. Zo belandden de handelsconflicten met Japan op de politieke agenda van de Europese Gemeenschap.¹⁰ In het kader van de maatregelen ter voltooiing van de interne markt (Europa '92) kwam het begin van een gemeenschappelijke handelspolitiek tot stand, die leidde tot afspraken tussen de EG en Japan over vrijwillige exportbeperking. Na de economische crisis in Japan aan het begin van de jaren '90 verloren de handelsconflicten verder hun politieke scherpte. Bij de bevordering van de handelsbetrekkingen nam de EG de klassieke handelspolitieke bevoegdheden van de lidstaten grotendeels over. In bilateraal verband kon Nederland zich daarom vanaf de jaren '70 concentreren op het aantrekken van Japanse investeringen en het vereenvoudigen en stimuleren van de Nederlandse export naar Japan.

In het kader van deze bilaterale instrumenten tot handelsbevordering won het belang van de culturele betrekkingen gaandeweg aan betekenis. De naamsbekendheid van Decima was haar gewicht in goud waard. Dit werd al in de jaren '60 onderkend door de bekende auteur Robert van Gulik toen hij ambassadeur in Tokio was. Hij vond daarvoor toen nog weinig gehoor in Den Haag, dat Japanse initiatieven afscheepte met gebaren van een stuitende en averechts werkende krenterigheid. Het kabinet overwoog zelfs af te zien van deelname aan de prestigieuze wereldtentoonstelling in Osaka (1970). Verder duurde het tot 1975 eer het Japan-Nederland Instituut geopend kon worden door een Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, wiens ministerie daarvoor overigens geen cent had bijgedragen.¹¹ Vanaf de

jaren '70 en '80 groeide in Nederland echter geleidelijk het besef dat de erfenis van Decima het koesteren waard was. De meest sprekende uitdrukking van het belang dat Japan aan Decima hecht, was het Japanse initiatief tot de bouw van een Nederlands dorp bij Nagasaki in de jaren '80. Sindsdien kon ook de Nederlandse overheid, immer karig bij de erkenning van cultuur als wezenlijk onderdeel van de buitenlandse betrekkingen, niet langer om Decima heen.

Verwerking van verleden

Tot slot mag ook de betekenis van dat andere belangrijke hoofdstuk uit de Nederlands-Japanse geschiedenis niet onvermeld blijven: de Japanse bezetting van Nederlands-Indië. Het ongenoegen van Indische repatrianten over hun bejegening door Japan kwam lange tijd slechts sporadisch tot uitdrukking. Dat veranderde toen in de jaren '60 hun emancipatie en bewustwording als groep van vergeten oorlogsslachtoffers zich ontwikkelden. Bovendien kwam Japan dichterbij in de vorm van berichtgeving in de media, producten en toeristen. De onverhoedse aankondiging van het bezoek van keizer Hirohito in 1971 was de vlam in de pan. Japan werd mikpunt van kritiek, Wim Kan trok de aandacht met zijn oproepen tot protest en tijdens het bezoek van de keizer vonden diverse incidenten plaats.

Daarna luwde de plotseling opgestoken storm, al bleef Kan tijdens zijn optredens indringend herinneren aan het oorlogsverleden van de keizer. De jaren '80 zagen een *hausse* van publikaties over Nederlands-Indië, waarin de jaren van de Japanse bezetting een belangrijke plaats innamen. Tegen de achtergrond van deze Indische *revival* moeten ook de incidenten rondom de (afgelasting van) bezoeken van leden van het koninklijk huis en de regering aan Japan, het ontstaan en functioneren van de stichting Japanse ereschulden en de commotie bij het bezoek van premier Kaifu aan Nederland worden gezien.¹² In de jaren '90 is een zekere kentering ingetreden door de opvolging van keizer Akihito, het staatsbezoek van koningin Beatrix aan Japan en de ruitelijke erkenning van zowel de Nederlandse als de Japanse regering van de betekenis van dit aspect van de gezamenlijke geschiedenis. De Japanse regering heeft

sedert het aantreden van de premiers Kaifu, Hosokawa en Murayama op dit punt een nieuwe openheid betracht en initiatieven genomen ten behoeve van oorlogsslachtoffers en de geschiedschrijving. Met de excuses van minister-president Obuchi, de toezeggingen van keizer Akihito en zijn kranstegging op de Dam tijdens het eerste staatsbezoek van een Japanse keizer aan Nederland in mei 2000, heeft dit hoofdstuk van het gezamenlijk verleden uiteindelijk in beide landen de erkende plaats gekregen die het toekomt in de geschiedenis van de bilaterale betrekkingen. ■

Noten

- 1 P. Post, *Japanse bedrijvigheid in Indonesië 1868-1942. Structurele elementen van Japan's economische expansie*, Amsterdam, 1991.
- 2 N.A. Bootsma, 'Nederland en de conferentie van Washington, 1921-1922', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden (BMGN)*, jrg. 93, 1978, blz. 101-126.
- 3 E. Locher-Scholten, 'Changing perceptions of Japan in the Netherlands and the Netherlands East Indies before 1941', in: *Journal of the Japan-Netherlands Institute*, II, 1990, blz. 43-66.
- 4 A.E. Kersten, 'Londen, Washington, Batavia', in: G. Teitler (red.), *De val van Nederlands-Indië*, Dieren, 1982, blz. 78-91.
- 5 L. van Poelgeest, *Japanse besognes. Nederland en Japan 1945-1975*, 1999, blz. 23-113.
- 6 *Idem*, blz. 171-236.
- 7 L.G.M. Jaquet, *Aflossing van de wacht. Bestuurlijke en politieke ervaringen in de nadagen van Nederlands-Indië*, Rotterdam, 1978, blz. 187-194.
- 8 Van Poelgeest, a.w. noot 5, blz. 279-353.
- 9 *Idem*, blz. 353-431.
- 10 E. Wilkinson, *Japan versus Europe. A history of misunderstanding*, 1983; A. Rothacher, *Economic diplomacy between the European Community and Japan 1959-1981*, Aldershot, 1983.
- 11 Van Poelgeest, a.w. noot 5, blz. 431-441.
- 12 E. Locher-Scholten, 'In Nederland na de "verre oorlog". Publieke herinneringen aan de Tweede Wereldoorlog in Azië', in: R. Raben (red.), *Beelden van de Japanse bezetting van Indonesië*, Zwolle, 1999, blz. 55-72.

Over de auteur

MIR L. VAN POELGEEST promoveerde in 1999 op *Japanse Besognes. Nederland en Japan 1945-1975*.

Een eeuwig durende ereschuld?

MAARTEN KUITENBROUWER

Ontwikkelingssamenwerking en koloniaal verleden

HET ZAL MENIGEEN ONTGAAN ZIJN, MAAR WE LEVEN AL RUIM een eeuw met de koloniale ereschuld. In 1899 schreef Van Deventer immers zijn invloedrijke *Gids*-artikel 'Een ereschuld', waarin hij Nederland verantwoordelijk stelde voor de 'mindere welvaart' op Java, vanwege de voorafgaande exploitatiepolitiek onder het cultuurstelsel en de liberale periode. Van Deventer eiste restitutie van een deel van 'de batige sloten', het Indische begrotingsoverschot, dat tot 1877 automatisch werd overgeheveld naar de Nederlandse schatkist. Van Deventers oproep, die overigens al eerder door de Nederlandse socialisten was verwoord, maakte in brede kring indruk en vormde een inspiratie voor de 'ethische politiek', het streven naar materiële en geestelijke 'opheffing' van de Javaan.¹

Wie vorig jaar het eeuwfeest van de ereschuld ontgaan mocht zijn, werd daar begin dit jaar opnieuw aan herinnerd. Na zijn bezoek aan Japan, waar hij de officiële Japanse excuses voor het leed dat de Indische Nederlanders tijdens de Tweede Wereldoorlog was aangedaan in ontvangst mocht nemen, werd premier Kok bij terugkeer in Nederland voor de televisie met de vraag geconfronteerd of wij nu ook niet op onze beurt officiële excuses aan Indonesië moesten aanbieden, vanwege het leed dat de Nederlandse politioele acties bij de dekolonisatie teweeg hadden gebracht. Kok stribbelde eerst nog wat tegen – het Japanse en Nederlandse optreden was toch wel verschillend geweest; er was al een kritische geschiedschrijving op gang gekomen; we hadden net de ontwikkelingshulp aan Indonesië hervat. Maar na enige aandrang van de interviewer kwam het hoge woord er ten slotte toch uit: ja, Kok was bereid gevoelens van diepe spijt over te brengen bij een volgend gesprek met president Wahid.

De reacties waren voorspelbaar. De veteranenorganisaties waren diep verontwaardigd, linkse commentatoren juichten Koks spijtbetuiging juist toe, terwijl president Wahid liet weten helemaal geen behoefte te hebben aan Nederlandse excuses.

In deze bijdrage zal ik proberen de historische betekenis en conjunctuur van de ereschuldgedachte te

schetsen. Vooral in de betrekkingen met de voormalige koloniën, maar meer algemeen voor de gehele ontwikkelingsamenwerking, die sinds de dekolonisatie onze belangrijkste band met de Derde Wereld vormde.

De Nederlandse slavenhandel en slavernij

De slavenhandel en slavernij behoren tot de zwartste bladzijden van de Nederlandse overzeese geschiedenis, daar zijn alle historici het wel over eens. Dat de conclusies van objectiverende witte historici niettemin sterk kunnen verschillen van de eisen die zwarte nabestaanden stellen, blijkt uit het debat dat de recente studie over de Nederlandse slavenhandel van de Leidse historicus Piet Emmer heeft uitgelokt.² Emmer wijst erop dat de zwarte slaven door mede-zwarten in Afrika tot slaaf gemaakt en verhandeld werden. Nederland behoorde met een half miljoen verhandelde slaven, zo'n 5% van het totaal, niet tot de grootste slavenhandelaren. Grote winsten werden er niet gemaakt. De Surinaamse slavernij was hard, maar niet harder dan in vergelijkbare Britse en Franse plantagekoloniën. De afschaffing van de slavenhandel vond echter onder Britse druk plaats en zij was beschamend laat: in 1863, lang na de Britse en Franse abolities in 1834 resp. 1848. In een persoonlijk nawoord spreekt Emmer een ondubbelzinnig, negatief oordeel over de Nederlandse slavenhandel en slavernij uit. Ook op grond van de morele normen van het verleden acht hij ze verwerpelijk. Een monument ter nagedachtenis lijkt hem op zijn plaats. Maar herstelbetalingen acht hij niet te verwezenlijken, terwijl hij op de contraproductieve gevolgen wijst van de f 3,5 miljard Nederlandse ontwikkelingshulp die in 1975 bij de onafhankelijkheid van Suriname mede uit schaamte over het koloniale verleden royaal werd verstrekt.

Een gefundeerde en genuanceerde analyse, die echter onaanvaardbaar was voor de leiding van de Stichting Nationaal Monument Nederlands Slavernijverleden, kortweg Landelijk Platform Slavernij. In een debat in *De Groene Amsterdammer* werd Emmer door voorzitter

Barryl Biekman, Angelo la Cruz en Henny Vijber 'een missionaris in dienst van de relativering' genoemd, een typisch voorbeeld van de Europacentrische arrogante pretentie dat de ratio superieur zou zijn.³ Als alternatief beriepen de woordvoerders van het Platform zich op de neo-marxistische analyse uit 1972 van de Guianese historicus Walter Rodney, met de veelzeggende titel *How Europe underdeveloped Africa*. Verder stelden ze het aantal verhandelde slaven op zestig in plaats van twaalf miljoen – dit om de stelling van een zwarte *holocaust* kracht bij te zetten en als leidraad voor het historisch onderzoeks- en documentatiecentrum dat met het op te richten monument verbonden is.

Pronks recente opmerking dat de huidige ellende in Afrika mede het gevolg is van de slavenhandel, vond luide bijval. De Rotterdamse historicus Alex van Stipriaan verleende op gênante wijze politiek-correcte rugdekking aan deze emotionele kritiek op Emmer met interventies als: 'Over de getallen valt niets met zekerheid te zeggen, Piet.'⁴ Alsof de wetenschappelijke discussie over het aantal slachtoffers van de slavenhandel zich tussen de tien en zestig miljoen verhandelde slaven beweegt, in plaats van tien en twaalf miljoen. Als de woordvoerders van het Platform zich werkelijk in de zwarte geschiedschrijving zouden willen verdiepen, hadden ze beter het recente *Africans* van de Tanzaniaanse historicus John Iliffe kunnen lezen dan het gedateerde pamflet van Rodney.⁵

Iliffe acht de gevolgen van de slavenhandel voor Afrika complex en hij noemt geen belangrijk gevolg dat tot op heden doorwerkt. De bevolkingsachteruitgang werd tijdens de pre-koloniale fase gecompenseerd door de import van nieuwe, betere voedselgewassen en tijdens de koloniale periode door moderne, westerse gezondheidszorg. Inmiddels leiden veel Afrikaanse landen aan over- in plaats van onderbevolking. Het voornaamste economische nadeel van de slavenhandel volgens Iliffe, de belemmering van de grondstoffenproductie, werd tijdens de koloniale periode ruimschoots goedge maakt. De onderlinge etnische tegenstellingen die uit de slavenhandel voortkwamen, zijn nog wel waarneembaar in landen als Soedan, die door de Arabische slavenhandel geteisterd werden, maar veel minder in West-Afrika, waar landen die in dezelfde mate door de westerse slavenhandel getroffen werden, tijdens de post-koloniale periode zeer uiteenlopende etnische verhoudingen vertoonden. Zoals de meeste ereschuldlobby's in Nederland is het zwarte Platform echter niet geïnteresseerd in objectivering, maar in verabsolutering van het aangedane leed, tot op een uniek dieptepunt. Zoals de Amerikaanse historicus Drescher terecht heeft opgemerkt, ontardt een ereschulddebat gemakkelijk in een wedstrijd historisch leed.⁶

Kolonialisme en dekolonisatie in Indonesië

In de loop der jaren heeft de historische beeldvorming van het kolonialisme in de grootste Nederlandse kolonie, Indonesië, eveneens de nodige veranderingen ondergaan. In de laatkoloniale periode overheerste nog nationalistische trots: *Daar werd wat groots verricht*, zoals de titel van een veelgelezen bundel uit 1941 het vertolkte. Na de dekolonisatie, tijdens de roerige jaren '60 en '70, sloeg dit rooskleurige beeld radicaal om in het tegendeel. Volgens de maoïstisch georiënteerde Amsterdamse hoogleraar Wertheim had Nederland meedogenloos uitgebuit en onderdrukt, ondanks de fraaie ethische ideologie.⁷ Hedendaagse historici proberen de vraag naar de gevolgen van het Nederlandse kolonialisme genuanceerder te benaderen, vanuit een vergelijkend perspectief.

Zo lijkt Nederlands-Indië in politiek opzicht een middenpositie te hebben ingenomen, tussen Brits-Indië en Frans-Indochina. Groot-Britannië had de Indiase nationalist al in 1935 regionaal zelfbestuur verleend, met uitzicht op een toekomstige *Dominion*-status. De dekolonisatie van Brits-Indië in 1947 kwam op zich zelf vreedzaam tot stand, tussen het Brits bestuur en de nationalistische leiders, al ging de deling in een hindoeïstisch India en islamitisch Pakistan met honderdduizenden doden gepaard. Frans-Indochina werd echter bijzonder repressief bestuurd. De onderdrukte nationalistische beweging kreeg er dan ook een overwegend communistisch karakter. Vanaf 1945 tot 1954 voerde het Franse leger een bloedige maar vergeefse strijd met de communistische onafhankelijkheidsbeweging, die zo'n 800.000 doden eiste. Nederland daarentegen voerde wel een vertegenwoordigend lichaam met voorname-lijk adviserende bevoegdheden in, de Volksraad, waarmee de gematigde nationalist inspraak kregen. Maar de non-coöperatieve nationalist onder leiding van Soekarno, die spoedige onafhankelijkheid eisten, werden vervolgd. Na 1945 ondernam Nederland twee militaire acties tegen de nationalistische Republiek Indonesië, die aan enkele duizenden Nederlandse militairen en ten minste 100.000 Indonesiërs het leven kostten. Onder druk van de Verenigde Staten en de Verenigde Naties droeg Nederland in 1949 met tegenzin het bewind over aan de gehate Soekarno. Maar het hield vast aan Nieuw-Guinea, dat pas in 1962, opnieuw onder zware Amerikaanse druk, werd overgedragen.

In cultureel opzicht, bij het onderwijsbeleid, sloeg Nederland een nog slechter figuur onder de koloniale mogendheden. Aan het einde van de koloniale periode was slechts 8% van de Indonesische bevolking geletterd, tegenover 50% in de Amerikaanse Filipijnen, 12% in Brits-Indië en 10% in Frans-Indochina.⁸ Dit hoewel Indonesië toch de rijkste Aziatische kolonie was. Terwijl het bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking

in Brits-Indië slechts steeg van 531 dollar in 1820 tot 788 dollar in 1938 (in de naar koopkracht gecorrigeerde waarde van 1990), liet Nederlands-Indië tijdens deze periode een forse groei zien van 615 tot 1136 dollar.⁹

Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat Indonesië veel rijker aan delfstoffen en vruchtbare bodem was dan India en dat er tijdens het Cultuurstelsel meer kapitaal naar Nederland afvloeide uit Indonesië dan uit India naar het Verenigd Koninkrijk. Maar het beeld van meedogenloze koloniale exploitatie wordt wel weer gerelativeerd als we Indonesië met het onafhankelijke Thailand vergelijken. Daar steeg het BNP per capita ook veel minder dan in Indonesië, namelijk van 717 dollar in 1870 tot 832 dollar in 1938. Natuurlijk gaat het hierbij om zeer globale vergelijkingen, waarover de hedendaagse historici nog heel wat meer te vertellen hebben. Maar als we een ruwe, vergelijkende balans opmaken, dan geeft het Nederlandse kolonialisme noch tot bijzondere trots, noch tot bijzondere schaamte aanleiding. Toch blijft dat koloniale verleden in de publieke discussie tot heftige beschuldigingen en diepe schuldgevoelens aanleiding geven. Sterker nog, de koloniale ereschuld werd tijdens de jaren '60 en '70 gegeneraliseerd tot een soort collectieve Westerse schuld tegenover de gehele Derde Wereld, met ontwikkelingshulp als genoegdoening. Ook ten aanzien van ontwikkelingslanden waarmee Nederland tijdens de koloniale periode nauwelijks contacten had onderhouden, zoals de Afrikaanse.

De mondialisering van de ereschuld

Terugblikkend op de ontwikkelingssamenwerking tijdens zijn eerste ambtsperiode als minister, in de jaren '70 in het progressieve kabinet-Den Uyl, merkte Pronk in 1991 tijdens zijn tweede ambtsperiode in het kabinet-Lubbers/Kok op dat 'het hulpaanbod van enig besef van schuld voor het aangedane koloniale leed' getuigde en dat 'het derhalve elementen van boet[e]doening' bevatte.¹⁰ Pronks beleid was de uitdrukking van een veel wijder verbreide meningsvorming over de ontwikkelingsproblematiek. Die stond eind jaren '60/begin jaren '70 vrij algemeen in het teken van post-koloniale 'schuld en boete'.

De theoretische onderbouwing vormde indertijd de bekende afhankelijkheidsthese, waarvan A.G. Frank voor Latijns-Amerika, Rodney voor Afrika en Wertheim voor Zuidoost-Azië de belangrijkste woordvoerders waren.¹¹ Volgens deze these was zowel de rijkdom in het Westen als de armoede in de Derde Wereld het gevolg van structurele, koloniale en neo-koloniale afhankelijkheid van de Derde Wereld van het kapitalistische Westen. Alleen een revolutionaire breuk met dit kapitalistisch wereldsysteem kon tot werkelijke ontwikkeling leiden, naar het voorbeeld van de maoïstische

self-reliance-politiek. Volgens deze radicale auteurs was ontwikkelingshulp slechts een neo-koloniaal middel om de afhankelijkheid van de ontwikkelingslanden te bestendigen. Als woordvoerder van Nieuw Links werkte Pronk samen met Wertheims leerling Jan Breman een reformistische variant van de centrum-periferietheorie uit, waarin juist verdubbeling van de hulp tot 2% van het nationaal inkomen bepleit werd, bij voorkeur te verlenen aan progressieve ontwikkelingslanden. Vooral aan het socialistische Tanzania, waar de hulp eveneens de socialistische *self-reliance* ten goede zou komen. Als minister verhoogde Pronk dan ook de hulp aan Tanzania drastisch. Ook aan andere min of meer socialistische landen als India gaf hij meer hulp, terwijl hij als eerste Nederlandse minister hulp aan communistische landen als Cuba en Vietnam verleende. De hulp aan Indonesië verlaagde hij echter, vanwege de mensenrechtenschendingen door het rechts-autoritaire regime-Soeharto.

Als een twintigste-eeuwse Multatuli wilde Pronk vanwege het belastende koloniale verleden de Indonesische bevolking beschermen tegen uitbuiting en onderdrukking door hun eigen hoofden. Uit schaamte voor het koloniale verleden in Suriname en het streven om als socialistische bewindslieden eindelijk een modeldekolonisatie te realiseren, gingen premier Den Uyl en minister Pronk akkoord met het buitensporige bedrag van f 3,5 miljard hulp aan het onafhankelijke Suriname. Den Uyl noemde de dekolonisatie van Suriname de beste regeringsdaad uit zijn ambtsperiode. Maar achteraf, toen de hulp grotendeels verkwist bleek te zijn en voor enige tijd was opgeschort vanwege de mensenrechtenschendingen van het regime-Bouterse, gaf Pronk toe dat de Surinaamse regering-Arron de Nederlandse onderhandelaars sterk onder druk had gezet met beschuldigingen van een koloniale mentaliteit wanneer ze het met elkaar oneens waren, zoals bij de Surinaamse eis van een eigen leger.¹²

In internationaal opzicht steunde Pronk de radicale eis van een Nieuwe Internationale Economische Orde van de ontwikkelingslanden, gericht op ingrijpende herverdeling van de welvaart op mondiaal niveau. De eerste stap daartoe was volgens Pronk de hervorming van het wereldhandelsstelsel in het kader van de UNCTAD, door stabilisering en verhoging van de grondstoffenprijzen in verhouding tot de prijzen van industrieproducten. Beschermd door hoge tariefmuren en gesteund door omvangrijke ontwikkelingshulp, moesten de ontwikkelingslanden een eigen importvervangende industrie opbouwen.

De gedachte dat de ontwikkelingshulp de inlossing van een koloniale ereschuld vormde, leefde tijdens de jaren '60 en '70 in alle geledingen van de Nederlandse samenleving. Zo bleek uit eliteonderzoek dat de ontwikkelingslobby, samengesteld uit NGO's als de Novib,

universitaire ontwikkelingsdeskundigen, politici, hoge ambtenaren en kerkelijke leiders, in overgrote meerderheid externe oorzaken als kolonialisme en neo-kolonialisme verantwoordelijk achtte voor onderontwikkeling. Opinieonderzoeken wezen uit dat deze verklaring rudimentair door een meerderheid van de Nederlandse bevolking werd gedeeld. Een ruime meerderheid wilde ook 1% van het BNP (1,5% van het nationaal inkomen) aan hulp blijven uitgeven. Met de Scandinavische landen behoorde Nederland aldus tot de weinige landen die méér dan de VN-norm van 0,7% van het BNP aan hulp uitgaven. Nog tijdens de jaren '90 bevestigde bijna de helft van de respondenten de stelling dat wij mede schuldig zijn aan de huidige ellende in de Derde Wereld.¹³

Maar toen was door het onderzoek van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, die door Pronk als een van zijn beste beleidsdaden in de jaren '70 was opgericht, al gebleken dat veel Nederlandse hulp ineffectief of zelfs contraproductief had gewerkt. Vooral in het socialistische Tanzania had de hulp van progressieve Westerse landen als Nederland en de Scandinavische landen juist tot financieel-economische afhankelijkheid geleid, in plaats van *self-reliance*. Sinds de afkondiging van het Ujamaa-socialisme in 1967 was het BNP per hoofd van de bevolking jaarlijks gemiddeld met 0,1% gedaald en in 1990 was de schuldenlast tot een derde van het totale BNP gestegen.¹⁴ Dit falen van socialistische regimes in de Derde Wereld, ondanks omvangrijke ontwikkelingshulp, was des te opmerkelijker omdat marktgerichte regimes als de vier Aziatische tijgers jaarlijks gemiddeld met bijna 10% gegroeid waren. Dergelijke post-koloniale contrasten relativeerden in sterke mate de invloed van het koloniale verleden waarmee men in de jaren '70 in Nederland zo sterk gepreoccupeerd was.

Het belang van het recente verleden

De relatief korte post-koloniale periode, zo'n 50 jaar in Azië en zo'n 40 jaar in Afrika, laat drie opmerkelijke verschillen in economische groei zien: verschillen met de veel langere koloniale periode; verschillen tussen Aziatische en Afrikaanse landen; en verschillen tussen socialistische en kapitalistische groeimodellen, ook binnen Afrika. De post-koloniale prestaties van vrijwel alle Aziatische ontwikkelingslanden zijn indrukwekkend als men ze met de koloniale periode vergelijkt. Ondanks de corruptie en het nepotisme van het Soeharto-bewind verdriedubbelde het BNP per hoofd in Indonesië in 25 jaar, van 1024 dollar in 1967 tot 2749 dollar in 1992 (in de naar koopkracht gecorrigeerde waarde van 1990).¹⁵ Dit terwijl het tussen 1820 en 1938 slechts van 614 tot 1136 dollar was gestegen. Het analfabetisme, dat aan het einde van de koloniale periode nog meer

dan 90% had bedragen, was in 1992 tot minder dan 10% teruggebracht. Zelfs Pronk erkende dat tijdens de periode-Soeharto het aantal armen in Indonesië drastisch was gedaald.

Ook andere kapitalistische landen in Azië lieten hoge groeicijfers zien, of ze nu ex-koloniën waren, zoals Maleisië, of altijd onafhankelijk waren geweest, zoals Thailand. Maar in het socialistisch geregeerde Birma of Myanmar nam het BNP per hoofd sinds de onafhankelijkheid slechts toe van 585 dollar in 1948 tot 748 dollar in 1992. De democratische en minder stringent socialistische regering van India produceerde meer groei sinds de onafhankelijkheid, van 641 dollar in 1947 tot 1348 dollar in 1992. Maar dus wel veel lager dan de groei in Indonesië, Thailand en Maleisië. De economische groei in Azië was mede dank zij ontwikkelingshulp tot stand gekomen. Maar zelfs bij grote leners als Indonesië bleef de schuldenlast in 1990 ter waarde van 15% van het BNP ver achter bij de 32% van Tanzania. De hulp per hoofd van de bevolking bedroeg toen in Tanzania 39 dollar, tegenover twee dollar in Indonesië.

In Afrika is de economische groei in vergelijking met Azië achtergebleven tijdens de post-koloniale periode. Maar binnen Afrika vertoonden marktgerichte landen eveneens grote verschillen met socialistische of populistisch geregeerde landen. Zo konden naburige landen opvallende contrasten vertonen. In het socialistisch of populistisch geregeerde Ghana nam het BNP per hoofd tussen 1960 en 1992 af van 1232 dollar tot een dieptepunt van 847 dollar in 1983, terwijl het in dezelfde periode steeg van 1051 tot 1908 dollar in het kapitalistische Ivoorkust. Ook het BNP in het socialistisch geregeerde Tanzania daalde, zoals gezien, terwijl het in het kapitalistische Kenia sinds de onafhankelijkheid steeg van 703 dollar in 1963 tot 1055 dollar in 1992. Het kapitalistische, democratische en diamantrijke Botswana bereikte zelfs een van de hoogste groeicijfers ter wereld, met jaarlijks gemiddeld 8,5% voor de periode 1965-1990.

Zelfs bij deze Afrikaanse succesverhalen vertoont de groei na enige tijd echter een stagnerende of zelfs een dalende tendens. Het aantal problemen dat zich in Afrika regelmatig voordoet, is zo groot – dalende grondstoffenprijzen, dictatuur, corruptie, etnische conflicten, stijgende schuldenlast, overbevolking, natuurrampen en epidemieën als AIDS, om de belangrijkste te noemen – dat er altijd wel een paar optreden die de economische groei op den duur fnuiken. Zo kampt Botswana, het succesvolste Afrikaanse land tot dusver, inmiddels met het hoogste percentage HIV-besmetten in Afrika. In tegenstelling tot Azië heeft vrijwel geen enkel Afrikaans ontwikkelingsland een industriële *take-off* bereikt.

Hoe moeten we deze verschillen verklaren? Voor een deel liggen de oorzaken in het pre-koloniale en koloniale verleden. De natuurlijke omgeving is in Afrika

ongunstiger dan in Azië. De pre-koloniale staatsvorming was in Azië hoger ontwikkeld dan in Afrika en de koloniale staatsvorming sloot daar beter op aan. In Afrika werden c. 10.000 politieke eenheden, waarvan vele stateloos, in zo'n 50 koloniale, later onafhankelijke staten geperst.¹⁶ Maar de grote post-koloniale verschillen in economische prestatie, zowel binnen Azië als binnen Afrika, wijzen ook op de grote betekenis van meer recente factoren. In een reeks publikaties heeft de Wereldbank *good governance* (behoorlijk bestuur) en een marktgericht economisch beleid als sleutelfactoren voor economische groei onderscheiden. Behoorlijk bestuur omvat o.a. rechtszekerheid, politieke stabiliteit, transparantie en verantwoordingsplicht. Behoorlijk bestuur is niet synoniem met democratie, maar samen met economische groei is het daarvoor wel bevorderlijk, zoals de recente ontwikkelingen in Azië en Latijns-Amerika tonen.

Wat betreft het economisch beleid is van groot belang dat de invoervervangende industrialisatiestrategie, waarmee vrijwel alle ontwikkelingslanden na de onafhankelijkheid begonnen, op tijd wordt vervangen door een exportgerichte industrialisatiestrategie, zoals de vier Aziatische tijgers al begin jaren '60 deden. Daar nam de grote staatsinterventie in de economie geleidelijk af, maar de overheid bleef wel veel in menselijk kapitaal, namelijk in onderwijs en gezondheidszorg, investeren.¹⁷ Critici van de Wereldbank hebben vaak beweerd dat dit recept in Afrika juist bezuinigingen op onderwijs en gezondheidszorg betekent. Maar de Wereldbank heeft er terecht op gewezen dat dit niet nodig is wanneer Afrikaanse regeringen bereid zouden zijn op leger en politie te bezuinigen.¹⁸

Onlangs heeft de Wereldbank deze lijn doorgetrokken naar de ontwikkelingshulp.¹⁹ Die heeft alleen effect als er van behoorlijk bestuur en marktgericht beleid sprake is. Niet de hulpgever maar de hulpontvanger is daar primair voor verantwoordelijk. Soortgelijke voorstellen om de effectiviteit van de hulp te vergroten werden in Nederland al geruime tijd naar voren gebracht door Ferdinand van Dam, de voormalige hoge DGIS-ambtenaar en hoogleraar internationale economie in Leiden.²⁰ Lange tijd bleef hij een roepende in de woestijn. Maar inmiddels is Pronk als minister voor Ontwikkelingssamenwerking opgevolgd door Eveline Herfkens, en die heeft wél de consequenties uit de recente post-koloniale geschiedenis en de rapporten van de Wereldbank getrokken.

Effectiviteit boven ereschuld

Ooit, als PvdA-kamerlid en voorzitter van de Evert Vermeerstichting, was Herfkens 'plus Pronk que Pronk'. Daarna heeft ze echter jarenlang bij de Wereldbank gewerkt en dat moet een leerzame tijd zijn geweest. Als

minister heeft ze de 'ontpronking' van het beleid voortvarend ter hand genomen. De bilaterale hulp, die onder Pronk over zo'n 100 ontwikkelingslanden was uitgewaaid, heeft ze weer geconcentreerd op zeventien, merendeels Afrikaanse ontwikkelingslanden. Voor de selectie van deze landen hanteert Herfkens drie relevante criteria: behoorlijk bestuur, goed economisch beleid en mate van armoede, in principe met een inkomen per hoofd onder de 1000 dollar. Zo zijn er meer garanties voor de verantwoordelijkheid van de ontvangende landen en de effectiviteit van de Nederlandse hulp.

Algemene sectorgewijze hulp en begrotingssteun zullen de betuttelende projecthulp verder vervangen, zoals Van Dam al lange tijd heeft bepleit. Bij de viering van vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking sprak Herfkens duidelijk uit dat ontwikkelingshulp in principe eindig is. Ze denkt daarbij aan twintig jaar en niet aan nog eens vijftig jaar hulp. Het medefinancieringsprogramma, dat tot dusver het monopolie van de vergrijsde, verzuilde Novib, Icco, Cordaid en Hivos was, is opengesteld voor andere NGO's. De hulp aan Indonesië – in 1991 door het regime-Soeharto beëindigd wegens Nederlandse kritiek op de mensenrechtenschendingen in Oost-Timor – is inmiddels hervat. Niet het koloniaal verleden, maar het hervormingsbeleid van Wahid was daarbij het hoofdmotief. Als in Suriname weer een fatsoenlijke regering onder leiding van president Venetiaan aan het bewind komt, zou ook een hervatte verstreking van de nog resterende hulp die in 1975 werd toegezegd, verantwoord zijn. Allemaal welkome hervormingen na drie ambtstermijnen 'schuld en boete' van Pronk.

Dat wil niet zeggen dat er geen kanttekeningen bij Herfkens' beleid zouden kunnen worden geplaatst. Een principieel bezwaar is dat door het aanhouden van een vast percentage van het BNP voor ontwikkelingshulp, inmiddels 0,8%, de rigide hulpomvang en niet de effectieve besteedbaarheid het centrale uitgangspunt van het beleid blijft. Maar een grote meerderheid van de Nederlandse bevolking wil dat we zo'n vast percentage boven de magische VN-norm van 0,7% BNP aan hulp blijven uitgeven. Het verruimt bovendien Herfkens' mogelijkheden voor schuldenverlichting en noodhulp. Een groot praktisch bezwaar blijft echter haar sterke voorkeur voor Afrikaanse landen als ontvangers van Nederlandse hulp. Van armoede is daar zeker sprake, maar de vooruitzichten voor de twee andere voorwaarden van Herfkens, behoorlijk bestuur en goed economisch beleid, zijn weinig rooskleurig. Herfkens houdt de moed erin met juichende uitspraken over de wuivende rijsthalmen in de Sahel en succesvolle vrouwenemancipatie in zuidelijk Afrika, maar de deskundigen zijn minder optimistisch. De recente typering in *The Economist* van Afrika als een 'hopeless continent' wordt onderbouwd door vele publikaties over de verloederende en criminaliserende

van de Afrikaanse staat.²¹ Zelfs in Museveni's Uganda, lang het land dat nog het meest aan Herfkens' drie criteria voor hulp voldeed, neemt met de betrokkenheid in de burgeroorlog in Congo de corruptie sterk toe.

Conclusie

Het is te hopen dat Herfkens lang minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal blijven. In de eerste plaats om haar veelbelovende hervormingen een goede kans te geven, maar in de tweede plaats ook om te zien of ze de politieke moed zal opbrengen de hulp te staken aan Afrikaanse landen die niet meer aan de criteria van behoorlijk bestuur en goed economisch beleid voldoen. Dat geldt ook voor Indonesië en Suriname, indien Wahids hervormingsstreven onverhoopt mocht mislukken of wanneer de corrupte drugsmafia toch de baas blijft in Suriname. Los van het koloniaal verleden. Een ontwikkelingssamenwerking die de ereschuld als uitgangspunt kiest, blijft gefixeerd op een steeds verder achterhaald koloniaal verleden en biedt te weinig garanties voor huidige en toekomstige effectiviteit. Dat is inmiddels wel gebleken. ■

Noten

- 1 Janny de Jong, *Van batig slot naar ereschuld. De discussie over de financiële verhouding tussen Nederland en Indië en de hervorming van de Nederlandse koloniale politiek 1860-1900*, Den Haag: SDU Uitgeverij, 1989.
- 2 P.C. Emmer, *De Nederlandse slavenhandel 1500-1850*, Amsterdam: Uitgeverij De Arbeiderspers, 2000.
- 3 'De zwarte holocaust', in: *De Groene Amsterdammer*, 13 mei 2000, blz. 8-11.
- 4 Van Stipriaan schreef een heel goede dissertatie over de Surinaamse slavernij, *Surinaams contrast. Roofbouw en overleven in een Caraïbische plantagekolonie 1750-1863*, Leiden: KITLV Uitgeverij, 1993. Maar daar gaat het in dit verband niet om.
- 5 John Iliffe, *Africans. The History of a Continent*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, blz. 127-159.
- 6 Seymour Drescher, 'The Atlantic Slave Trade and the Holocaust: a Comparative Analysis', in: Alan S. Rosenbaum (red.), *Is the Holocaust Unique? Perspectives on Comparative Genocide*, Boulder/Oxford: Westview Press, 1996, blz. 80.
- 7 W.F. Wertheim, *Indonesië: van vorstenrijk tot neo-kolonie*, Amsterdam/Meppel: Boom, 1978.
- 8 M. Kuitenbrouwer, 'Het imperialisme-debat in de Nederlandse geschiedschrijving', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden (BMGN)*, jrg. 113, 1998, nr 1, blz. 69. J.J.P. de Jong ontleent aan de bronnenpublicatie van Van der Wal over het koloniale onderwijsbeleid een percentage van maar liefst 30% geletterden in 1940; J.J.P. de Jong, *De waaier van fortuin. De Nederlanders in Azië en de Indonesische archipel 1595-1950*, Den Haag: SDU Uitgevers, blz. 528. Maar Wertheim heeft in een recensie van Van der Wal al eerder overtuigend aangetoond dat deze schatting veel te hoog is: *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde*, jrg. 121, 1965, nr 3, blz. 366-373.
- 9 Angus Maddison, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, Parijs: OECD/OCDE, blz. 204.
- 10 J.P. Pronk, *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, Den Haag: SDU Uitgeverij, 1990, blz. 46.
- 11 M. Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950-1990*, Den Haag: SDU Uitgeverij, 1994, blz. 5-24.
- 12 M. Kuitenbrouwer, 'The Never-Ending Debt of Honour: The Dutch in the Post-Colonial World', in: *Itinerario*, jrg. 20, 1996, nr 2, blz. 20-43.
- 13 *Ibid.*, blz. 34.
- 14 *Tanzania. Evaluation of the Netherlands Development Programme with Tanzania, 1970-1992*, Den Haag: Netherlands Development Cooperation, 1994.
- 15 Maddison, a.w. noot 9, blz. 205.
- 16 Vgl. A. Szirmai, *Ontwikkelingslanden. Dynamiek en stagnatie*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1994, blz. 339-396.
- 17 *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1993.
- 18 *Adjustment in Africa. Reforms, Results, and the Road Ahead*, Oxford: Oxford University Press, 1994.
- 19 *Assessing Aid. What works, What Doesn't and Why*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- 20 F. van Dam, *Omzien naar de Derde Wereld. Artikelen en discussies over het ontwikkelingsvraagstuk 1978-1998*, Den Haag: SDU Uitgevers, 1999 (besproken door E.B. Zoomers in: *Internationale Spectator*, november 1999, blz. 622-624).
- 21 *The Economist*, 13 mei 2000, blz. 17; 23-25. Vgl. Jean-François Bayart, Stephen Ellis en Béatrice Hibou, *The Criminalisation of the State in Africa*, Londen: James Currey, 1999.

Over de auteur

DR. M. KUITENBROUWER is verbonden aan de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van de Universiteit Utrecht. Hij bereidt thans het gedenkboek voor ter gelegenheid het 150-jarig bestaan van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV) te Leiden.

Ontwikkelingssamenwerking getoetst

GEERT CUSTERS

Gebrekkige aandacht in beleid en debat voor resultaten

GRAAG BETOGEN VOORSTANDERS VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING (OS) dat er geen enkele beleidssector bestaat die zo intensief wordt geëvalueerd als de internationale hulp. Tegelijkertijd neemt binnen die grote hoeveelheid evaluaties de analyse van resultaten van projecten en programma's een beperkte plaats in. Ook in de discussie over de kwaliteit van OS wordt maar zelden naar de praktijk verwezen. In dit artikel volgt een pleidooi voor meer aandacht voor degelijke beschrijvingen en verklaringen van de concrete resultaten in het veld.

Ommezwaaien in het OS-beleid

De beslissing van het kabinet-Kok de structurele bilaterale ontwikkelingshulp van 78 tot 19 landen terug te brengen, is niet alleen minder ingrijpend dan het zich op het eerste gezicht laat aanzien, het is ook geen nieuwe maatregel.

Het gaat slechts om zo'n 20% van het OS-budget (c. f 1,5 miljard). Vele landen waarvoor de bilaterale hulp eindigt kunnen dan ook blijven rekenen op Nederlandse steun via trilaterale kanalen en speciale programma's. Ook blijkt de wijziging van het aantal staten waarmee het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) een structurele hulprelatie onderhoudt een beleidstraditie te zijn, zoals eind 1998 ook te lezen viel in het blad van het ministerie, *Internationale Samenwerking*.

Ook op organisatorisch vlak hebben tal van wijzigingen plaatsgevonden, waarbij professionalisering van de activiteiten de overkoepelende doelstelling vormde. Zo betekende de herijking van DGIS (de zg. kleine herijking, onderdeel van de totale reorganisatie van het buitenlands beleid) onder meer dat de uitvoering van de bilaterale hulp in handen kwam van de ambassades, terwijl de rol van het ministerie werd teruggebracht tot die van budgetbewaker en evaluator.

De lijst van modes, aanpassingen, verbeteringen, herstructureringen of hoe de veranderingen in het OS-beleid van DGIS en andere instanties ook worden

genoemd, is ellenlang en voor een buitenstaander nauwelijks nog te volgen, laat staan te begrijpen. Het opmerkelijkst is echter dat de meeste wijzigingen niet of nauwelijks worden ingegeven door gedetailleerde analyses (beschrijvingen en verklaringen) van de concrete beleidspraktijk in ontwikkelingslanden oftewel van de resultaten van projecten en programma's. Om mij tot de organisatorische aspecten te beperken: in de *Herijkingsnota* werd met geen woord gerept over de kwaliteit van OS en de mogelijke bijdrage die de reorganisatie aan verbeteringen van interventies zou kunnen leveren; de resultaten-analyse van projecten vormde slechts een miniem onderdeel van de MFO-Impactstudie (van de 2.200 projecten die in 1990 door de medefinancieringsorganisaties [MFO's] werden bekostigd, werden er slechts 19 onderzocht)¹ en ook in het bedrijfsplan van Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV) was het aantal verwijzingen naar de praktijk summier.

Hoewel het thema OS niet dagelijks op de voorpagina's van de kranten prijkt of wekelijks de opiniebladen vult, hebben we in de jaren '90 met een zekere regelmaat artikelen kunnen lezen over de kwaliteit van de internationale hulp. Zo heeft de arabist Hans Jansen (lid van de voormalige adviesraad voor ontwikkelingssamenwerking, de NAR) zich in een aantal provocerende artikelen als tegenstander van de internationale hulp laten kennen.² Zijn stelling was dat OS gedoemd is te mislukken omdat overheden in ontwikkelingslanden niet gecharmeerd zijn van het centrale doel van de internationale hulp, machtsvorming onder arme bevolkingsgroepen. Een interessante opvatting, die echter aan kracht zou hebben gewonnen indien Jansen deze met heldere voorbeelden had geïllustreerd. Ook het geruchtmakend artikel van Frits Bolkestein uit februari 1995 in *de Volkskrant* ging over de rol van de staat in ontwikkelingslanden en vooral in de ontwikkelingshulp. Maar ook deze criticus verzuimde zijn ideeën met concrete voorbeelden te onderbouwen.

Wie echter had verwacht dat voorstanders van OS in

de pen zouden klimmen om het ongelijk van beiden aan te tonen, komt bedrogen uit. Zo maakte de hoogleraar ontwikkelingssociologie Jan Breman een karikatuur van Jansens opvattingen en stelde hij dat maar weinigen binnen de NAR Jansens ideeën zouden onderschrijven.³ De Nijmeegse politicoloog Paul Hoebink ging niet in op Bolkesteins visie, maar mat hij de fouten, foutjes en ongenueanceerde opmerkingen van zijn opponent breed uit, zoals hij dat later ook zou doen in zijn reacties op andere critici.⁴

Ook bij verdediging van OS staan verwijzingen naar resultaten van projecten en programma's zelden voorop. Een voorbeeld is de bundel *Grenzen aan de Hulp*, die een stand van zaken heette te zijn van het kwaliteitsdebat.⁵ De meeste analyses in het boek hadden echter betrekking op paradigma's, achterliggende motieven, doelstellingen en de organisatie van OS, alsmede op de wijzigingen die zich in de loop der tijd op dit vlak hebben voorgedaan.

Net als in het geval van de beleidswijzigingen blijkt er ook in het kwaliteitsdebat weinig plaats voor de praktijk van OS. De standpunten van zowel voorstanders als sceptici en tegenstanders worden eerder ingegeven door hypothesen omtrent de effectiviteit van de hulp en door ideologische visies dan door concrete gegevens over de resultaten van projecten en programma's. Waar is deze beperkte belangstelling aan te wijten?

Onderontwikkelde kennis over resultaten

Voorstanders van OS roepen graag dat er geen beleidssector bestaat die zo intensief wordt geëvalueerd als de internationale hulp, een stelling waarop weinig lijkt te kunnen worden afgedongen.⁶ De uitspraak dat er binnen de evaluaties weinig aandacht bestaat voor *de analyse van de resultaten*, lijkt evenmin betwistbaar. Zelfs voorstanders erkennen dat er in de meeste evaluatierapporten maar weinig plaats is ingeruimd voor bespreking van de effecten van OS en dat de belangstelling vooral is gericht op organisatorische aspecten (is het geld goed besteed? is een project verlopen volgens de planning? en is er efficiënt gewerkt?) en de context (beleid van het hulpontvangende land op een specifiek gebied; en de plaats van de activiteit binnen de doelstellingen van de donor).⁷

Op internationaal niveau zien we dat de kwaliteit en het aantal evaluaties in de jaren '80 niet hoog werden ingeschat. Zo concludeerde Riddell dat sinds het einde van de jaren '60 slechts 10% van alle hulp uit de OESO-lidstaten was geëvalueerd en dat het percentage vóór die periode waarschijnlijk nog lager lag. Het aantal lijkt sindsdien te zijn gestegen en wel zodanig, dat de hoeveelheid informatie onbeheersbaar is geworden.⁸ Er zijn echter belangrijke vraagtekens geplaatst bij de representativiteit en de objectiviteit van deze studies,

die veelal worden uitgevoerd door of in opdracht van dezelfde organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van projecten en programma's.⁹

DGIS-rapport. Ook de bevindingen van een DGIS-rapport uit 1993 over evaluatie en *monitoring* (voortgangscategorie) van Nederlandse projecten en programma's toonden aan hoe weinig plaats er in evaluaties is voor resultaten-analyses.¹⁰ 'Gedegen analyse van de *impact* van projectactiviteiten op de beoogde doelgroep is een uitzondering.'¹¹ De verklaringen die het rapport gaf voor deze stand van zaken waren helder.

De actoren die bij interventies zijn betrokken kennen elk andere doelstellingen toe aan evaluaties. Zo worden ze door de *counterparts* in ontwikkelingslanden gezien als een voorwaarde voor verlenging van de financiering. Uitvoerders beschouwen evaluaties als een inhoudelijke beoordeling van het project, terwijl ze voor DGIS een administratieve en legitimerende functie vervullen bij besluiten over de toekomst van projecten.

De evaluaties kennen belangrijke methodologische en praktische tekortkomingen. Kennis van methoden en technieken van evaluatie-onderzoek bij evaluatoren en bij de instanties die verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding (ambassades, *counterpart*-organisaties), is gering. Mede hierdoor hebben de rapportages vaak een operationeel karakter en zijn ze nogal oppervlakkig. Bovendien is er meestal weinig tijd beschikbaar voor de evaluaties, waardoor ze slechts zelden gedegen voorbereid en uitgevoerd kunnen worden.

Aangezien het administratief beheer van projecten en programma's op ambassades een zware prioriteit bezit, wordt de toepassing van de resultaten van evaluaties ernstig belemmerd. Bovendien wordt het institutioneel geheugen op ambassades beperkt door de regelmatige overplaatsing van medewerkers en het ontbreken van een opvangstructuur.

Het is niet erg waarschijnlijk dat de situatie in de jaren '90 wezenlijk is verbeterd. Daarom is het plausibel dat we in 2000 dezelfde analyse kunnen maken als in het begin van het vorige decennium en dat de kwaliteit van de evaluaties niet significant is verbeterd of de plaats van resultaten-analyses is toegenomen.¹²

Dat evaluatie-onderzoek geen gewichtige rol speelt in de ontwikkelingswereld blijkt ook uit concrete voorbeelden. Al eerder zagen we dat in de *Impactstudie* (MFO's) slechts een marginale plaats was weggelegd voor de analyse van resultaten; bovendien bestond bij de keuze van de te evalueren projecten een zekere voorkeur voor succesvolle activiteiten (de MFO's waren nauw betrokken bij de keuze). En uit een evaluatie van door DGIS gefinancierde SNV-projecten in Bolivia bleek dat 30% van de uitvoerende organisaties geen uitspraak kon doen over de effectiviteit van hun projecten, terwijl de aan de projecten verbonden Nederlandse deskundi-

gen zich in grote meerderheid sceptisch toonden over de effectiviteit van de organisatie waar zij werkzaam waren.¹³

Wat weten we nu van de resultaten van projecten en programma's? Wat betreft de *kwantiteit* van evaluatiestudies is het beeld niet ondubbelzinnig. Enerzijds lijkt de hoeveelheid rapportages een enorme omvang te hebben aangenomen, anderzijds bevatten deze studies zelden analyses van de resultaten; is dat wel het geval, dan blijken er hiaten in de kennis over resultaten te bestaan. Wat betreft de *kwaliteit* van de evaluaties is er alle reden tot pessimisme, om over de toepassing van conclusies en aanbevelingen nog maar te zwijgen.

Degelijke en zinvolle analyse van de resultaten

Hoe zou een degelijk en zinvol onderzoek van de resultaten van OS eruit kunnen zien? Anders gezegd, hoe kan inzicht in de praktijk-van-alle-dag een goede basis vormen voor verbetering van die praktijk? De studies die ik op het oog heb zouden zich in elk geval niet dienen te beperken tot beschrijving van de resultaten van interventies, maar zouden vooral ook aandacht moeten schenken aan de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen en aan de factoren die hierop van invloed zijn geweest. Wat betreft deze verklarende factoren kan worden gedacht aan interne en externe elementen.

Bij *interne factoren* zou de aandacht kunnen worden gericht op thema's als de organisatie van een project of programma en de instellingen/personen die erbij betrokken zijn. In het *eerste* geval kunnen we ons afvragen hoe de voorbereiding van de interventie was georganiseerd (wie formuleerde het project? werd er een vooronderzoek gehouden? en waren doelgroepen en overheden in ontwikkelingslanden bij de voorbereiding van het project betrokken?), of er een systeem van *monitoring* en evaluatie was gecreëerd en hoe deze zijn verlopen, of de planning van de uitvoering al dan niet realistisch was, enz. In het *tweede* geval kan worden gedacht aan de machtsrelaties tussen en binnen organisaties (was er sprake van een gelijkwaardige inbreng van donor en uitvoerder? hadden medewerkers van uitvoerende organisaties de mogelijkheid een kritische inbreng te leveren? wat was de positie en inbreng van buitenlandse experts binnen de lokale organisatie? en hoe was de relatie met de doelgroep?), aan de kwaliteit van de organisaties (hadden deze ervaring in de regio en op het terrein van de interventie? en werd aanwezige academische en lokale kennis omtrent het thema van de interventie serieus genomen?) en aan de mate waarin het verloop van een project werd beïnvloed door zaken als cliëntelisme, nepotisme, bureaucratie en corruptie.

Bij de *externe factoren* gaat het om maatschappelijke contextvariabelen op verscheidene ruimtelijke schaalniveaus (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal) die

direct of indirect invloed uitoefenen op ontwikkelingsinterventies. Macro-economische omstandigheden, het beleid van de nationale staat, de positie van de *civil society* en van regionale en lokale overheden, alsmede de aard en de omvang van de internationale hulp zijn slechts enkele van de relevante thema's die hier aan de orde kunnen komen.

Onder welke voorwaarden kan dergelijk onderzoek worden gerealiseerd en hoe kan worden voorkomen dat de analyses ongelezen en ongebruikt in de prullenmand belanden?

- Resultaten-onderzoek dient een *structurele plaats* in het ontwikkelingsbeleid te krijgen. Alleen zo kunnen uiteenlopende ervaringen op deelterreinen (milieu, stedelijke ontwikkeling, kleinbedrijf) met elkaar worden vergeleken en kunnen concrete aanbevelingen worden gedaan voor inhoud en organisatie van toekomstige interventies.
- Tijdens opzet en uitvoering van de analyses dient een *intensieve samenwerking* plaats te vinden tussen onderzoekers en ontwikkelingsorganisaties. Zo kan enerzijds worden vermeden dat onderzoekers te academisch te werk gaan; anderzijds kan worden voorkomen dat studies resulteren in hapklare brokken voor onmiddellijk gebruik, met als gevaar dat verklarende elementen worden ondergesneeuwd.
- Ten slotte dienen de onderzoeken door *multi-disciplinaire teams* te worden uitgevoerd, om aldus de plaats van de verklarende elementen te waarborgen. Zo kan het onderzoek naar de resultaten van een woningverbeteringsprogramma waarbij de nationale overheid van een ontwikkelingsland de *counterpart* was, niet alleen door huisvestingsspecialisten worden uitgevoerd, maar zullen ook organisatie-antropologen of politicologen deel kunnen uitmaken van het team.

Obstakels

Er zijn allerlei *obstakels* die de uitvoering van deze analyses in de weg staan of in elk geval bemoeilijken; een aantal heeft betrekking op de visie van ontwikkelingsorganisaties op (resultaten-)onderzoek en sluit aan bij de eerder geformuleerde bedenkingen bij de evaluatiepraktijk. Enkele voorbeelden.

- *De plaats van onderzoek in ontwikkelingsinterventies.* De meeste ontwikkelingsorganisaties prefereren kortlopende *consultancies* met louter empirisch onderzoek en concrete aanbevelingen boven langer lopende studies met daarin ruimte voor meer theoretische analyses en complexere suggesties voor beleid. Eerder noemde ik al de gevolgen van deze voorkeur (die overigens niet alleen opgaat voor evaluatie-onderzoek, maar ook voor onderzoek in de fase van beleidsvoorbereiding) voor de kwaliteit van

de studies: een zekere oppervlakkigheid en te weinig aandacht voor relevante contexten.¹⁴

Indien resultaten-onderzoek werkelijk zinvol wil zijn, dan zal deze opstelling fundamenteel gewijzigd dienen te worden. Het veelgehoorde argument dat men geen langdurig, academisch, onderzoek wil en dat er snel beslissingen dienen te worden genomen om de armen en onderdrukten in de Derde Wereld uit de nood te helpen, kan in elk geval rustig aan de kant worden geschoven. De snelheid waarop ontwikkelingsmanagers aandringen, heeft in de meeste gevallen niets met de *doelgroepen* te maken, maar veel meer met interne, organisatorische aangelegenheden van de donoren. Het kan ten zeerste worden betwijfeld of de doelgroepen beter af zijn door snel handelen dat onder meer is gebaseerd op rapporten met een minimale diepgang, dan door een tragere besluitvorming waar wél degelijke analyses aan ten grondslag liggen.

- *De beperkte aandacht voor verklarende elementen.* Een met het vorige punt samenhangend aspect is de beperkte belangstelling voor de verklaring van beleidsresultaten. Vooral wanneer het gaat om de *counterpart*-organisaties, lijkt men in evaluaties liever de andere kant op te kijken en kennis en inzichten verkregen in academisch onderzoek niet mee te nemen. Deze houding is wel verklaarbaar: overheden en NGO's zouden de samenwerking met donoren weleens kunnen opzeggen wanneer bij de verklaring voor het mislukken van interventies uitdrukkelijk wordt gewezen op hun aandeel in het falen. Dat neemt niet weg dat de rol van de overheid in ontwikkelingsinterventies zal moeten worden besproken, zeker wanneer deze negatief is (de staat als verklarende factor voor voortbestaan van onderontwikkeling). Ook NGO's zouden wat minder met de fluwelen handschoenen kunnen worden aangepakt.¹⁵
- *De visie op de rol van theorieën in resultaten-onderzoek.* De uitspraak 'er is niets zo praktisch als een goede theorie' is zeker niet afkomstig van ontwikkelingsorganisaties. Theorieën worden in elk geval niet gezien als een instrument met behulp waarvan concrete ontwikkelingsvraagstukken beter kunnen worden begrepen en al helemaal niet als hulpmiddel bij het uitvoeren van resultaten-onderzoek. Integendeel: theorie wordt vaak in negatieve zin gehanteerd (academisch, buiten de werkelijkheid staand, ivoren toren) en welhaast als irrelevant beschouwd.¹⁶ Dat is betreurenswaardig, omdat evaluaties door de uitdrukkelijke hantering van theorieën duidelijker, bruikbaar en dus relevanter kunnen worden. Kortens opmerking over de functie van theorieën in OS geldt daarom zeker ook voor het resultaten-onderzoek: 'In the absence of a theory, the aspiring development agency almost inevitably becomes in-

stead merely an assistance agency engaged in relieving the more visible symptoms of underdevelopment through relief and welfare measures.'¹⁷ Er zijn waarschijnlijk maar weinig organisaties die zich tot een soort veredelde noodhulp wensen te beperken, reden waarom zij er verstandig aan zouden doen deze denkbeelden ter harte te nemen.

Welke kansen heeft het resultaten-onderzoek nu in de praktijk? Er is alle reden aan te nemen dat ontwikkelingsorganisaties niet aan dit soort voorwaarden willen voldoen of de obstakels uit de weg willen ruimen.

Huiver voor resultaten-onderzoek

Het belangrijkste argument is dat de (Nederlandse) ontwikkelingswereld wordt beheerst door wat politicoloog Theo Ruyter de *technocratische visie* op de internationale hulp noemde.¹⁸ Het gaat de technocraten in de allereerste plaats om het overleven van de ontwikkelingsorganisaties, waarbij een werkelijke analyse van het ontwikkelingsvraagstuk ontbreekt, omdat die wel eens zou kunnen aantonen dat de hulp niet of zelfs averechts heeft gewerkt. De technocraten richten hun aandacht dan ook bij voorkeur op organisatorische aspecten (professionalisering!) van OS en hebben minder belangstelling voor de inhoudelijke aspecten van ontwikkelingsvraagstukken.

In een bijdrage in het kort geleden ter ziele gegane tijdschrift *Derde Wereld* kwam antropoloog Frans Kamsteeg tot soortgelijke uitspraken over resultaten-onderzoek.¹⁹ Hij weet de geringe rol ervan aan drie factoren. Ten eerste kost dit onderzoek, zeker wanneer men enigszins aandacht aan verklarende contexten wil schenken, meer geld, terwijl de resultaten niet direct aantoonbaar zijn. In de tweede plaats hebben donoren de neiging het eigen gebrek aan inzicht en kennis te bagatelliseren, met als gevolg dat aan zulk onderzoek geen hoge prioriteit wordt toegekend. De belangrijkste factor was volgens Kamsteeg echter het feit dat donoren hun beslissingen voornamelijk laten bepalen door de dynamiek van het OS-*establishment* en veel minder door de omgeving waarin zij interveniëren. Anders gezegd: het OS-beleid wordt sterk bepaald door de interne, bureaucratische werkelijkheid van ontwikkelingsorganisaties.

De technocratische visie vormt een uitstekende verklaring voor het oppervlakkig karakter van beleidswijzigingen en de ruime aandacht voor organisatorische aspecten van het beleid (door Quarles van Ufford ooit het wangedrocht van de professionaliseringscultus genoemd) en de geringe belangstelling voor de inhoudelijke aspecten van OS. Hierbij komt dat de ontwikkelingswereld een merkwaardig methodologisch-inhoudelijk argument tegen de haalbaarheid van resultaten-onderzoek inbrengt, namelijk de complexiteit van de

context waarbinnen projecten en programma's worden uitgevoerd. Eigenlijk, zo luidt de stelling, kunnen we de resultaten van ontwikkelingsinterventies nauwelijks kennen. De samenlevingen in ontwikkelingslanden zijn dermate complex, de factoren die maatschappelijke processen bepalen zo uiteenlopend en het aantal actoren dat er actief is zo enorm, dat het moeilijk is, zo niet ondoenlijk, de resultaten van specifieke projecten en programma's vast te stellen. Goed beschouwd *mogen* we daarom de vraag naar de effectiviteit niet eens stellen, want ze veronderstelt simpele correlaties, die nu eenmaal niet bestaan, zo luidde onder meer de mening van de NAR in 1995.

Een van de vertegenwoordigers van deze opvatting is onderzoeker Paul Hoebink. Zo stelde hij dat het effect van ontwikkelingshulp afhankelijk is van vijf groepen factoren, zoals de organisatie van de donor, macro-economische factoren en het overheidsbeleid in het ontwikkelingsland.²⁰ Deze factoren spelen op verschillende niveaus, als gevolg waarvan er een dusdanig complexe situatie ontstaat, dat er hoogstens 'indicaties [kunnen] worden gegeven over oorzaken voor falen en succes van ontwikkelingsactiviteiten'.²¹ De complexiteit wordt vergroot door het feit dat er bij OS zoveel donoren op zoveel verschillende niveaus actief zijn. Geen wonder, zo concludeerde Hoebink, dat er zo weinig aandacht aan de *impact* wordt besteed.

Dat ontwikkelingsorganisaties deze opvattingen huldigen, is in het licht van hun technocratische visie begrijpelijk. Academische onderzoekers diskwalificeren zich echter met zulke uitspraken, omdat zij ontkennen dat er een grote hoeveelheid methodologische instrumenten, concepten en theorieën ter beschikking staat waarmee zulk onderzoek wel degelijk kan worden uitgevoerd en dat er steeds meer ervaring bestaat met multi-disciplinair onderzoek (een voorwaarde voor resultaten-analyses).

Het gevolg van deze negatieve houding is kernachtig omschreven door Van der List: 'bij het gebrek aan kennis van de resultaten wordt het hameren op het belang van hulp [namelijk] meer een geloofsartikel dan een politiek [en wetenschappelijk, GC] verantwoorde uitspraak'.²² Het OS-*establishment* moet dan ook niet verbaasd opkijken wanneer het draagvlak voor OS in de nabije toekomst afbrokkelt. Vroeg of laat vallen heilige huisjes nu eenmaal om.

Tot besluit

De ontwikkelingswereld bewijst zijn doelgroep, de armen en onderdrukten in Latijns-Amerika, Azië en Afrika, geen goede dienst door in het beleid slechts een marginale plaats aan resultaten-onderzoek toe te kennen, omdat er door deze houding nauwelijks duidelijkheid bestaat over concrete resultaten van projecten en

programma's. De verdediging van OS is daarom nauwelijks op feiten gebaseerd, waardoor het klagen over de kritiek op ontwikkelingshulp iets pathetisch en onsympathieks krijgt. Ontwikkelingsdeskundigen zouden een zinvoller bijdrage aan het debat kunnen leveren door resultaten-onderzoek te stimuleren in plaats van pijlen op de critici van de internationale hulp te richten. ■

Noten

- 1 P. Hoebink, 'De impact van de impactstudie: medefinancieringsorganisaties in verandering', in: *Derde Wereld*, jrg. 12, nr 4, 1994, blz. 25-38.
- 2 H. Jansen, 'De onzin van ontwikkelingshulp', in: *HP/De Tijd*, 16 augustus 1996; H. Jansen, 'Stop de ontwikkelingshulp', in: *De Gids*, juli/augustus 1997, blz. 512-518.
- 3 J. Breman, 'Armoedebestrijding in het kader van globalisering', in: K. Lieten en F. van der Velden (red.), *Grenzen aan de hulp – beleid en effecten van ontwikkelingssamenwerking*, Amsterdam: Het Spinhuis, 1997, blz. 17-37.
- 4 *De Volkskrant*, 16 februari 1995; P. Hoebink, 'Herijking achterstevoren: de jacht op fantomen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid', in: *Derde Wereld*, jrg. 13, nr 4, 1995, blz. 21-35. Zie ook P. Hoebink, 'Moet je antwoorden op onzin?', in: *Onze Wereld*, nr 4, 1999, blz. 49.
- 5 Zie noot 3. Niettemin kwamen slechts voorstanders aan het woord; sceptici en tegenstanders ontbraken. Zie ook G. Custers, *Bespreking*, in: *Derde Wereld*, jrg. 16, nr 4, 1998, blz. 470-473.
- 6 Zie bijv. E.B. Zoomers, 'Ontwikkelingssamenwerking: nieuwe tijden, nieuwe kansen', in: *Internationale Spectator*, juli-augustus 1998, blz. 379-383.
- 7 P. Hoebink, *De effectiviteit van de hulp – een literatuuroverzicht van macro- naar micro-niveaus*, [Focus op Ontwikkeling, 2], Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995.
- 8 *Idem*.
- 9 Mosley (1983) geciteerd in C.J. Jepma, *On the Effectiveness of Development Aid*, [Focus on Development, 1], Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995, blz. 30.
- 10 Het onderzoek werd uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) van DGIS. Deze dienst werd bij de herijking omgedoopt in Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluaties (IOB). De taken van de nieuwe dienst hebben betrekking op het gehele buitenlands beleid. Het hier aangehaald onderzoek bestond uit een analyse van 180, resp. 37 evaluatierapporten uit de periode 1987-1990 en veldonderzoeken bij 16 ontwikkelingsprojecten in Pakistan, Egypte en Burkina Faso. IOV, *Evaluatie en monitoring*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1993.
- 11 *Idem* (mijn cursivering).
- 12 E.B. Zoomers, 'De moeizame weg naar een nieuw ontwikkelingsbeleid', in: *Internationale Spectator*, april 1997, blz. 218-222.
- 13 IOB, *Evaluación del Servicio Holandes de Cooperación al Desarrollo (SNV) en Bolivia, 1969-1995*, Cochabamba/La Haya: IOB/Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1996.
- 14 Zie voor dit thema J. van Beurden, 'Arme landen willen meer eigen onderzoekers inzetten', in: *Internationale Samenwerking*, maart 1999, blz. 36-37.

- 15 De laatste jaren is er in elk geval een omvangrijke literatuur ontstaan waarin tal van aspecten van NGO's (kritisch) onder de loep worden genomen, bijv. D. Hulme en M. Edwards (eds), *NGOs, States and Donors – Too Close for Comfort?*, New York: St. Martin's Press, 1997; S. Sen, 'Some Aspects of State-NGO Relationships in India in the Post-Independence Era', in: *Development and Change*, jrg. 30, nr 2, 1999, blz. 327-355. Ook de rol van de staat (zie ook Jansen, a.w. noot 2) is onderwerp van academische publikaties: bijv. D. Hirschmann, 'Development Management versus Third World Bureaucracies: A brief History of Conflicting Interests', in: *Development and Change*, jrg. 30, nr 2, 1999, blz. 287-305.
- 16 Jansen, a.w. noot 2.
- 17 D. Korten geciteerd in J. Nederveen Pieterse, 'My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development', in: *Development and Change*, jrg. 29, nr 2, 1998, blz. 343-373.
- 18 *Het Parool*, 14 juni 1995.
- 19 F. Kamsteeg, 'NGOs en effectiviteit: een Chileense case studie', in: *Derde Wereld*, jrg. 14, nr 3, 1996, blz. 324-338.
- 20 P. Hoebink, a.w. zie noot 7. Opmerkelijk is dat Hoebink in 1988 met de dissertatie *Geven is nemen – de Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka* (Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publikaties) een bijzonder kritische studie over vooral ook de effecten van OS publiceerde. Aanleiding voor deze studie was o.m. Hoebink's ongenoegen over het feit dat er over de effecten van de hulp slechts juichtonen waren te horen en dat bijv. een diepgaande analyse van het ontwikkelingsbeleid ('... en de uitwerking ervan in Derde Wereldlanden') vrijwel ontbrak (blz. 9). Deze opvatting staat in schrille tegenstelling tot hetgeen de auteur in de jaren '90 beweert.
- 21 Zie noot 7, blz. 36.
- 22 Gerry van der List in *De Volkskrant*, 21 juli 1995.

Over de auteur

DR G.J.M.J. CUSTERS, sociaal-geograaf, is als adviseur stedelijke planning werkzaam bij de gemeente Chinandega in Nicaragua. De functie maakt deel uit van het programma van de Stedenband Eindhoven-Chinandega. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de *Internationale Spectator* worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Asylum, Immigration and Schengen Incorporated: An Assessment Following the Entry into Force of the Amsterdam Treaty (8ste Schengen-colloquium)

Plaats European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht

Organisator EIPA

Kosten 595 euro

Datum 22-23 juni

Aanmelding EIPA, Maastricht (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)

The Intergovernmental Conference 2000 (seminar)

European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht

EIPA i.s.m. Universiteit van Amsterdam

Plaats 794 euro

Organisator 17 juli

Kosten EIPA, Maastricht (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)

Datum

Aanmelding

Activiteit European Public Procurement Rules and Policy (seminar)

Plaats European Institute of Public Administration (EIPA)

Organisator EIPA

Kosten 550 euro

Datum 18 en 19 september

Aanmelding EIPA, Maastricht (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)

The Internal Market in Energy and National Initiatives to Support Renewable Sources of Energy (seminar)

European Institute of Public Administration (EIPA)

EIPA

Plaats 480 euro

Organisator 7 en 8 september

Kosten EIPA, Maastricht (tel. 043-3296320; fax 043-3296296)

Datum

Aanmelding

Hoe vroeg en hard moeten de bellen rinkelen?

JAIR VAN DER LIJN

Van tijdige kennis naar tijdig handelen ter conflictbeheersing

BEGIN JAREN '90 WEES SECRETARIS-GENERAAL VAN DE VERENIGDE Naties, Boutros Boutros-Ghali, in zijn *Agenda for Peace* op de noodzaak van *early warning*. Hij stelde dat er een behoefte was aan: '...arrangements in such a matter that information from these sources can be synthesized with political indicators to assess whether a threat to peace exists and to analyse what action might be taken by the United Nations to alleviate it'.¹

Bijna tien jaar later is op dit terrein veel werk verzet. Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan, er zijn eenheden opgezet binnen ministeries en er zijn netwerken in het leven geroepen met als doel mogelijke conflicten vroegtijdig te signaleren. Deze initiatieven zijn gebaseerd op de wens *early action* mogelijk te maken. Toch moeten we constateren dat de internationale gemeenschap nog vaak te laat, te weinig of niet reageert. Oost-Timor, Kosovo en Algerije zijn hier enkele recente voorbeelden van. Dit roept de vraag op *hoe* duidelijk de signalen over conflictescalatie voor de internationale gemeenschap moeten zijn alvorens *met-terdaad* wordt gehandeld. Of doet dit er niet toe omdat alleen wordt gereageerd wanneer geopolitieke en economische belangen en prestige in het geding zijn?

Teneinde te onderzoeken of dit laatste het geval is, worden in dit artikel vier cases onder de loep genomen: Macedonië, Rwanda, Kosovo en Tsjetsjenië, vier gevallen waarin de internationale gemeenschap iedere keer anders heeft gereageerd, die geografisch gespreid zijn en waar de belangen steeds verschilden. Bij iedere case wordt beschreven hoe het conflict zich ontwikkelde en of de internationale gemeenschap over de *vroegtijdige* kennis beschikte dat het conflict kon escaleren. Vervolgens wordt steeds gekeken naar de *reactie* van de internationale gemeenschap, en naar de motiveringen die bij deze reactie een rol speelden.

Macedonië (FYROM): ideaaltype of geval van 'crying wolf'

Al bij de onafhankelijkheidsverklaring in 1991 voelden de etnische Albanezen in Macedonië zich in de verdrukking komen. Meteen werden de eerste tekenen van conflictpotentieel duidelijk voor de internationale gemeenschap. Zo werd het referendum over de onafhankelijkheid in 1991 door de Albanezen geboycot omdat de nieuwe staat zich te veel profileerde als Macedonische staat en te weinig garanties zou bieden voor de Albanese minderheid. Het gevolg was dat in 1992 een parallelle gemeenteraad werd opgezet in Tetovo, wat de angst onder de Macedoniërs voor Albanese afscheiding aanscherpte. De regering die na de verkiezingen van 1994 aan de macht kwam, was een brede alliantie waarin ook de gematigde Albanezen zitting namen; zij liet het land afglijden in politieke chaos. Tijdens deze periode belandden Albanese demonstranten in gewelddadige confrontaties met de Macedonische politie. Opvallend genoeg wist de regeringscoalitie van Macedonische nationalist met partijen van de Albanese minderheid, die volgde op de verkiezingen van 1998, het land *wel* de benodigde politieke stabiliteit te bieden en verbeterde de economische positie van Macedonië. De situatie verslechterde echter wederom sterk door het Kosovo-conflict en de massale toestroom van Albanezen uit Kosovo.

De internationale gemeenschap reageerde *vroegtijdig* in Macedonië en wenste kosten nog moeite te sparen om te voorkomen dat de territoriale integriteit van het land werd aangetast. Een mogelijke *spillover* van de conflicten naar de rest van voormalig Joegoslavië moest worden voorkomen. Het eerste gevolg van deze politiek was de instelling van de CVSE/OVSE *Spillover Monitoring Mission* in Skopje, waarna ook UNPROFOR en later de *United Nations Preventive Deployment* (UNPREDEP) volgden. Door deze preventieve acties werd wapen-

smokkel richting Macedonië voorkomen, werd Macedonië geen uitvalsbasis voor het UÇK, werd de stroom illegale Albanese immigranten uit Kosovo geremd, braken er geen grensgeschillen uit tussen Macedonië en Joegoslavië en stelde Belgrado de territoriale integriteit en soevereiniteit van Macedonië niet ter discussie. Aan dit succesverhaal leek echter een einde te komen toen China in februari 1999 zijn veto uitsprak over de verlenging van het mandaat van UNPREDEP.

Nadat de OVSE-Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden, Max van der Stoep, vele malen met directe interventies de situatie in Macedonië had weten te stabiliseren, verslechterde de situatie verder door de oorlog in Kosovo en de vluchtelingenstroom die daaruit voortkwam. Uit angst dat deze vluchtelingen het etnisch evenwicht in Macedonië zouden verstoren, vaardigde de HCNM op 12 mei 1999 voor de eerste en tot nu toe enige maal een formele *early warning* uit. Daarin riep hij de internationale gemeenschap op tot het ontlasten van Macedonië door de vluchtelingen te verplaatsen. Hij achtte het verder nodig de economische crisis die in het land was ontstaan als gevolg van de conflicten op de Balkan, te bestrijden met verhoging van economische steun.² De internationale gemeenschap reageerde hierop met de onmiddellijke 'doorvoer' van Kosovo-Albanen naar Albanië en West-Europa, en de snelle repatriëring van de vluchtelingen in Macedonië toen kort na de oproep de vrede met Belgrado werd getekend. Daarnaast werd het Stabiliteitspact voor de Balkan in het leven geroepen.

De *vroegtijdige* en intensieve bemoeienissen van de internationale gemeenschap zijn voornamelijk gebaseerd op angst voor escalatie van zowel de interne als de externe problemen van Macedonië. Het *interne* gevaar in Macedonië zou de heterogeniteit van de bevolking zijn, waarbij de etnische minderheden, in het bijzonder Serven en Albanen, gesteund zouden worden vanuit hun moederlanden. Het potentieel explosieve (*externe*) gevaar zou zijn dat binnen de buurlanden van Macedonië politieke stromingen bestaan die aanspraken maken op het territorium van, of problemen hebben met, een onafhankelijk Macedonië. Griekenland is bang dat het land aanspraak zal maken op de eigen Macedonische provincie. Albanië is zeer begaan met het lot van de etnische Albanen en zou wellicht aanspraak kunnen maken op de regio rond Tetovo – in het kader van een 'groot-Albanië'. Bulgarije ziet de Macedoniërs als veredelde Bulgaren en Joegoslavië is een gevaar voor de Macedonische stabiliteit omdat een grote etnisch-Servische groep binnen de grenzen van Macedonië woont en sommige Servische nationalistische onafhankelijke Macedonië niet erkennen.³

Deze angst van de internationale gemeenschap is vooral gebaseerd op het verleden, in het bijzonder de Balkan-crisis in het begin van de 20e eeuw. Toenmalig

minister van buitenlandse zaken van de Verenigde Staten, Warren Christopher, verwoordde het in 1993 als volgt: '...this conflict [in the former Yugoslavia] itself has no natural borders. It threatens to spill over into new regions, such as [...] Macedonia. It could then become a greater Balkan war, like those that preceded World War I. Broader hostilities could touch additional nations, such as Greece, Albania, and Turkey.'⁴ Deze angst voor destabilisatie aan de grenzen van de westerse wereld en de mogelijke aanzuigende kracht van het conflict brachten de internationale gemeenschap tot haar reactie.

De internationale gemeenschap beschikte vroegtijdig over *kennis* van het conflictpotentieel en reageerde ook vroegtijdig. Ondanks alle rumoer over Macedonië is tot op heden het conflict niet geëscaleerd. Waarschijnlijk is dit deels het gevolg van het internationale optreden. Wellicht is het conflictpotentieel in Macedonië niettemin schromelijk overschat en is deze *case* slechts een geval van 'crying wolf'; het gevolg van een nodeloos alarm.

Rwanda: te weinig, te laat

In 1994 voltrok zich in Rwanda een genocide waarbij meer dan 800.000 mensen werden omgebracht. Lijsten met toekomstige slachtoffers waren van tevoren opgesteld en de genocide voltrok zich op zeer geplande wijze. De internationale gemeenschap beschikte *vroegtijdig* over de *kennis* van wat er in Rwanda te gebeuren stond. In de maanden voorafgaand aan de genocide kreeg de commandant van de VN-operatie ter plaatse, de *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR), generaal-majoor Roméo Dallaire, meermaals geheime waarschuwingen van gematigden binnen het Rwandese leger. Zij meldden dat een groep rond president Juvenal Habyarimana macabere plannen maakte. De internationale gemeenschap beschikte dus vroegtijdig over de informatie. Op 6 april 1994 werd desondanks het vliegtuig met daarin Habyarimana en zijn Burundese collega neergeschoten. Dezelfde nacht begonnen de *Rwandan Armed Forces* en Hutu-milities (de *Interahamwe*) aan hun slachtpartijen. Binnen vijf dagen schatte het Internationale Rode Kruis het aantal slachtoffers reeds op tienduizenden, wellicht honderduizenden.

Op 11 januari 1994, drie maanden vóór de genocide, had Dallaire een fax naar Kofi Annan (destijds onder-secretaris-generaal voor vredesoperaties) gestuurd, met de hem bekende informatie en zijn plan om wapenopslagplaatsen van de Hutu-milities binnen te vallen.⁵ Annan wees dit voorstel echter af omdat het niet binnen het mandaat van UNAMIR zou passen. Van een vroegtijdige *reactie* kwam het hierdoor niet. Twee dagen na de moord op Habyarimana, toen de genocide

in volle gang was en men zeker een reactie van de internationale gemeenschap mocht verwachten, sprak de Amerikaanse president Bill Clinton slechts zijdelings over de situatie: '... I mention it only because there are a sizable number of Americans there and it is a very tense situation. And I just want to assure the families of those who are there that we are doing everything we possibly can to be on top of the situation to take all the appropriate steps to try to assure the safety of our citizens there.'⁶

De VN-troepen trokken zich zelfs terug naar het vliegveld om het vege lijf te redden. Twee weken later stemde de Veiligheidsraad bovendien in met de volledige aftocht van alle UNAMIR-vredessoldaten, op 250 man na. Eind april noemde een geheim Amerikaans inlichtingenrapport de moordpartijen onderdeel van genocide. Het duurde echter nogmaals veertien dagen alvorens de Veiligheidsraad besloot 5.500 VN-soldaten richting Rwanda te sturen. De meeste daarvan waren uit Afrika afkomstig en het Westen was slechts met moeite tot financiering bereid. Op 22 juni waren de VN-troepen niettemin nog steeds niet ontplooid en gaf de Veiligheidsraad toestemming voor de Franse operatie *Turquoise*, waarmee veilige gebieden moesten worden beschermd tot de komst van de Afrikaanse vredesmacht. De genocide werd slechts beëindigd doordat het door Tutsi's overheerste Rwandees Patriottisch Front de controle over het land wist over te nemen.⁷

De verklaring voor de passiviteit van de internationale gemeenschap moet vooral gezocht worden in het feit dat een tekort aan belangen bestond in het land waar sprake was van de aanstaande genocide. Het gevolg was dat de politieke wil ontbrak om financiële bijdragen te leveren en de internationale gemeenschap niet bereid was de levens van eventueel in te zetten soldaten in de waagschaal te stellen. Bovendien had de internationale gemeenschap haar handen vol aan de Balkan. Het beperkt aantal soldaten dat voor vredesoperaties ter beschikking wordt gesteld, was al actief, en nagenoeg geen enkel land was bereid nog meer legers of andere middelen in te zetten.

Terwijl het mandaat van UNAMIR *monitoring* van de veiligheidssituatie omvatte, was het als gevolg van de beperkte politieke wil voor een *vredeshandhavende* capaciteit niet uitgerust. Het gevolg was dat de internationale gemeenschap wel vroegtijdig over de kennis beschikte, maar niet vroegtijdig *reageerde*. Sterker, zelfs de late reactie stelde niet veel voor.

Kosovo: te veel te laat

Met de intrekking door Belgrado van de autonome status van Kosovo binnen Servië in 1989 begon een nieuwe fase in een eeuwenoud conflict. Daarop werd onder leiding van Ibrahim Rugova de onafhankelijke repu-

bliek Kosova uitgeroepen en een schaduwbestuur opgezet, met een eigen parlement en eigen stelsel voor sociale zekerheid, onderwijs en belastingen. In de periode 1989-1992 was vervolgens de noodtoestand van kracht in Kosovo. Al deze gebeurtenissen waren duidelijke en *vroegtijdige* tekenen voor potentieel conflict. Rugova's politiek van vreedzaam verzet kwam vanaf begin 1996 steeds meer onder vuur te liggen. Vooraanstaande Kosovaarse intellectuelen en politici vonden namelijk dat te weinig resultaten zichtbaar waren. Het directe gevolg van deze ontevredenheid was de oprichting van het Kosovo Bevrijdingsleger (UÇK). Verdere escalatie van het conflict vond plaats toen op 1 oktober 1997 vreedzame protesten van Albanees-Kosovaarse studenten door de Servische politie met geweld werden neergeslagen. Ook deze verdere escalatie werd door de internationale gemeenschap wel degelijk opgemerkt.

De internationale gemeenschap hield zich relatief *vroegtijdig* met de mogelijk explosieve situatie bezig. Zo werd in augustus 1992 met instemming van Belgrado besloten tot een CVSE-missie in Kosovo. Doel van deze operatie was de dialoog tussen de Joegoslavische autoriteiten en de Kosovaren te bevorderen. Daarnaast kreeg deze missie onder meer de opdracht eventuele mensenrechtenschendingen te rapporteren. Na een half jaar zegde Belgrado echter zijn medewerking op, waardoor de CVSE in juli 1993 werd gedwongen te vertrekken. De CVSE/OVSE vroeg nog meermalen om terugkeer van de missie (in het bijzonder in het voorjaar en de zomer van 1998), maar Belgrado weigerde zolang Joegoslavië geschorst zou blijven als lid van de CVSE/OVSE. De internationale gemeenschap liet de kwestie-Kosovo verder min of meer links liggen. In 1996 haalde de EU zelfs de diplomatieke betrekkingen met Joegoslavië weer aan.

In 1998 veranderde de situatie. Toen de Servische politie op 'terroristische aanslagen' reageerde met aanvallen op dorpen in Kosovo, stond de internationale gemeenschap op scherp. Eind april stelde de Veiligheidsraad een wapenembargo tegen Joegoslavië in. De eerste serieuze reactie was een grootschalige NAVO-oefening in Albanië om Milošević de ernst van de zaak te tonen. In oktober wist Richard Holbrooke uiteindelijk onder dreiging van luchtacties Milošević te overtuigen van het feit dat het de NAVO ernst was en liet Belgrado de *OVSE Kosovo Verification Mission* toe.⁸ Na de slachting in Raçak op 17 januari 1999, waarbij 45 mensen het leven lieten, dreigde de NAVO wederom aan te vallen indien Joegoslavië niet volledig meewerkte aan een vredesakkoord. Het voorgelegde akkoord van Rambouillet bleef voor Belgrado onverteerbaar. Toen ook Holbrooke geen vrede meer kon brengen, vielen op 24 maart de eerste bommen.

Drie redenen zijn aan te wijzen voor de interventie, naast uiteraard het menselijk leed. *Allereerst* had de

NAVO zo vaak met militaire confrontatie bedreigd en zo vaak een ultimatum gesteld, dat haar geloofwaardigheid op het spel zou staan indien niet werd opgetreden. Ten tweede kon de NAVO evenmin als de EU dulden dat op de Balkan, aan de grenzen van het Westen, de situatie verder zou destabiliseren. Ten derde was de internationale gemeenschap bang voor een nieuwe volkerenmoord. In Rwanda had een genocide voorkomen kunnen worden, maar gebeurde dit niet. Dit falen was voor president Clinton de rechtvaardiging voor een zoektocht naar nieuwe genocides: '...if the world community has the power to stop it, we ought to stop genocide and ethnic cleansing. People ought – innocent civilians ought not to be subject to slaughter because of their religious or ethnic or racial or tribal heritage. [...] That is what we did, and are doing, in Kosovo. That is, frankly, what we failed to do in Rwanda, where so many died so quickly...'⁹

Hoewel de internationale gemeenschap vroegtijdig over de kennis beschikte, was haar reactie aanvankelijk te zwak. Toen uiteindelijk wel gehandeld werd, was de reactie van de NAVO heftig. Het gevolg was een beperking van het conflict, maar de interventie had het conflict ook kunnen doen escaleren en doen overslaan naar Macedonië.

Tsjetsjenië: nog minder

Eind 1990 riep het sovjetparlement van de Tsjetsjeens-Ingoesjetische Republiek de onafhankelijkheid uit. Het jaar daarop werd deze beslissing bekrachtigd door de bevolking, die in een referendum Dzjochar Doedajev als president verkoos. Moskou reageerde direct door de verklaring onwettig te noemen, de noodtoestand af te kondigen en 1000 soldaten naar Grozny te sturen. Die werden opgewacht door tienduizenden Tsjetsjenen, die de troepen dwongen terug te keren. Toen de Sovjetunie in 1992 werd ontbonden, wilden de Tsjetsjenen zich vervolgens losmaken van de Russische Federatie. Daarop trokken Russische legers naar de grens met Tsjetsjenië, maar bliezen wederom de aftocht toen zij daar de opstandelingen troffen. Al met al waren er voldoende vroegtijdige tekenen voor de internationale gemeenschap dat in Tsjetsjenië conflictpotentieel aanwezig was. In juni 1994 braken in Grozny gevechten uit tussen aanhangers van Doedajev en de oppositie. In augustus begon Rusland de oppositie openlijk te steunen. Aanvankelijk bestond deze hulp slechts uit woorden, maar later ook uit wapens en de inzet van eenheden van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Toen de Tsjetsjenen in december niet voldeden aan president Jeltsins ultimatum om hun wapens in te leveren en Jeltsin geen verder gezichtsverlies kon leiden, trok het Russische leger de republiek binnen. Grozny viel, een Russisch gezinde regering werd geïnstalleerd en op 4 augustus 1995 werd een wapenstil-

stand overeengekomen. Toch bleef de oorlog voortduren. Met de herovering van Grozny door de Tsjetsjenen stortte de al afkalvende steun van de Russische bevolking voor de strijd in. Onder leiding van generaal Alexander Lebed werd in augustus 1996 een akkoord ondertekend met de Tsjetsjeense commandant Aslan Maschadov. Daarmee kwam een voorlopig eind aan een oorlog die al 80.000 mensen het leven had gekost. Op voorwaarde dat Rusland controle behield over de oliepijpleidingen, werd Tsjetsjenië nu voorlopig met rust gelaten. Zo liep het Kremlin zo min mogelijk gezichtsverlies op.

Moskou bleef echter ontevreden. Toen Dagestaanse rebellen in 1999 vanuit Tsjetsjenië begonnen te opereren en zij een aantal dorpjes innamen, was de hernieuwde escalatie van het conflict een feit. Bovendien werden achter de terroristische aanslagen in Moskou, waarbij rond 300 burgers omkwamen, ook Tsjetsjeense daders gezocht. Moskou stelde dat Tsjetsjenië een vrijplaats was voor terrorisme en zag daarin aanleiding voor hernieuwde interventie.

De internationale gemeenschap reageerde pas op de ontwikkelingen in Tsjetsjenië toen de situatie was geëscaleerd. Vanaf 26 april 1995 was de OVSE in Grozny aanwezig met de *Assistance Group to Chechnya*. Hiermee werd onder meer getracht het respect voor de mensenrechten te verbeteren, humanitaire hulpverlening te ondersteunen en het vredesproces leven in te blazen. Toen de oorlog in 1999 opnieuw uitbrak en herhaaldelijk OVSE-personeel werd ontvoerd, verslechterde de veiligheidssituatie zodanig, dat de *Assistance Group* zich in december naar Moskou moest verplaatsen. Verder ondernam de internationale gemeenschap geen acties. Politici uit zowel de EU als de Verenigde Staten herbevestigden slechts de internationale grenzen van Rusland en verkondigden dat beide partijen moesten afzien van geweld. Verder dan veroordelen is het niet gekomen.

De motivering voor het Westen om niet te reageren was tweeledig. *Allereerst* is Rusland als nucleaire grote mogendheid goed in staat zijn soevereiniteit te verdedigen en is het land economisch en politiek te veel van belang om het tegen de haren in te strijken. Ten tweede zijn de belangen van het Westen en Moskou identiek. De opstandige republiek zou niet onafhankelijk mogen worden omdat dat een precedent zou kunnen zijn en Rusland dan zou kunnen afglijden naar een situatie van totale instabiliteit. Daarnaast is Rusland sinds 1994, samen met onder meer Amerikaanse olieproducenten, betrokken in een consortium dat de petroleumvelden in Azerbeidzjan gaat exploiteren. De hiervoor beoogde oliepijpleidingen lopen door Tsjetsjenië.¹⁰

In Tsjetsjenië was dus al vroegtijdig duidelijk dat het conflict kon escaleren. Tot een reactie kwam het echter nagenoeg niet. Het Westen had dezelfde belangen als Rusland en Rusland was bovendien een te belangrijke

mogendheid. De internationale gemeenschap kon de wijze waarop de strijd werd bevochten niet goedkeuren, maar hield het daarbij. Al rinkelen de bellen nog zo hard, actie zal niet ondernomen worden.

Conclusies

In alle vier behandelde cases was de internationale gemeenschap *vroegtijdig* op de hoogte dat het conflict kon escaleren. Tussen het moment dat de eerste tekenen voor verslechtering van de situatie aanwezig waren en het werkelijke moment van uitbreken, beschikte de internationale gemeenschap steeds over voldoende tijd voor een vroegtijdige reactie. In Rwanda bestreek deze periode 3 maanden, in Kosovo 9 jaar en in Tsjetsjenië 3 tot 8 jaar. In Macedonië beperkten de gewelddadigheden zich (voorlopig) slechts tot enkele aanslagen en rellen. In Rwanda waren 800.000 en in Tsjetsjenië 80.000 doden *onvoldoende* reden serieuze pogingen te wagen verder bloedvergieten te voorkomen. In Macedonië brachten enkele slachtoffers en in Kosovo de 45 slachtoffers van Raçak de internationale gemeenschap *wel* tot een interventie. Om met de metafoor van de bellen te spreken: de bellen rinkelen altijd vroegtijdig en het hangt er niet van af hoe luid ze rinkelen. Aan de hand van motieven voor de reacties in de vier cases kan wel worden opgemaakt welke factoren een interventie bevorderen en welke niet.

Hoewel de bellen vaak vroegtijdig rinkelen, is de internationale gemeenschap niet altijd bereid de nationale soevereiniteit van een land te schenden om een conflict (vroegtijdig) te beheersen. Nationale *soevereiniteit* heeft hierdoor een 'vertragend effect' op de reactiesnelheid van de internationale gemeenschap. In Macedonië stond de regering immers achter de internationale interventies, terwijl in zowel Rwanda als Kosovo de regering afkerig stond tegenover internationale bemoeienis. In de laatste twee gevallen werd als gevolg daarvan te laat opgetreden. Niet zozeer de nationale soevereiniteit als zodanig als wel de fysieke mogelijkheid, voor het land waar geïntervenieerd wordt, deze metterdaad te verdedigen, vormt een obstakel voor ingrijpen. Dit is de voornaamste reden waarom de internationale gemeenschap *wel* bereid of in staat was in Kosovo op te treden, maar *niet* in Tsjetsjenië. Joegoslavië had wellicht een sterk leger, maar kon verslagen worden en had geen gewichtige stem binnen de internationale gemeenschap. Rusland daarentegen zou nooit militair te verslaan zijn. Bovendien is het land permanent lid van de Veiligheidsraad en zou Moskou nooit toestemming geven voor interventies die het niet zinvol acht. Dit alleen is een voldoende reden om nooit militair in te grijpen in een Russische regio, hoe hard de bellen ook rinkelen.

Een ander obstakel voor het metterdaad reageren op het gerinkel van de bellen is de vraag waar de bellen rin-

kelen. Indien de bellen rinkelen in een gebied waar (vooral de westerse) internationale belangen op het spel staan, zal de internationale gemeenschap eerder geneigd zijn te handelen dan in gebieden die in de 'periferie' liggen. Daarnaast is van belang in hoeverre de politieke stabiliteit van een regio van gewicht is voor de internationale (westerse) veiligheid. De Balkan bijvoorbeeld ligt op de grens van de EU en de NAVO, en instabiliteit aldaar wordt beschouwd als bedreiging voor Europa. Rwanda daarentegen toont aan dat, zelfs wanneer genocide dreigt, dit nog geen voldoende reden hoeft te zijn om metterdaad te reageren. Het Westen had *geen belangen* in het land en de regio en was dus ook niet bereid er geld en mensen aan op te offeren. En hoewel in Tsjetsjenië wel degelijk westerse belangen op het spel staan, zal daar nooit worden ingegrepen, om de hierboven genoemde redenen.

Ook is van belang dat de internationale gemeenschap slechts een beperkt aantal middelen beschikbaar stelt voor een reactie, waardoor het *aantal mogelijke interventies* aan een limiet gebonden is. Dit is niet zozeer het gevolg van een tekort aan troepen en middelen – de defensiebudgetten en de militaire capaciteit in de wereld zijn immers voldoende omvangrijk. Veel meer is dit het gevolg van een soort 'politiek plafond' dat de internationale gemeenschap stelt aan de grootte van de beschikbare capaciteit. Zelfs in het geval dat zich een genocide voltrekt, lijkt de internationale gemeenschap niet over die bovengrens heen te willen gaan. Het gevolg is dat keuzen worden gemaakt en dat soms niet wordt ingegrepen omdat een bepaald conflict wordt 'overrinkeld'. Het gerinkel van het ene conflict kan het gerinkel van een ander overstemmen. Rwanda werd hiervan bijvoorbeeld het slachtoffer. De internationale gemeenschap had haar handen vol aan de Balkan en wilde daarom de berichten uit het Grote-Meregebied liever niet horen.

Ten slotte moet worden stilgestaan bij het feit dat het rinkelen van bellen 'echo-effecten' vertoont. Herhaaldelijk vinden verwijzingen plaats naar het verleden. Het uitblijven van optreden in Rwanda leidde tot schaamtegevoelens die moesten worden voorkomen in Kosovo en de internationale gemeenschap extra attent maakte op het gevaar van een nieuwe genocide.

Veel niet-gouvernementele organisaties, overheden en academici hebben het afgelopen decennium de aandacht gericht op *vroegtijdige* signalering van conflicten. Het al dan niet opmerken van de voortekenen blijkt echter vaak van ondergeschikt belang met betrekking tot de *reactie* van de internationale gemeenschap op crises. De bellen rinkelen bovendien meestal vroegtijdig. Om politieke redenen wordt echter niet altijd geluisterd. Het gevolg is dat de reactie vaak te laat en/of te zwak is om conflicten te voorkomen. *Early warning* als zodanig is dus *niet* het probleem. Het is daarom beter bovengenoemde inspanningen te concentreren op verbetering

van de mogelijkheden voor vroegtijdige reactie. Hierbij dienen vragen beantwoord te worden als: hoe kunnen de obstakels voor interventies weggenomen worden; hoe kan getracht worden vroegtijdige reactie 'aantrekkelijker' te maken; en hoe kunnen de vroegtijdige signalen beter afgestemd worden op de instrumenten van de actoren die kunnen reageren?

Mogelijkheden voor de toekomst

Hoewel de antwoorden op de bovengenoemde vraagstukken niet klaarliggen, zal hieronder een kleine aanzet volgen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat het ontbreken van politieke wil om zelf te handelen en om extra financiën op zij te zetten grote obstakels zijn voor interventies. Om vredesmachten sneller en eenvoudiger in te zetten zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan 'Clingendael-opties' in het 'groot'. Een VN-'vreemdelingenlegioen' is wellicht (zeker op de kortere termijn) politiek niet haalbaar, maar het financieel ondersteunen van landen bij het opzetten van eenheden voor vredesoperaties behoort thans al tot de realiteit. Teneinde een vroegtijdige reactie aantrekkelijker te maken, kan daarnaast worden overwogen om *good governance* als voorwaarde voor ontwikkelingssteun ook in sterkere mate geldend te maken voor het buitenlandse beleid van het ontvangende land. Met andere woorden, landen die zich inzetten voor de regionale vrede en veiligheid en daarbij voor vredesoperaties, zouden dan meer ontwikkelingssteun tegemoet kunnen zien – eventueel ten koste van de landen die dit niet doen. Tevens is *early reaction* thans niet voldoende aantrekkelijk, omdat wordt uitgegaan van de gedachte dat het geen 'sexy' onderwerp is. De redenering is dat beter wordt gescoord binnen de politiek met het beëindigen van een conflict dan met het voorkomen ervan; inspanningen die niet zichtbaar zijn indien ze succesvol zijn, scoren niet. Hoewel dit probleem altijd zal blijven spelen, kunnen de beoefenaars van conflictpreventie en vroegtijdige reactie minder *low profile* handelen en zichzelf beter profileren bij het grote publiek. Meer ruchtbaarheid geven aan het onderwerp, door middel van een veelvuldiger gebruik van de media, zou hiertoe een eerste aanzet kunnen zijn.

Daarnaast zal meer getracht moeten worden het onderwerp op de politieke agenda te plaatsen. Hierbij zou de vergelijking kunnen worden getrokken met verzekeringen. De kleinschalige uitgaven in het heden voorkomen namelijk de grote kosten die gepaard gaan met oorlogen en dure vredesoperaties. Ten slotte moeten *early warning*-systemen meer aandacht krijgen voor oorzaak gerichte indicatoren, zodat de signalen beter afgestemd worden op de middelen die de internationale gemeenschap ter beschikking staan. Op die wijze kan worden waargenomen dat een conflict kan escaleren, maar wordt ook het waarom duidelijk.

Noten

- 1 Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, 31 januari 1992, blz. 26.
- 2 OSCE High Commissioner on National Minorities, *Press release: OSCE High Commissioner on National Minorities addresses Permanent Council on situation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, 12 mei 1999.
- 3 Zie: Edwin Bakker, 'Macedonië's interne en externe veiligheidsproblemen', in: *Transactie*, 28(2), 1999, blz. 187-207.
- 4 New Steps Toward Conflict Resolution In the Former Yugoslavia, Secretary of State Warren Christopher Opening statement at a news conference Washington, DC, February 10, 1993.
- 5 <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/warning/cable.html>
- 6 <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/evil/etc/slaughter.html>
- 7 Zie: Human Rights Watch, *Leave none to tell the story: genocide in Rwanda*, maart 1999; en: *Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda*, 15 december 1999.
- 8 Zie: Raymond Detrez, *De uitgestelde oorlog: Kosovo*, Antwerpen/Baarn, 1999.
- 9 G-8 Summit: Interview of President Clinton by Wolf Blitzer CNN late edition, released by The White House, Office of the Press Secretary, Cologne, Germany, June 20, 1999.
- 10 Zie: C. Gall & T. de Waal, *Chechnya, Calamity in the Caucasus*, New York, 1998.

Over de auteur

JAIR VAN DER LIJN is werkzaam bij het Studiecentrum voor Vredesvraagstukken van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Geschiedenis van Zuidoost-Azië

GUUS VAN WESTEN

Wie in deze tijd van *soundbites* een vuistdik boek op de markt brengt voor een niet-specialistisch publiek, geeft blijk van enig lef. Jan Pluvier en uitgeverij De Geus verdienen een compliment voor het breed verspreiden via de algemene boekhandel van een boek over zo'n weinig modieus onderwerp als de sociale geschiedenis van Zuidoost-Azië in de twintigste eeuw. Bijna 600 pagina's tekst die, afgezien van de fraaie omslag, weinig *glossy* oogt en derhalve mikt op de meer dan oppervlakkig geïnteresseerde lezer. Overigens telt het boek een flink aantal zorgvuldig gekozen zwart-witfoto's, die een tijdsbeeld oproepen dat een wezenlijke aanvulling vormt van de tekst.

De aanpak is recht-door-zee. Het eerste hoofdstuk ('Rond de eeuwwisseling') schetst hoe in de laatste jaren van de negentiende eeuw de Westerse koloniale bezetting van Zuidoost-Azië haar voltooiing naderde. Zestien hoofdstukken verder sluit het boek af met een hoofdstuk onder dezelfde titel, waarin de balans aan het eind van de twintigste eeuw wordt opgemaakt. In de tussenliggende hoofdstukken voert Pluvier zijn lezers min of meer chronologisch door de sociale en politieke verwickelingen van Zuidoost-Azië. De meeste hoofdstukken behandelen verschillende landen in opeenvolgende paragrafen, waar mogelijk zo gerangschikt, dat een vergelijking tussen elk van de landen mogelijk wordt. Door deze opzet een vergelijkende geschiedenis van Zuid-

oost-Azië te geven, is het boek typisch een produkt van de twintigste eeuw.

De idee dat dit een samenhangende regio is, met een gemeenschappelijke identiteit, is pas in de loop van deze periode opgekomen; het wordt in de tekst weerspiegeld, zonder dat het als zodanig aan de orde komt.

Pluvier is er in meerdere opzichten in geslaagd een standaardwerk over de politieke en sociaal-economische geschiedenis van de regio neer te zetten. Het boek is erudiet, de weerslag van een loopbaan als (inmiddels emeritus) hoogleraar *Moderne Aziatische Geschiedenis* aan de Universiteit van Amsterdam, en zorgvuldig in de weergave van de feiten. Dat het naast bewondering bij deze lezer ook wrevel oproept, ligt niet aan de kennis en het vakmanschap waarvan het getuigt, maar aan de politieke kleuring waarvan Pluvier, wortelend in de school van Romein en Wertheim, zijn onderwerp voorziet. De feiten mogen kloppen, maar lijken soms weinig invloed te hebben op de conclusies van de auteur. Die komen erop neer dat de twintigste eeuw, 'een eeuw van ontwaken, opstandigheid en revolutionair verzet', bitter weinig heeft opgeleverd qua verbetering van de levensomstandigheden van de meerderheid van de bevolking en de autonomie van de

Jan Pluvier: Een eeuw van onvervulde verwachtingen. Van Bonifacio tot Habibie.

Breda: Uitgeverij De Geus, 1999; 589 blz.; f 69,90; ISBN: 90-5226-732-4

regio ten aanzien van externe (westerse) krachten. Wat dat betreft zouden de verwachtingen, waarvan in de ondertitel sprake is, niet zijn vervuld.

Die ondertitel verwijst tevens naar het werk van Jan Romein uit 1956, waarin optimisme over het 'ontwaakte' Azië werd uitgesproken. Daarop aansluitend staat Pluvier een maatschappelijke omwenteling voor, die zowel nationalistisch (bevrijding van de politieke en economische greep van het Westen en Japan) als 'sociaal-revolutionair' (bevrijding van onderdrukking en uitbuiting binnen de eigen samenleving) moet zijn. Die laatste verwachtingen zijn inderdaad niet uitgekomen, maar betekent dat werkelijk dat de regio een mislukte eeuw achter de rug heeft? Ik ben daar niet zo zeker van.

Neem het fragment dat tot flaptekst is verheven: 'Zuidoost-Azië heeft in de afgelopen honderd jaar een soortgelijke ontwikkeling doorgemaakt als Azië in zijn geheel en de rest van de zogenaamde derde wereld.' Dit is een zeer aanvechtbare stelling. We hebben het immers over een deel van de Oost-Aziatische *Pacific Rim* dat zich de afgelopen decennia nu juist onderscheidt van andere delen van het Zuiden door een

opmerkelijke economische groei en transformatie. De exportgerichte industrialisatie van belangrijke delen van Zuidoost-Azië is weliswaar niet los van de westers-gedomineerde wereldeconomie tot stand gekomen – integendeel – maar zij is wel degelijk een substantiële verandering en zij kan ook niet los worden gezien van de omstandigheden en eigen inbreng van deze samenlevingen. Ten slotte is het elders niet of nauwelijks gelukt. Het zou daarom meer voor de hand hebben gelegen de vraag op te werpen hoe deze structurele verandering zich heeft voltrokken en waarom deze regio zo'n uniek economisch traject heeft afgelegd. Daarbij is er volop aanleiding overdreven voorstellingen van het Aziatisch groeimodel door te prikken, zoals de crisis in recente jaren aangaf. Maar dat is iets anders dan het bagatelliseren van de dynamiek die dit deel van het Zuiden onderscheidt van andere macro-regio's.

Belangrijker is de kernvraag, in hoeverre de bevolking is teleurgesteld in de resultaten van de dekolonisatie en de daarop volgende ontwikkelingen. Een duidelijke onderbouwing van zijn antwoord geeft Pluvier niet. Elders geeft een overzicht van onderzoek naar de inkomensverdeling in Zuidoost-Azië tussen c. 1960 en het begin van de jaren '90 (Medhi 1995) een genuanceerd beeld. In de meeste industrialiserende landen (Maleisië, Filipijnen en zelfs het Indonesië van Soeharto; Thailand is de uitzondering) blijkt de inkomensongelijkheid licht afgenomen te zijn – misschien een verrassing voor wie tevreden is met het cliché dat de rijken rijker worden en de armen almaar armer. De reden lag voornamelijk in de toename van de werkgelegenheid als gevolg van economische groei. Dit maakt de Zuidoost-Aziatische landen overigens bepaald geen egalitaire samenlevingen.

Integendeel, het model van exportgerichte industrialisatie en de fixatie op concurrentie op loonkosten hebben vaak geleid tot het kunstma-

tig drukken van het loonniveau, alsmede een zwak ontwikkeld stelsel van sociale voorzieningen. De negatieve sociale en economische gevolgen van dat laatste zijn in de recente crisis gebleken (Booth 1999). Toch zijn ook kritische analisten van het 'Aziatische ontwikkelingsmodel' (bijv. Rigg 1997) het erover eens dat de meerderheid van de bevolking het beter heeft gekregen, een perceptie die ook in Azië breed gedragen wordt. Naast de vermindering van externe interventies verklaart dit wellicht mede de toegenomen stabiliteit in de regio – althans, tot de crisis van 1997. Het is dus maar de vraag of de verwachtingen van de bevolking zo onvervuld zijn gebleven. Wel is duidelijk dat de landen die het meest beantwoord hebben aan Pluviers idealen (Vietnam; in mindere mate Birma) niet veel succes hebben geboekt. Vele anderen zagen hierin aanleiding de eigen veronderstellingen kritisch te bekijken. Om wiens verwachtingen gaat het nu eigenlijk?

Nu ontkent Pluvier dergelijke feiten niet – ze klinken door in de laatste hoofdstukken – maar hij analyseert ze niet en geeft ze geen plaats in zijn conclusies. Hoofdstuk na hoofdstuk krijgt de bedremmelde lezer te horen hoe de duimschroeven worden aangedraaid, de uitbuiting verhevigd. Om, inmiddels behoorlijk aangeslagen, uit de laatste hoofdstukken op te maken dat het allemaal toch wel meevalt en dat er aardig wat is bereikt, op economisch gebied en zelfs wat betreft Azië's positie in de wereld. Hoe dat heeft kunnen gebeuren ondanks het manifest ontbreken van 'nationalistische' (in de zin van losmaking van de westers-gedomineerde wereldeconomie) en 'sociaal-revolutionaire' ontwikkelingen, blijft onduidelijk. Het boek maakt nauwelijks gebruik van inzichten uit de maatschappijwetenschappen, die inmiddels wel enige antwoorden hebben op vragen als hoe veranderingen in de organisatie van de industriële productie de *global shift* mogelijk hebben gemaakt en hoe Aziatische *develop-*

mental states te werk zijn gegaan om meer uit buitenlandse investeringen te halen dan elders is gelukt.

Het ontbreken van die inzichten doet afbreuk aan het bewonderenswaardige, veelomvattende werk dat in dit boek besloten ligt, dat toch een plaats verdient in de boekenkast van iedere Zuidoost-Azië-adept. Alles bij elkaar geeft Pluvier een indrukwekkend overzicht van de gebeurtenissen van de afgelopen honderd jaar, maar blijft zijn interpretatie steken in een achterhaalde ideologie.

Literatuur

- Anne Booth, 'The social impact of the Asian crisis', in: *Asian Pacific Economic Literature*, vol. 13, no 2, 1999.
- Krongkaew Medhi, 'Income distribution in East Asian developing countries: an update', in: *Asian Pacific Economic Literature*, vol. 8, no 1, 1994.
- Jonathan Rigg, *Southeast Asia. The human landscape of modernization and development*, Londen/New York: Routledge, 1997.
- Jan Romein, *De eeuw van Azië*, 1956.

DR A.C.M. VAN WESTEN, geograaf, is verbonden aan het **Institute of Development Studies**, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Oorlogsverslaggever in Vietnam

KAREL JANSEN

Dit is een boek over de belevenissen en gevoelens van een oorlogsverslaggever tijdens, maar vooral ook na, de Vietnamoorlog. De schrijver bracht voor de Nederlandse televisie een aantal korte bezoeken aan Vietnam tijdens de oorlog, tot hij de dag vóór de val van Saigon het land ontvluchtte, en keerde in de jaren '90 enkele malen terug.

Het boek vertelt de worsteling van Nieuwenhuis met zijn schuldgevoel. In zijn eigen woorden: 'De emoties van onze vlucht versterkten gevoelens van lafhartigheid tegenover de goede makers die we achterlieten en vooral van ontevredenheid over het journalistieke werk. Was het allemaal wel volledig geweest? Journalisten hadden weinig kennis van het land en een onvolledig beeld van de tegenpartij. Ze werden gemanipuleerd door enerzijds de Amerikaanse informatiedienst en anderzijds de Noord-Vietnamese propagandamachine. Nieuwenhuis spreekt met Amerikaanse journalisten die vertellen hoe ze er langzamerhand achter kwamen dat de officiële bulletins niet altijd de waarheid spraken en die, door hun verslaggeving daarover, het debat over de oorlog in de Verenigde Staten aanzwengelden.

Hij verwijt zich nu de gemakzucht: te weinig kennis werd vergaard over het land en de internationale verhoudingen, te makkelijk werden stereotypen gehandhaafd met de Amerikanen als

onderdrukkers en de Vietnamezen als nationalistische onafhankelijkheidsstrijders.

Bovenal, de verslaggeving was het relaas van de oorlogshandelingen en veel te weinig een analyse van waarover de oorlog eigenlijk ging.

Over die laatste vraag, waarover de oorlog ging, blijft het boek ook nu weer vaag. Uit de gesprekken die Nieuwenhuis in Vietnam voert, komen twee beelden naar voren. Officiële woordvoerders en partijbonzen presenteren het beeld van een bevrijdingsoorlog waarin Vietnam zich van buitenlandse overheersers ontdoed. De Vietnamezen wonnen de oorlog omdat ze vochten voor de onafhankelijkheid van hun land, de Amerikanen verloren omdat ze Vietnam niet begrepen en eigenlijk niet wisten waarvoor ze vochten.

Het andere beeld komt naar voren uit gesprekken met taxichauffeurs, schrijvers, mensen op straat. Zij spreken over een burgeroorlog met een weinig vergevingsgezinde overwinnaar en over Noord-Vietnamese machthebbers die, zonder veel aarzeling, honderdduizenden soldaten naar een gewisse dood stuurden. Zij vertellen over de heropvoedingskampen, het ontbreken van verzoening, de nog steeds vergaande poli-

Willebrord Nieuwenhuis: Vietnam de nooit verdwenen oorlog.

Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2000; 160 blz.; f 29,50; ISBN: 90-5018-526-6

tieke controle en censuur, over de dictatuur van de partij en zeker niet van het proletariaat. Ook is er verbittering dat het einde van de oorlog weinig verbetering in de levensstandaard heeft gebracht: waarvoor hebben we gevochten? De economische hervormingen, die eind jaren '80 begonnen, hebben hierin verandering gebracht. In de jaren '90 zijn er nieuwe kansen, de inkomens nemen snel toe en de armoede daalt. Een nieuwe elite ontstaat, in belangrijke mate bevolkt door corrupte partijfunctionarissen die hun machtspositie gebruiken om zich te verrijken. Dit is het beeld van een, nog steeds, diep verdeelde samenleving.

Het boek gaat niet erg diep in op deze Vietnamese realiteit, het voegt niets toe aan onze kennis van de oorlog en vertelt ook niet veel over het hedendaagse Vietnam. Het onderwerp van het boek is de journalistiek in een oorlogssituatie. Het boek brengt ons ook wat dat betreft geen nieuw inzicht.

DR. K. JANSEN, econoom, is verbonden aan het Institute of Social Studies te Den Haag.

Het Japans-Nederlands tekort

ROB ASPESLAGH

'De "Liefde" landde in april 1600 in Japan.' Fascinerend is deze zin in dit boek van Van Poelgeest. De Hollandse handelsgeest, met maar al te vaak een gewelddadig karakter, stuurt een schip naar de verre Oost met deze vriendelijke naam. Lief hebben Nederlanders en Japanners elkaar na 1945 niet, laat

staan dat er tussen Japan en Nederland ooit veel liefde heeft bestaan. We waren in elkaar geïnteresseerd en we deelden elkaars belangen, terwijl we elkaar buitenslo-

L. van Poelgeest: Japanse besognes. Nederland en Japan 1945-1975.

Den Haag: SDU Uitgevers, 1999; 591 blz.; f 79,90; ISBN: 90-1208-661-2

ten. 'Besognes' is trefzeker in de titel, en dat is wat anders dan 'liefde'. Hoe-

wel, voor vele (Indische) Nederlanders die tussen 1941 en 1945 in Japanse gevangenschap verkeerden, is 'besognes' zelfs nog een te vriendelijke aanduiding voor de Nederlands-Japanse relatie.

De situatie in Indonesië was na de capitulatie verward. De Indonesische vrijheidsstrijders, de *pemoeda's*, bestreden niet alleen Nederlanders; ook onder de Japanse soldaten vielen slachtoffers. Zij werden o.a. bij Medan (aan Sumatra's Oostkust) gedwongen de wapens tegen Indonesiërs op te nemen. Daardoor zit ik nu hier achter mijn computer na een doorwaakte nacht vol geweervuur onder matrassen vijf en vijftig jaar geleden in de buurt van Medan. Dan kun je niet haten, maar liefde, ach, toch mag ik Japanners graag.

Hoofdstuk 2 handelt over het eerste jaar na de capitulatie van Japan. Nederland was niet bij machte het koloniaal gezag over de archipel te herstellen. 'Onder Albions hoede', de titel van dit hoofdstuk, lukte het wel, al was het slechts moeizaam en betrof het niet alle gebieden van Indonesië. De erfenis van de oorlog moest de Nederlanders aan het denken zetten, al leek het erop dat er niet te veel gedacht werd of zelfs maar vooruitgekeken. Tussen Nederland en Indonesië liepen de spanningen hoog op. De Verenigde Staten, India en Australië bemoeiden zich met de situatie. De Verenigde Naties zetten Nederland verder onder druk. Veel Japanse wapens hadden hun weg naar het Indonesische leger gevonden, waarmee het de eufemistisch politioneel genoemde acties probeerde te keren.

Nederland kon wel Japan verwijten dat het debet was aan de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd, na de aftocht van de Japanse soldaten bleek de werkelijkheid anders. Indonesiërs vochten door voor hun vrijheid. Nederland was niet in staat het tij te keren. De nog achtergebleven Japanners dienden als koelies. Een aantal onder hen stond terecht als oorlogsmisdadiger. Wel overdreef Nederland niet door wraak te zoeken jegens de

beschuldigde Japanners. Het aantal veroordeelde Japanners was echter relatief groot vergeleken met het aantal veroordeelden door de andere geallieerden. Het waren vooral de Japanse deserteurs die het moeilijk hadden. Op hen werd gejaagd door de Nederlanders, die tegelijkertijd ook de leiders van de Republiek Indonesië probeerden te verleiden hen uit te leveren.

Niet alleen in Indonesië had Nederland met Japan van doen. Hoewel Nederland met enige inspanning begreep dat het in het machtsspel van de grote mogendheden weinig had in te brengen, probeerde het toch contact te houden over de uitkomst van het internationale overleg over Japan. In deze kwestie bestond er verschil van mening tussen de gezagsdragers in Nederland en die in Nederlands-Indië. De laatsten wensten een veel grotere rol in Japan dan de politici in Den Haag. In Japan ging het echter over meer dan alleen Japan; daar verbleven onder meer Indonesische studenten die met hun vereniging *Sarekat Indonesia* probeerden Indonesië op de agenda te krijgen.

Ondanks alle besognes vatten Japan en Nederland de draad van de handelsbetrekkingen weer op. In oktober 1948 landde een handelsdelegatie uit Batavia in Tokio. Probleemloos ging dit echter niet, vooral ook omdat de Verenigde Staten de Marshall-hulp aan Nederlands-Indië stopzette na de tweede politionele actie. Na 1949 kregen de handelscontacten een ander karakter, omdat Indonesië daarin geen plaats meer had: pas in 1951 werd de eerste zuiver bilaterale handelsovereenkomst tussen Japan en Nederland gesloten.

De geschiedenis van het tribunaal van Tokio vult het vijfde hoofdstuk. Het duurde even, maar uiteindelijk schoof Nederland de buitengewoon hoogleraar Indisch strafrecht, B.V.A. Röling, naar voren. Te laat om nog veel meer aan de tenlastelegging te kunnen bijdragen dan de klacht over de mishandeling van burgers en de ongeoorloofde exploitatie van het bezette gebied. Hoe slecht Nederland

zich had voorbereid bleek wel uit het ontbreken van bewijsmateriaal. Toen dit materiaal eindelijk kwam, was het zo overweldigend, dat de aanklagers dankbaar waren voor de vertraging in de rechtspraak.

Naast de berechting van Japanse oorlogsmisdadigers streefde Nederland naar compensatie van de geleden verliezen. Onwil bij de Verenigde Staten en een weigerachtige houding van Japan om aan herstelbetalingen bij te dragen, maakten de Nederlandse eisen kansloos. Het resultaat was bedroevend. Washington voelde er niets voor burgers die geïnterneerd waren geweest schadeloos te stellen. Londen sloot zich bij deze opvatting aan en Tokio kon achterover leunen. Hoewel de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Stikker zich volledig achter de zaak van de geïnterneerden zette, kwam hij toch niet verder dan het van de Japanse welwillendheid af te laten hangen of er nog iets uit zou komen. Nederland tekende het vredesverdrag van San Francisco in september 1951. Een kille vrede was de uitkomst; de geïnterneerden stonden in de kou. In de daarop volgende jaren bleef de vrieskou tussen Nederland en Japan in de lucht hangen. De afsluiting van deze periode kwam min of meer toen Japan de toezegging deed de onderhandelingen over smartengeld te openen. Hoewel Japan nauwelijks financieel over de brug wenste te komen, stemde Nederland in 1956 uiteindelijk in met een magere tien miljoen dollar.

Herstelbetalingen bleven lang op de agenda staan. Ook de relatie tussen Indonesië en Japan werd door dit thema bepaald. Voor Nederland was deze kwestie van belang, omdat de handelsbetrekkingen tussen Indonesië en Japan niet van de grond kwamen zolang deze zaak niet was geregeld. Concurrentie van die kant was dus voorlopig niet te duchten. Wel speelde de kwestie-Nieuw-Guinea een negatieve rol in de betrekkingen van Nederland met Indonesië. Japan speelde deze zaak echter niet uit, maar betoonde neutraliteit. Nadat het con-

flict met Indonesië over Nieuw-Guinea was 'opgelost', kregen de handelsbetrekkingen met Japan, en met Indonesië, weer de nodige ruimte om tot ontwikkeling te komen. Nederland wilde de handel met Japan liberaliseren maar deed een beroep op artikel 35 van de GATT dat de mogelijkheid bood tot eenzijdige invoerbeperkingen. Vooral de textielindustrie vreesde concurrentie. De Expo van 1970 in Osaka betekende een zeker keerpunt, al vormde het handelsconflict over de consumentenelektronica, dat door Philips was aangezwengeld, een kortstondige terugslag. De betrekkingen hadden een voornamelijk bilateraal karakter: de Europese Economische Gemeenschap was niet bij machte Japan op economisch gebied serieus tegenspel te bieden.

In het laatste hoofdstuk behandelt Van Poelgeest enkele andere aspecten van de Japans-Nederlandse relatie. Hij verdeelt dit hoofdstuk in twee delen: de culturele contacten en het 'Indisch ongenoege'. De culturele contacten beoordeelt hij als onevenwichtig. Er bestond hier weinig belangstelling voor de Japanse cultuur, in tegenstelling tot de interesse binnen Japan in de Europese cultuur. De tegenstelling met de situatie in de eeuw voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog is dan ook opmerkelijk, zoals o.a. een bezoek aan het Van Goghmuseum te Amsterdam duidelijk maakt. Niettemin werden er van Nederlandse kant ook pogingen gedaan de culturele relatie weer onder de aandacht te brengen. Een belangrijke rol speelde o.a. de diplomaat-schrijver Robert van Gulik. Het centrum van de belangstelling voor de Nederlandse cultuur in Japan was de stad Nagasaki.

Hoe zich de betrekkingen van Nederland met Japan ook ontwikkelden, het 'Indisch ongenoege' over de houding van Japan bleef groot. De bron daarvan lag niet alleen in de houding van Japan ten opzichte van degenen die de Japanse bezetting van Indonesië hadden ondergaan, ook de perceptie in Nederland van hun lot gedurende deze jaren getuigde van

weinig begrip. Het verhaal van de 'twaalfde urn' in het nationaal monument te Amsterdam¹ is hiervan een treffende illustratie. Pas in 1965 ontstond er in Nederland ruimte voor aandacht voor de Indische slachtoffers van de Japanse bezetting. Juist in deze periode ontvouwde het Nederlands koningshuis plannen om het Japanse keizerpaar te bezoeken, hoewel de rol van keizer Hirohito gedurende de Tweede Wereldoorlog omstreden was. Het overlijden van prinses Wilhelmina op 28 november 1962 gooide echter roet in het eten: prinses Beatrix kon tijdens een tussenlanding in Tokio Hirohito nog net even de hand schudden en zeggen dat zij spoedig terug zou komen. Wim Kan betoonde zich in Nederland een van de felste tegenstanders van de groeiende verstandhouding tussen konings- en keizershuis. En terecht indien men de Japanse omgang met het oorlogsverleden kent.² Het ministerie van Buitenlandse Zaken was verrast door het heftig protest tegen het bezoek van keizer Hirohito aan Nederland.³ Van Poelgeest gaat in dit hoofdstuk uitvoerig in op het 'subtiele pokerspel' rond dit bezoek. De schade, vooral in de Japanse perceptie, was echter aangericht, hoewel men zich ook daar afvroeg wat het Japanse aandeel was in de ontstane commotie.

In het slothoofdstuk blijkt dat de wederopbouw en normalisering van de betrekkingen met Japan prioriteit hadden. De problemen over herstelbetalingen via het Yoshida/Stikkerakkoord werden discreet geregeld. De problemen die de Indische bevolkingsgroep met dit verdrag en met de innige relatie tussen de beide vorstenhuisen hadden, werden weliswaar als lastig ervaren, maar hadden op de betrekkingen uiteindelijk geen wezenlijke invloed. Althans in het besluit wordt dit probleem afgedaan met de opmerking: 'Het departement [Buitenlandse Zaken, R.A.] schoot in begin 1971 te kort bij het peilen van de reacties in Nederland op het bezoek van keizer Hirohito.'

Het onderzoek van Van Poelgeest

is degelijk voor zover het de bronnen betreft die hij heeft gevonden en onderzocht. Van een Nederlandse onderzoeker mag men misschien niet verwachten dat hij de Japanse kant van het verhaal volledig doorgrondt, wel dat hij zich de moeite getroost deze te doorgronden. (Er bestaat immers veel Engelstalige literatuur over o.a. de houding van Japan tegenover het Westers kolonialisme.⁴) Dat doet hij echter onvoldoende. Internationale betrekkingen lijken zich voornamelijk af te spelen tussen regeringen en ministeries. De Japans-Nederlandse relatie omvat echter meer dan alleen een broodnuchter verslag van dit niveau van betrekkingen. Van Poelgeest verwijst nogal afstandelijk naar andere aspecten binnen deze verhouding. Bij mij rijst de vraag of dit terecht is. De bijzondere historische rol van Nederland in Japan voordat Japan gedwongen werd zijn grenzen te openen, en de pijnlijke ontwikkelingen na de Tweede Wereldoorlog zowel in Japan als in Nederland ten aanzien van de wijze waarop men naar het oorlogsverleden keek, komen onvoldoende tot uitdrukking. Al was het maar omdat de perceptie in Nederland van het Japan van de Tweede Wereldoorlog soms te veel leek op de wijze waarop wij de rol van Duitsland hebben ervaren.

Het is waar, het is vaak eenvoudiger te kritiseren wat er niet in een boek staat dan wat wel. *Japanse besognes* is een prachtige bron van informatie voor iedereen die op welke manier dan ook verbonden is met Japan. Het is zeker een boek dat men niet alleen uitleest, maar ook bewaart om het te zijner tijd weer eens open te slaan.

Noten

- 1 Elsbeth Locher-Scholten, 'Van Indonesisch monument tot Indisch monument: vijftig jaar Nederlandse herinnering aan de Tweede Wereldoorlog in Azië', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden (BMGN)*, 114 (1999), afl. 2, blz. 222.
- 2 Robert Aspeslagh, 'Tragic Pages. How the

FRG, GDR and Japan Processed their War History', in: Takayanagi Sakio & Kodama Katsuya (red.), *Japan and Peace*, Z. pl.: Mie Academic Press, 1994, blz. 126-166.

3 De lering uit dit bezoek werd toegepast bij

het bezoek van keizer Akihito in mei jl.: demonstranten werden uit het zicht van het Japanse keizerpaar gehouden en enkele leiders van de Indische gemeenschap werden bij de diverse officiële plechtigheden

uitgenodigd. Het bezoek verliep 'rustig'.

4 Zie noot 2.

ROB ASPESLAGH is verbonden aan de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael.

'Excellerend in excessen': het Korps Speciale Troepen van Westerling

J.J.P. DE JONG

'Speciale militaire eenheden' vormen in de internationale literatuur een populair onderwerp, of het nu gaat om de roemruchte Special Operations Executive (SOE), de commando's van kolonel Wingate of de SAS. De Nederlandse varianten kregen (behalve de mariniers) relatief minder aandacht en zeker niet de speciale eenheden die tijdens het dekolonisatieconflict (1945-1950) met Indonesië werden ingezet: het Korps Speciale Troepen (KST) en de parachutisten. Dat had alles te maken met de reputatie van het KST. De waardering heeft zich altijd afgespeeld tussen twee uitersten: die van vervaagende excessen en die van heldendaden. De herinnering was bovendien onlosmakelijk verbonden aan een van haar meest bekende commandanten, kapitein R.P. Westerling.

In het begin van de jaren '50 was Westerling in bepaalde kringen in Nederland, waar 'het verlies van Indië' als een nationale ramp werd ervaren, een ware 'volksheld'. Sinds de zg. excessenaffaire (begin 1969 onthulde de psycholoog Hueting dat ook Nederlandse militairen zich in de periode 1945-1950 aan oorlogsmisdaden hadden bezondigd) was zijn naam synoniem met systematische oorlogsmisdaden, maar na het verschijnen van zijn romantische, mythologiserende boek *Westerling de eenling* (1982) leek het er even op dat hij een cultfiguur zou worden à la Kurz in *The heart of darkness*.

De journalist Peter Schumacher (*NRC Handelsblad*) lanceerde medio jaren '70 een campagne om Westerling

te rehabiliteren.

De auteur Gra Boomsma schreef in het midden van de jaren '90, onder negering van het uitgebreide excessen-

onderzoek van de regering en de loepzuivere studie van de historicus Willem Iljereef, rond Westerling zelfs een complete opera. In een wereld die het gebrek aan kennis van de eigen geschiedenis inruilde voor mythen en verdichtels, bleef de figuur van Westerling als een magneet werken.

Fascinatie met Westerling vormde ook de directe aanleiding voor de historicus Jaap de Moor een grondig historisch onderzoek aan het Korps Speciale Troepen en zijn kleurrijkste commandant te wijden. Een fascinatie die niet zozeer de 'orde-en-rust-Westerling' gold, als de Westerling die na de soevereiniteitsoverdracht met behulp van voormalige KST'ers de opheffing van het door de Nederlanders geïnitieerde federale systeem en de liquidatie van de deelstaat Pasoendan trachtte te voorkomen. De Moor begon zijn onderzoek dan ook, als ik goed ben ingelicht, met dit onderwerp en breidde pas daarna zijn studie tot een integraal overzicht uit.

De schets van Westerlings poging om begin 1950 via een aanslag in Bandung en op de Republikeinse autoriteiten in Jakarta de macht in handen te nemen, vormt het onbetwistbare hoogtepunt van *Westerling's oorlog*, waarop De Moor in november 1999

J.A. de Moor: *Westerling's oorlog. De geschiedenis van de commando's en parachutisten in Nederlands-Indië 1945-1950.*

Amsterdam: Uitgeverij Balans, 1999; 636 blz.; f 69,50; ISBN: 90-5018-425-1

promoveerde. Als uitputtende beschrijving van het verloop en van de militaire en politieke achtergronden is het onovertroffen. De Moor rekent in zijn goed geschreven en zeer leesbare boek met allerlei mythen af. Het geloof in en de angst voor de legendarische kapitein waren groot; of het nu ging om de Indonesische leiders of om Nederlandse en federale kopstukken. Onder de Indonesische regering bestond zelfs paniek. Een groot deel van de legermacht die Westerling had verzameld, bleek echter uit zijn fantasie voort te spruiten en zijn coupplannen stelden evenmin veel voor. De coup werd een totale mislukking en de KST'ers die Westerling onvoorwaardelijk hadden geloofd, bleven bedrogen achter. De Moor beschrijft 'de aanslag' als een spelletje blufpoker, dat door de hooggespannen verwachtingen en hevige angsten een gigantische luchtbel vormde, die eerst door de actie zelf werd doorgeprikt. Van het hele in Indische en antirevolutionaire kringen gekoesterde idee dat Westerling en zijn troepen ooit een dam hadden kunnen opwerpen tegen de te loorgang van de Nederlandse positie, blijft weinig over.

Westerling's oorlog is een dubbelboek. Het handelt enerzijds over de

rol die de speciale troepen (niet alleen het Korps van die naam, maar ook de parachutisten) tijdens het dekolonisationconflict hebben gespeeld; anderzijds over de vraag wat de betekenis van Westerling gedurende deze periode is geweest.

De ontstaansgeschiedenis komt in het boek helder uit de verf. Bij de oprichting waren verscheidene personen betrokken die tijdens de Tweede Wereldoorlog in Engeland en in Ceylon (*Force 136*) een (commando-)training hadden gehad. Diverse (Nederlandse en Britse) eenheden (o.a. van *Force 136*) werden in de loop van augustus en september 1945 op Sumatra en Java gedropt, waar zij in plaats van militaire en inlichtingenactiviteiten een humanitaire en politieke taak kregen: opvang, evacuatie en bescherming van geïnterneerden. Dat was hard nodig omdat tienduizenden Nederlanders en Indische-Nederlanders in levensgevaar verkeerden als gevolg van het excessieve geweld van zich overal formerende strijdgroepen van nationalistische Indonesische jongeren. Een van de gedropte militairen was Westerling. Deze kreeg in de Sumatraanse heksenketel al gauw als leider van een inderhaast opgerichte politie-eenheid een geduchte reputatie, als een man van keiharde methoden. Het werd dan ook de reden dat de Britten, die tot eind 1946 de algehele supervisie over Indië hadden, hem ten slotte lieten vallen. In het begin van 1946 formeerden oud-commando's ook een speciale eenheid in Jakarta. De bevelhebber van de Nederlandse troepen, generaal S.H. Spoor, zag wel wat in de commando's. In de loop van 1946 werden speciale opleidingscentra opgericht: het *Depot Speciale Troepen* (DST), waarvan Westerling het hoofd werd, en een opleidingsschool voor para-eenheden.

Tussen november 1946 en februari 1947 verwierf het DST een geduchte reputatie als 'pacificator' van Zuid-Celebes, waar de Indonesische Republiek een grote aanhang genoot. Westerling en zijn collega's kregen in feite *carte blanche* van het hoofdkwartier in

Batavia, een *licence to kill*, aldus De Moor, die bij zijn beschrijving vooral het uitstekende werk van IJzereef volgt. De 'methode-Westerling' was in feite een systeem van standrechtelijke executies, dat (al gaat De Moor daar verder niet op in) bijzonder veel weg had van de represaillemethoden die de Duitsers tijdens de bezetting van Nederland hadden toegepast. De 'methode' leek op korte termijn uiterst succesvol: het werd overal rustig, maar had op langere termijn een contraproductief effect. Buiten Celebes was er aanvankelijk veel lof voor Westerling, maar spoedig klonk er vanuit Indonesië en links-politieke kringen in Nederland zware kritiek, die ook een internationaal vervolg kreeg.

Het DST, sinds januari 1948 KST geheten, en de parachutisten werden vervolgens met wisselend succes op Java ingezet, waar zij als een soort 'super-infanterie' fungeerden. Het *pièce de resistance* van beide eenheden kwam, toen zij tijdens de tweede militaire actie eind 1948 via paradrappings het Djokjakartaanse vliegveld Maguwo en belangrijke olie-installaties op Sumatra bezetten. Het maakte de verovering van Djokjakarta mogelijk, waar het voltallige Republikeinse kabinet gevangen werd genomen. De eenheden bleven ook daarna actief in een oorlog die Nederland – zo stelt De Moor terecht – niet verloor, maar ook niet kon winnen. Westerling speelde bij deze laatste acties geen rol meer. In november 1948 werd hij gedwongen zijn functie neer te leggen. Hij gold als een uitstekend militair, maar als een slecht manager. Er bestond bovendien kritiek op zijn eigenmachtig optreden en de acties die hij in 1948 leidde, waren weinig succesvol geweest.

Het KST bleef vooral een groep 'vrije jongens'. De parachutisten waren veel efficiënter en boekten de beste resultaten. De harde methoden van het KST werkten contraproductief, het optreden was ongedisciplineerd en men had grote moeite met andere legeronderdelen samen te werken. De vrijwel permanente reputatie van het KST als excellerend in excessen was

reden voor allerlei militaire onderdelen samenwerking uit de weg te gaan. Van de mythe van een succesvolle leider en een succesvolle militaire eenheid blijft al met al weinig over. Dat sommige scribenten, zoals Jan Blokker in *de Volkskrant*, De Moor onverholven sympathie voor Westerling verwijten, staat dan ook haaks op de strekking van het boek.

Uiteraard is er zelfs op het meest voortreffelijke boek kritiek mogelijk. Dat het boek in feite twee onderwerpen bevat die niet altijd samenvallen, heeft De Moor via een behendige compositie en *flash backs* kunnen ondervangen, al blijft de titel *Westerling's oorlog* verwarrend. Maar waarom in de beginperiode zo'n uitputtende schets van Westerlings speciale politie-eenheid en slechts globale aandacht voor de commando-eenheden, die van augustus tot in oktober op Java en Sumatra opereerden? De Nederlands/Britse contactgroepen van Brondgeest, Sisselaar, Lefrandt, majoor Jacobs en anderen speelden immers in deze periode een sleutelrol in het drama dat zich tussen geallieerden, Japanners, voormalige geïnterneerden en de Indonesische Republiek-in-wor-ding ontwikkelde. Waarom ook geen relaas over de RMS-opstand, die in de kern, net als Westerlings coup, een rebellie van KST'ers was? Als het boek wat compacter was geredigeerd, was hiervoor voldoende ruimte geweest.

Er zijn andere punten. De politieke context had af en toe wat scherper kunnen worden weergegeven (de eerste militaire actie had bepaald niet als doel de *Republik Indonesia* te liquideren!). Het is na alle internationale heisa moeilijk te geloven dat de RTC-akkoorden voor de gemiddelde militair in 1949 onverwacht kwamen. Vormde het KST een naïeve uitzondering? Dat er problemen waren met een mogelijke overgang naar het federale leger en dat dit onder andere Molukkers trof, is wel gebleken. Maar dat gold toch niet voor de duizenden KNIL'ers die de stap wel met succes voltooiden?

Maar het is flauw op alle slakken

zout te leggen. De Moors studie is een nuchter, feitelijk relaas, dat afrekent met de vele mythen rond Westerling en dat een verademing vormt na al die 'rituele excessendebatten' waartoe het vaderlandse herinneringsvermogen wel eens beperkt lijkt. *Westerling's oor-*

log vormt een belangrijk boek, dat samen met de analyses van andere krijgshistorici, zoals Petra Groen, Teitler, Schoonoord e.a., een startpunt vormt voor een bredere geschiedenis van het Nederlandse militaire optreden dat met de geschiedenis van de

'diplomatie' een onontwarbaar geheel vormt.

J.J.P. DE JONG is verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij promoveerde in 1988 op *Diplomatie of Strijd. Het Nederlands beleid tegenover de Indonesische Revolutie 1945-1947*.

Soekarno: van pupil tot boeman

J.A. DE MOOR

Een biografie van de 'aartsvijand' van Nederland, om Willem Oltmans te citeren. Een prachtig plan. Lambert Giebels, oud-Kamerlid, politicoloog, jurist en succesvol biograaf van Beel, heeft het uitgevoerd. Eind vorig jaar verscheen het eerste deel van de biografie: *Soekarno. Nederlandsch onderdaan*. Het is een dik, leesbaar boek geworden, verhalend van opzet, werkelijk biografisch van inhoud, maar toch in veel opzichten teleurstellend.

In Indonesië staat Soekarno de laatste jaren volop in de belangstelling. Er zijn heel wat nieuwe publikaties over hem verschenen. In Nederland loopt het zo'n vaart niet. Soekarno is in ons land nooit het odium van 'collaborateur' te boven gekomen. Dat ons land hem direct na afloop van de Tweede Wereldoorlog zijn samenwerking met de Japanse bezetters verweet, is tot op zeker hoogte begrijpelijk. Dat dr L. de Jong in zijn geschiedenis van het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog Soekarno's 'collaboratie' als uitgangspunt nam om hem te verketteren, is dat niet.¹ Daarna is het met Soekarno in Nederland niet meer goed gekomen. Willem Oltmans, die zich met zoveel nadruk heeft opgeworpen als Soekarno's profeet, heeft de zaak ook al geen goed gedaan.² In ieder geval schept Giebels in dit opzicht duidelijkheid. Hij geeft een genuanceerd beeld van Soekarno's samenwerking met de Japanse autoriteiten en velt een nuchter oordeel. Voor Soekarno ging het om de realisering van de onafhankelijkheid. Van Nederland, zo

wist hij, viel niets te verwachten.

Dat hij zeer ver is gegaan, is duidelijk, vooral in zijn propaganda voor de ronseling van Indonesische *romusha's* voor Japanse dienst; van deze werkkrachten zijn honderdduizenden een ellendige dood gestorven. Aan het eind van de oorlog had Soekarno een sterke machtsbasis gecreëerd en was hij de onbetwiste leider geworden van het Indonesische volk. Daarmee schiep hij de voorwaarden voor een succesvolle onafhankelijkheidsstrijd.

Nederlandse auteurs hebben zich niet gewaagd aan Soekarno, met één uitzondering: Paul van 't Veer, die als eerste een beknopte levensschets publiceerde, in 1964.³ Goede studies kwamen van de hand van buitenlandse historici: John Legge, Bernhard Dahm en Chris Penders.⁴ Hun boeken zijn geen biografieën; het zijn studies van Soekarno's politieke ontwikkelingsgang, van zijn betekenis voor het nationalisme en de Indonesische vrijheidsstrijd. Soekarno droeg in de jaren '60 overigens zelf substantieel bij aan zijn eigen faam en timmerde met hulp van de Amerikaanse Cindy Adams hard aan de weg van zijn eigen onsterfelijkheid. Haar *Sukarno. An autobiography* is nog altijd, ook voor Giebels, de belangrijkste bron van biografische informatie.⁵ Giebels maakt kritisch gebruik van Adams' boek: hij weet met allerlei gegevens het beeld dat

Lambert Giebels: *Soekarno. Nederlandsch onderdaan. Een biografie 1901 – 1950*. Amsterdam: Bert Bakker, 1999; 531 blz.; f52,75; ISBN: 90-351-2088-4

Soekarno van zichzelf heeft opgeroepen (bijv. over armoede thuis, racistische behandeling op school en op de TH in Bandoeng) volledig te ontcrachten. Ook Indonesische auteurs hebben uiteraard over Soekarno geschreven.⁶ Giebels heeft de meeste ervan niet gelezen, zodat hij soms nieuwe gegevens mist en Soekarno's positie in de nationalistische beweging verkeerd beoordeelt. Wel heeft hij met diverse personen die Soekarno goed hebben gekend, gesproken.

In elf hoofdstukken beschrijft Giebels Soekarno's leven, vanaf zijn geboorte in Soerabaya in 1901 tot aan de soevereiniteitsoverdracht in 1949 en het begin van zijn presidentschap. Vanaf het begin liep Soekarno's leven anders dan dat van zijn meeste leeftijdgenoten. Hij ging naar de Europese lagere school, volgde de HBS en ging ten slotte naar de Technische Hogeschool in Bandoeng, waar hij in 1926 op het ontwerp van een brug afstudeerde als ingenieur. Giebels kent veel belang toe aan Soekarno's 'Nederlandse vorming', in samenwerking met de invloed van wayang en volksverhaal uit de Javaanse cultuur. Al vroeg interesseerde Soekarno zich voor politiek. Overigens was dat vrij normaal onder de inheemse intellectuele jongeren; Soekarno was, vergeleken bij anderen, eigenlijk tame-

lijk laat en vervulde nog niet de functies die anderen op die leeftijd al wel hadden. Stap voor stap volgt Giebels Soekarno's politieke loopbaan tijdens en na zijn studie. Soekarno ontpopte zich als talentvol redenaar en propagandist, die op allerlei bijeenkomsten sprak en vaak zeer fel was in zijn woorden. Hij groeide al snel uit tot de onbetwiste leider van de nationalistische beweging. Hij kon de meer aardse zaken met een gerust hart aan zijn (tweede) vrouw, Inggit, overlaten. Zonder haar voortdurende steun en opoffering was hij nooit zo ver gekomen, zo veel wordt wel duidelijk uit Giebels boek. Soekarno was een extreme vrouwen-man, voor wie de nooit aflatende zorg, de permanente bewonderende blik en de seksuele toewijding van vrouwen onmisbaar waren voor zijn functioneren. Veel onzekerder dan hij deed voorkomen, ontleende hij zijn zelfvertrouwen voor een belangrijk deel aan de steun van zijn vrouwen.

In 1929 werd hij voor de eerste maal gearresteerd. Giebels analyseert het monsterproces dat erop volgde, waarbij Soekarno zijn beroemde, ook in Nederland gepubliceerde rede, *Indonesië klaagt aan*, uitsprak. Hij kreeg vier jaar, waarvan hij er één heeft uitgezeten. Een half jaar na zijn vrijlating belandde hij opnieuw in de gevangenis. De nieuwe gouverneur-generaal, B.C. de Jonge, was een stuk autoritairder dan zijn voorganger, A.C.D de Graeff. Op veel clementie behoefde Soekarno niet te rekenen. Hij verdween achter de tralies (van de nieuwe Soekamiskin-gevangenis in Bandoeng, waarvoor Soekarno zelf, als student aan de TH, wellicht nog ontwerptekeningen had helpen vervaardigen). Toen brak een van de meest curieuze en dramatische episodes van zijn leven aan, waar Giebels uitvoerig bij stilstaat, onder het motto: 'de held geveeld'. In vier geheime brieven smeekte Soekarno de autoriteiten hem vrij te laten in ruil voor het verlaten van de politiek. Ten bewijze van zijn oprechte voornemen daartoe stuurde hij Partindo (Partai

Indonesia), waarvan hij op dat moment leider was, een brief waarin hij zijn leiderschap en lidmaatschap opzegde. Het veroorzaakte een grote schok in nationalistische kring. Pas in 1974 is de tekst van de vier brieven aan het daglicht gekomen en heeft dat aanleiding gegeven tot een verhitte discussie over authenticiteit en betekenis ervan. Giebels geeft een behoedzame interpretatie, die draait om Soekarno's opportunisme. Legge lijkt mij hier toch een eenvoudiger verklaring te hebben: Soekarno had een complete *nervous breakdown*. De koloniale autoriteiten hadden het wellicht nog het beste door. Zij namen met scepsis kennis van Soekarno's 'beking' en gaven als commentaar dat hij 'nooit zou ophouden gevaarlijk te zijn'.

Soekarno werd in 1934 verbannen naar Flores en in 1938 overgebracht naar Benkoelen op Sumatra. Daar werd hij verliefd op de vijftienjarige Fatmawati, met wie hij uiteindelijk, in 1943, zou trouwen na vele en, zo blijkt uit Giebels relaas, onverkwikkelijke moeilijkheden met Inggit. Het waren afgezien daarvan relatief rustige jaren, waarin Soekarno met verve het leven speelde van een *grand seigneur* in ballingschap, maar intussen veel nadacht, las en schreef en zich in het bijzonder rekenschap gaf van de betekenis van de islam voor de toekomst van Indonesië. Door deze hoofdstukken heen geeft Giebels de geschiedenis van de nationalistische beweging, die vervlochten is met het leven van Soekarno en met dat van zijn mede-nationalisten en rivalen, Sjahrir, Hatta en anderen.

In dit opzicht laat Giebels veel steken vallen. Zijn kennis van de geschiedenis van de nationalistische beweging is onvoldoende (nieuwe belangrijke studies daarover heeft hij niet geraadpleegd) en het verhaal wordt tamelijk slordig en chaotisch verteld. Soekarno's eigen, onnavolgbare mengeling van nationalisme, marhaanisme (een eigen Javaanse versie van socialisme), marxisme en islam komt wel uit de verf. Dit eclec-

ticisme, gevoegd bij zijn geweldige oratorische talent (als de 'leeuw van het podium') en zijn tot de verbeelding sprekende charisma hebben hem reeds voor de oorlog tot volksleider gemaakt. Sjahrir, Hatta en anderen moesten het toen al afleggen tegen het politieke vernuft en charisma van Soekarno.

De Tweede Wereldoorlog, vooral Soekarno's samenwerking met de Japanners, heeft de basis gelegd voor het vrije Indonesië en voor Soekarno's triomf. In een genuanceerd hoofdstuk bespreekt Giebels deze oorlogsjaren, Soekarno's ideeën over de Japanners (die hij vóór de oorlog nog als gevaarlijke fascistten had gezien) en zijn praktische politieke handelen door de oorlogsjaren heen. De Japanners moesten, daar was zijn streven op gericht, Indonesië de onafhankelijkheid bezorgen, op welke wijze dan ook en graag voordat ze definitief verslagen zouden zijn. De kansen die zij hem boden heeft hij aangegrepen, zich overigens wel bewust van mogelijk negatieve consequenties. In de oorlogsjaren is Soekarno uitgegroeid tot de onbetwistbare volksleider. Zijn redevoeringen, die via de dorpsradio tot in de uithoeken van Java waren te beluisteren, hebben zijn machtspositie onaantastbaar gemaakt. Zijn collaboratie en zijn – ook door hem zelf als pijnlijk ervaren – betrokkenheid bij het *romusha*-drama, hebben daar niets aan afgedaan. De crux van de zaak is dat de Indonesische bevolking hem niets heeft kwalijk genomen en hem na afloop van de oorlog in de armen heeft gesloten als haar leider.

De jaren van de strijd met Nederland, 1945-1949, komen enigszins als een anticlimax over. Soekarno nam positie in langs de zijlijn, zo leek het althans. Ook in Giebels' boek komt hij nog maar ternauwernood te voorschijn. De laatste twee hoofdstukken zijn vooral een algemene geschiedenis van het conflict. De periode behoort ook zeker niet tot de hoogtepunten in Soekarno's politieke leven. Dat zijn toch vooral de jaren '20, waarin hij zich ontwikkelde tot

de voorman van de nationalistische beweging, en de oorlogsjaren (1942-1945), waarin hij zich als vader des vaderlands ontpopte.

Wat zijn we met Giebels' biografie opgeschoten? Heeft hij een nieuwe visie op Soekarno ontwikkeld, die duidelijk verschilt van die van Legge, Dahm en anderen? Dat lijkt mij niet het geval. De hele ontwikkeling van Soekarno's politieke denken en loopbaan vinden we terug bij de genoemde auteurs, en vaak beter. 'Nederlands onderdaan', noemt Giebels hem in de ondertitel. Meer dan dat was Soekarno onlosmakelijk verbonden met de dynamische politieke ontwikkeling in de Indonesische samenleving. Dat komt onvoldoende tot zijn recht. Wel resulteert Giebels' boek in veel aardigs over de persoon van Soekarno en in meer kennis van allerlei persoonlijke levensfeiten. Over zijn karakter en levenshouding, zijn ijdelheid en neiging tot legendevorming, zijn enorme charisma en zijn verlangen naar vriendschap (hij zocht vriendschap, geen debat, schrijft Giebels ergens) en vrouwen, komen we veel te weten. Een afgerond en beschouwend oordeel over het leven en de betekenis van Soekarno treffen

we niet aan, maar dat komt ongetwijfeld in het tweede deel.

Het is erg jammer dat het boek geplaagd wordt door een onvoorstelbaar aantal fouten en slordigheden. Zij doen afbreuk aan het genoegen dat de lezer aan het verhaal kan beleven, want in principe is het een boeiend boek. Talloze namen zijn foutief gespeld. Spelfouten, stijlfouten en onafgemaakte zinnen buitelen over elkaar heen. Het betoog wordt gelaardeerd met allerlei uitweidingen en nevenverhalen, waarin eveneens veel fouten zitten. Allerlei zaken zijn niet gecheckt en worden voor waar opgedist. Verhalen zoals over de NEFIS-samenzweering tegen Soekarno (volstrekke flauwekul) en het rommelige verhaal over de arrestatie van Soekarno op 19 december 1948 en de moord op Santoso op dezelfde dag zitten vol onjuistheden. Het is werkelijk een blamage, vooral ook voor de uitgever, die het kennelijk niet nodig heeft gevonden een redacteur op het manuscript te zetten. Het wachten is nu op deel II. Wellicht kan tegelijk met het verschijnen ervan een totaal herziene en grondig verbeterde versie van deel I uitkomen.

Noten

- 1 L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, deel 11b, eerste helft, hoofdstuk 4, blz. 254 e.v. (Leiden, 1985).
- 2 Willem Oltmans, *Mijn vriend Soekarno* (Utrecht, 1995).
- 3 Paul van 't Veer, *Soekarno* (Den Haag, 1964).
- 4 Bernhard Dahm, *Sukarnos Kampf um Indonesiens Unabhängigkeit* (Hamburg, 1964), vertaald in het Nederlands als: *Soekarno en de strijd om Indonesië's onafhankelijkheid* (Meppel, z.j.); J.D. Legge, *Sukarno. A political biography* (New York, 1972; herdruk: 1990); C.L.M. Penders, *The life and times of Sukarno* (Londen, 1980).
- 5 Cindy Adams, *Sukarno. An Autobiography as told to Cindy Adams* (New York, 1965), in het Nederlands vertaald als: *Sukarno, een autobiografie uit de mond van de president opgetekend door Cindy Adams* ('s-Gravenhage, 1967); en Cindy Adams, *My friend the dictator* (New York, 1967).
- 6 Interessant is bijv. Solichin Salam, *Bung Karno putera fadjar* (Jakarta, 1966; opnieuw uitgegeven in 1981).

DR J.A. DE MOOR is verbonden aan de Sectie Militaire Geschiedenis van de Koninklijke Landmacht te Den Haag.

Een halve eeuw theorievorming over ontwikkelingssamenwerking

WILLEM VEENSTRA

Het jaar 2000 markeert vele jubilea, waaronder het (ongeveer) 55-jarig bestaan van de moderne ontwikkelingssamenwerking. Officieel begon het met de Marshall-hulp aan door de Tweede Wereldoorlog getroffen landen, al waren daar nauwelijks traditionele ontwikkelingslanden bij, zoals we die tegenwoordig nog kennen. Tegelijkertijd kwam met mensen als *Rosenstein-Rodan* de theorievorming over het ontwikkelingsvraagstuk op gang, die uiteindelijk heeft geleid tot een onafzienbare stroom van wetenschappelijke publikaties (boeken, rapporten, VN-resoluties, enz.).

De Leuvense econoom *Louis Baeck* heeft de moeite genomen voor de geïnteresseerde lezer de belangrijkste ontwikkelingen binnen de theorievorming op dit vakgebied van de afgelopen 55 jaar nog eens op een rijtje te zetten. Hij noemt het zelf een 'history of ideas', die ooit door internationale wetenschapslieden van naam en van velerlei discipline werden gelanceerd. Baeck heeft deze geschiedenis groten-deels van zeer nabij meegemaakt, als

Louis Baeck: Text and context in the thematisation on postwar development.
Leuven: Leuven University Press, april 2000; 150 blz.; f 49,50/900 Bfr.; ISBN: 90-5867-018-X

langjarig directeur van het Centrum voor Ontwikkelingsplanning aan de Katholieke Universiteit Leuven en als veldwerker in Afrika.

Baeck behoort zelf duidelijk tot de kritische school die van mening is dat het ontwikkelings-denken zeer lang gedomineerd is geweest door een westerse invalshoek. Bij theorie

hoort praktijk en andersom, maar dat ontwikkeling als begrip ook duidelijk historische, culturele en ethische dimensies kent, is pas laat in het westen doorgedrongen, aldus de auteur. Hij komt dan ook uiteindelijk tot de conclusie dat na de zg. moderne ontwikkelingstheorieën van de jaren '80/begin jaren '90 rond 'globalisering' en structurele aanpassing het hoog tijd is geworden voor nieuwe theorievorming, die rekening houdt met de gemaakte fouten. Geen enkele theorie kan tegenwoordig nog universele geldigheid claimen. Jammer is het wel dat Baeck nog niet eens de vage contouren van een, in zijn eigen woorden, 'new beginning' aangeeft.

De auteur gaat beknopt in op diverse naoorlogse stromingen die invloed hebben gehad op de ontwik-

kelingstheorievorming. Het neo-classicisme, de zg. internationalistische richting (Prebisch!), het uit Latijns-Amerika bekende centrum-periferiedenken, de talloze moderniseringsstromingen, het (neo-)marxisme, de invloed van de islam, ze passeren in hoog tempo de revue. Baeck introduceert zelf het begrip 'afrostrojka' om het streven in de jaren '90 in diverse Afrikaanse landen naar democratisering, goed bestuur en een *civil society* aan te geven. Hij bekent zich tot degenen die kritiek hebben op de grote rol die juist in Afrika werd en wordt toegedacht aan particuliere organisaties en zg. *grassroot*-bewegingen en rekt zichzelf tot de voorstanders van een effectieve overheid met behoorlijk wat armslag.

Door zijn beknoptheid is het boek

in feite een kleine *reader* geworden voor hen die snel wegwijs gemaakt willen worden in de wereld van de ontwikkelingstheorievorming. Een nuttig en leerzaam overzicht. De auteur heeft scherp moeten selecteren en niemand zal het hem kwalijk nemen dat hij niet volledig heeft kunnen zijn. Wel valt het op dat Baeck veel verwijst naar eerder werk van zichzelf en van derden, maar dat hij bij de laatste categorie op dit terrein toch relevante auteurs als Galtung, Tinbergen en Linneman – om slechts enkelen te noemen – vrijwel over het hoofd ziet.

DRS. W. VEENSTRA is verbonden aan de Conflict Research Unit (CRU) van het Instituut Clingendael te Den Haag.

Lokaal bestuur in de Derde Wereld

J.J.J.M. WUISMAN

Dit boek, geschreven in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), is bedoeld als leidraad voor een grote verscheidenheid van ambtenaren en bestuurders die betrokken zijn bij samenwerking met lagere overheden in ontwikkelingslanden. Het thema van goed bestuur (*good governance*) krijgt speciale aandacht. Het boek verschaft de lezer kennis, inzicht en begrip voor het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden en verheldert de positie van de collega's met wie ter plaatse wordt samengewerkt. Het boek is gebaseerd op langdurige, directe praktijkervaring met lokaal bestuur in diverse landen en uitvoerig literatuuronderzoek. Door het gebruik in cursussen voor uit te zenden personeel is de inhoud goed afgestemd op de kennisbehoeften van de doelgroep. Ook anderen die geïnteresseerd zijn in de problematiek van samenwerking met lokaal bestuur in de ontwikkelingslanden kunnen in dit boek veel interessants vinden.

Didactisch wordt de problematiek van het lokale bestuur in ontwikkelingslanden uiteengezet en verhelderd aan de hand van een denkbeeldig land: Mibesia. Om inzicht te krijgen in de structuur en het functioneren van het lokale bestuur reikt de auteur de lezer verder een analyse-instrument aan, het Instelling-Burger-model. Dit model kan ook worden gebruikt voor praktische doelen, zoals identificatie (vaststelling) en opzet van samenwerkingsprojecten, maar ook de beoordeling ervan. Verspreid door de tekst zijn enkele kleine opdrachten als oefenmateriaal opgenomen. Aan het einde van het boek zijn opdrachten toegevoegd die betrekking hebben op problemen ontleend aan de praktijk van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

Jan Michiel Otto: Lokaal Bestuur in Ontwikkelingslanden. Een leidraad voor lagere overheden in ontwikkelingssamenwerking.
Bussum: Uitgeverij Coutinho b.v., 1999; 168 blz.;
f 29,50;
ISBN: 90-6283-165-6 CIP

De behandeling van het onderwerp lokaal bestuur in de ontwikkelingslanden is helder en systematisch. Het wordt eerst gezien in relatie tot enkele centrale elementen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking: ontwikkeling, goed bestuur, decentralisatie en gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. Vervolgens worden de hoofdkenmerken van het lokale bestuur in de ontwikkelingslanden geschetst en wordt het Instelling-Burger-model gepresenteerd. Dit model vormt de rode draad voor de beschrijving van de structuur van het bestuur en het functioneren ervan. De relatie tussen de taken van het lokaal bestuur en

de resultaten voor burgers staat daarbij centraal. Alvorens daarop in te gaan, wordt het ontwikkelingsland Mibesia beschreven, de inrichting van het lokale bestuur in de stad Buleng en de aard van de bestaande ontwikkelingsproblemen. Met deze informatie als achtergrond wordt vervolgens ingegaan op drie onderling samenhangende groepen van factoren die op het lokaal bestuur en de relatie met de burgers van invloed zijn: de maatschappelijke context, de inrichting van de instellingen van lokaal bestuur en de kenmerken van de doelgroep, de burgers. De betekenis van deze factoren en hun invloed op het lokaal bestuur worden met behulp van toepasselijke voorbeelden toegelicht. De behandeling van het onderwerp wordt afgerond met een bespreking van de rol van de buitenlandse adviseur, alsmede beperkingen en mogelijkheden van ontwikkelingsprojecten met lokaal bestuur in ontwikkelingslanden.

De gekozen benadering heeft beperkingen. De auteur bekijkt de rol van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden vanuit een inmiddels verouderd westers perspectief, namelijk een bijdrage te leveren tot 'het inlopen van een forse achterstand op de rijke landen'. De specifieke westerse sociale en culturele waarden die met ontwikkelingssamenwerking zijn gediend, krijgen daardoor een onevenredig zwaar gewicht. Verder bestaat er een opmerkelijk contrast tussen enerzijds de strekking van het Instelling-Burger-model, en anderzijds de praktische aanbevelingen die de auteur voor de deskundige op het terrein van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking te velde in petto heeft. Het model lijkt een nuttig hulpmiddel om allerlei factoren die het functioneren van lokaal bestuur direct of indirect beïnvloeden, te inventariseren. De auteur vestigt de aandacht vooral op twee zaken: 1 hoe anders het ter plekke wel niet is; en 2 wat de mogelijke redenen en

oorzaken zijn van het feit dat het ter plekke niet gaat zoals het eigenlijk zou moeten, namelijk het ontbreken van goed bestuur. Het effect hiervan is dat het werkterrein van de ontwikkelingsdeskundige wordt voorgesteld als een gebied vol valkuilen, barrières, hindernissen, obstakels en blokkades. Daar plaatst de auteur het beeld tegenover dat de succesvolle ontwikkelingsdeskundige in zo'n gebied die van een *social networker* is, een persoon die contacten tussen de diverse partijen entameert door de bestaande onderlinge sociale afstand te overbruggen en culturele scheidingen op te heffen, en onderlinge synergie weet te bewerkstelligen door volgens een leerprocesbenadering te opereren. Persoonlijke kenmerken, zoals sociale betrokkenheid, het vermogen vertrouwen te kunnen winnen en contactvaardigheid, zijn daarbij uiteindelijk de doorslaggevende factoren.

Het ware wellicht nuttiger geweest als de effectiviteit en praktische toepassing van die leerprocesbenadering in de hele aanpak centraal waren gesteld. Ten slotte ziet de auteur de oplossing van de problemen van lokaal bestuur in de ontwikkelingslanden, in het bijzonder dat van goed bestuur, vooral als een organisatie- en managementvraagstuk: het opzetten, vernieuwen of versterken van bestaande organisatie- en managementpraktijken binnen de instellingen van lokaal bestuur. De onbedoelde, minder gunstige effecten van deze vorm van ontwikkelingssamenwerking op de maatschappelijke context blijven geheel buiten beschouwing.

Hoe dan ook, het boek is gemakkelijk leesbaar, behandelt vele relevante aspecten van de relatie tussen lokaal bestuur en burger, bevat veel nuttige informatie over allerlei zaken betreffende de opzet en uitvoering van projecten en de praktische problemen die zich bij samenwerking met lokaal bestuur in ontwikkelingslanden voordoen. De auteur weet bovendien hoge verwachtingen en

misplaatste voorstellingen goed te relativeren.

J.J.J.M. WUISMAN is verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Leonard Blussé, Willem Rummelink, Ivo Smits (red.): Bewogen Betrekkingen, 400 jaar Nederland – Japan.

Hilversum: TELEAC//NOT, 2000;

287 blz.; f 59,90

ISBN 90-6533-545-5

Bewogen Betrekkingen, cursusboek bij de Teleac-leergang die in april 2000 in vier delen op de televisie is uitgezonden, behandelt de vier eeuwen durende relatie tussen Nederland en Japan. Zowel Nederlandse als Japanse onderzoekers, kunstenaars en journalisten werkten eraan mee in meer dan zestig bijdragen. Elk hoofdstuk bevat naast een hoofdstukdeelthema's of 'terzijdes'. Daarin passeren zeer uiteenlopende onderwerpen kort de revue: vaak illustreren die het tijdsbeeld van de behandelde periode aardig, maar soms zijn ze wel erg oppervlakkig. Aan de uitvoering en illustraties is veel zorg besteed. Jammer genoeg geldt dit niet voor de redactie van de tekst: deze bevat opvallend veel fouten. In het eerste driekwart van het boek wordt aandacht besteed aan de goede betrekkingen tussen Nederland en Japan. Deze waren ondanks de grote culturele verschillen tot eind 19de eeuw zeer vruchtbaar voor beide partijen. Voor Japan, dat van 1600 tot 1850 zijn grenzen voor de rest van de wereld had afgesloten, was het van groot belang om via de Hollanders van de politieke, wetenschappelijke en technische ontwikkelingen in Europa op de hoogte te blijven. Dank zij hun monopoliepositie was de handel met Japan zeer lucratief voor de Hollandse kooplieden. In de laatste vijf hoofdstukken komt de laatste eeuw aan de orde. Vooral aan de Japanse bezetting van Nederlands-Indië wordt gepaste aandacht besteed. Na de geforceerde openstelling van Japan door Amerika in 1853 ontwikkelt Japan zich razendsnel tot een moderne staat. Remco Raben zet helder uiteen hoe de betrekkingen tussen Nederland en Japan rond 1900 dan langzamerhand verslechteren, met als dieptepunt de bezetting van voormalig Nederlands-Indië. Karel van Wolferen behandelt

Deze rubriek staat onder redactie van Fenna van den Burg. Signalering van aan te kondigen boeken gebeurt door Saskia van Ankeren. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Thea Schouten (*M.Th.S.*), Japanologe; Ruddy Doom (*R.D.*), hoogleraar aan de Universiteit Gent; Willem Veenstra (*W.V.*), als politicoloog verbonden aan de Conflict Research Unit (CRU) van Instituut Clingendael; Ruud Hoff (*R.H.*), Midden-Oosten-deskundige en docent aan de Hogeschool te Utrecht; Gerard J. Telkamp (*GJT*), historicus en eindredacteur van dit blad; en Fenna van den Burg (*F.v.d.B.*).

dezelfde periode, maar vanuit een andere invalshoek. Hij gaat in op de vraag hoe het mogelijk was dat Japan bij de oorlog die het onmogelijk kon winnen, betrokken raakte. Verder signaleert en analyseert hij het probleem dat Japanse politici en intellectuelen, zowel links als rechts, nog heden ten dage een vertekend beeld hebben van de rol die Japan in de Tweede Wereldoorlog heeft gespeeld. (*M.Th.S.*)

H. Othman (red.): Reflections on leadership in Africa. Forty years after independence.

Brussel: VUB-press, 2000; 311 blz.;

f79,90

ISBN: 90-5487-270-5

In de jaren '70 heb ik zelf een tijd in het Bagamoyo-district in een *ujamaa*-dorp gewerkt. Of ik daar van veel praktisch nut was, valt wellicht te betwijfelen, net zozeer als er vragen te stellen zijn rond de positieve *impact* van Nyereres socialisme-project. En toch wordt het even slikken wanneer de Mwalimu zelf verklaart: 'Throw away all our ideas about socialism... give them to the Japanese... so that they can, I don't know, they can do whatever they like with them.' (blz. 21) Samir Amin besluit dan weer zijn artikel met: 'This is a stage in the long transition from world capitalism to world socialism.' (blz. 65) Beide uitspraken, hoe contradictoer ook bij eerste gezicht, illustreren het probleem 'on leadership in Africa': de grote stelligheid waarmee politieke projecten worden geformuleerd die desgewenst aan een ganse bevolking worden opgedrongen. Het boek is de neerslag van

een internationale conferentie, gehouden op 15 december 1997 te Dar-es-Salaam, en was een huldebetoon aan ex-president Julius Nyerere naar aanleiding van zijn 75ste verjaardag. Zoals wel eens meer het geval is met dit soort boeken, dekt de titel de lading niet volkomen en werden de bijdragen soms eerder geselecteerd omwille van de auteur dan omwille van het uitdiepen van het centrale thema. Toch lopen er opvallende rode draden door de *reader*. De eerste is dat Afrika uitdrukkelijk wordt beperkt tot zwart Afrika. En dit terwijl een aantal van de auteurs (Othman, Shivji, Nyerere zelf) behoorden tot de generatie die de continentale eenheid onderstreepten en de institutionele uitdrukking ervan, de OAE, steeds fervent hebben verdedigd. Wat voor Europeanen een risicovolle stelling is, wordt door Afrikanen vrij simpel verwoord: er loopt wel degelijk een scheidslijn door het werelddeel en je hoeft niet *per se* een neo-imperialistische balkanisator te zijn om dit te onderkennen. Een tweede vaststelling is dat de economische marginalisatie bij zowat alle auteurs het thema is om te komen tot de redenen waarom er een politieke crisis heerst. Je hoeft het oude tweespan onderbouw-bovenbouw niet van stal te halen om inderdaad tot de conclusie te komen dat analisten uit het Noorden vaak al te abstracte constructies opzetten rond de politieke sfeer. Het schaarsteprobleem – mede een gevolg van de functie die Afrika binnen de wereldeconomie werd toebedeeld – en de manier waarop de resteconomie wordt uitgemolken is de sleutel om de aard van het politieke probleem in Afrika te vatten. Het

vormt ook een vertrekpunt om te komen tot een begin van oplossing, die, zoals Shivji naar mijn mening terecht onderstreept, niet noodzakelijk ligt in een blauwdruk van het Westerse democratieconcept. (Het is daarom extra spijtig dat er geen aandacht wordt besteed aan de continentale oorlog in Congo.) Een derde opvallende zaak is de centrale plaats die werd ingeruimd voor Zuid-Afrika (Shubin, Davis, Bond). Het gaat niet alleen om een nostalgisch eresaluut aan de jaren dat Tanzania de anti-apartheidsstrijd mede ondersteunde. Het slaat vooral op twee zaken die een duidelijke actuele betekenis hebben. In welke mate biedt Pretoria een politiek voorbeeldmodel, juist omdat het ANC zo lang symbool stond voor het nieuwe Afrika? Het antwoord is minstens genuanceerd. De RSA, hoewel naar Afrikaanse normen een reus, speelt binnen de geglobaliseerde wereldeconomie geen echte rol van betekenis, althans niet in de spitssectoren. (Dit doet vragen rijzen over haar locomotiefunctie.) En, de politieke leiding heeft haar militante houding tegen het wereldsysteem van meet af aan ingeruild voor een accommodatiebeleid. Dit leidt er onder meer toe dat de sociale tegenstellingen na de apartheidperiode – zeker in de conceptie van de armen zelf – niet noemenswaardig afgenomen zijn. Kan men intern eerder spreken van elite-transformatie, dan blijft de vraag in welke mate het buitenlandse beleid gedreven wordt door de visie van schuldaflossing. Dat lijkt nogal tegen te vallen: verdedigde het ANC decennia lang de pan-Afrikaanse solidariteit, nu werd de zwenking naar staatsbelang vlug gemaakt. Dit lijkt Nyerere zelf niet buitenmatig te storen. Je moet, zegt hij, de Zuidafrikaanse 'trekking' van investeerders aanvaarden. 'It is white, so what? So forget it is white, it is South African...' (blz. 23) Zuid-Afrika en SADC kunnen bijdragen tot *collective self-reliance*, wat voor Nyerere nog altijd het ijkpunt blijft voor echte onafhankelijkheid en de basisvoorwaarde voor reële democratie. (R.D.)

Birgit Meijer & Peter Geschiere (red.): Globalization and Identity, dialectics of flow and closure.

Oxford/Malden, MA: Blackwell Publishers, 1999; 338 blz.; c. f 45,= ISBN: 0-631-212388

Dit boek is gebaseerd op een al in het voorjaar van 1996 in Amsterdam gehouden conferentie over 'Globalization and the Construction of Communal Identities'. Aan de hand van een paar algemene cultuur-wetenschappelijke beschouwingen en enkele regionale *case studies* (voormalige USSR, China, Senegal, migrantenproblematiek in Europa) wordt getracht een beeld te schetsen van het spanningsveld tussen 'globalisering' en identiteit. Volgens de auteurs wordt globalisering ten onrechte vaak gelijkgesteld aan begrippen als 'americanization' of 'westernization'. Ze zetten kritische kanttekeningen bij het gangbare beeld van een oprukkend cultureel imperialisme dat authentieke culturen in vele landen zou bedreigen. Ervaringen in landen als Senegal en Ghana tonen volgens hen juist aan dat globaliseringstendenzen niet altijd bedreigend hoeven te zijn voor een sterke eigen identiteit van lokale gemeenschappen. (W.V.)

J. Defourny, P. Develtere & B. Fonteneau (red.): Sociale economie in Noord en Zuid. realiteit en beleid.

Leuven/Apeldoorn: Garant, 1999; 267 blz.; f 56,=/980 Bf: ISBN: 90-5350-879-1

Blijkens de inleiding van deze studie over sociaal-economische ontwikkelingen ziet de redactie het begrip sociale economie in de eerste plaats als 'antwoord op de grote uitdagingen van onze tijd'. Met sociale economie wordt de zg. derde sector bedoeld, elders ook wel aangeduid als de informele sector, naast de overheid en de particuliere, commerciële sector. De auteurs gaan vooral in op coöperaties, organisaties in het kader van de sociale zekerheid (zg. mutualiteiten) en overige instellingen zonder winstoogmerk. Een uitvoerige beschrijving wordt gegeven van

spaar- en kredietsystemen en van zg. *bottom-up*-projecten in ontwikkelingslanden waarbij langzamerhand klassieke voorbeelden als de graanbanken in de Sahel, het Working Women's Forum in India en de Grameen Bank in Bangladesh de revue passeren. Deze initiatieven hebben inmiddels elders al navolging gevonden. Een evaluatie ontbreekt, wel worden enkele succesfactoren nader geanalyseerd. De auteurs verwachten duidelijk veel heil van deze derde sector, die nieuwe impulsen zou kunnen opleveren voor de samenwerking tussen overheid en burgers. Met klaarblijkelijke instemming verwijzen zij naar de bijdrage die de sociale economie in hun definitie zou kunnen leveren aan 'het smeden van nieuwe samenlevings- en ontwikkelingsmodellen'. (W.V.)

Paul Hare: Angola's last best chance for Peace. An Insider's Account of the Peace Process.

Washington, DC: United States Institute of Peace, 1998; xix + 182 blz.; f 45,= ISBN: 1-878379-80-1

Hare beschrijft in deze 'verantwoording' de uiterst moeizame bemiddelingspogingen, alsmede de onderhandelingen die door de vertegenwoordigers van de VN en de zg. *trojka* (bestaande uit vertegenwoordigers van de Verenigde Staten, Rusland en Portugal) werden gevoerd met de Angolese regering en de rebellen van Unita. Deze leidden tot het Protocol van Lusaka van 1994, dat een einde maakte aan een burgeroorlog van meer dan twintig jaar. Ook het daarop volgende, overigens zeer precaire vredesproces en de al evenmin zonder strubbelingen verlopende stationering van een VN-vredesmacht in Angola zijn onderwerp van Hare's betoog. Hare was van 1993 tot 1998 de speciale Amerikaanse vertegenwoordiger in het vredesproces. Een apart hoofdstuk is in dit boek ingeruimd voor twaalf observaties naar aanleiding van het optreden van bovengenoemde (diplomatieke) bemiddelaars. Zo acht Hare het juist dat bemiddeling pas dan kans van sla-

gen heeft als de situatie tijdens een lopend conflict daarvoor 'rijp' is, of wanneer er sprake blijkt te zijn van een 'hurting stalemate'; maar de moe-lijkheid blijft vast te stellen wanneer dit punt is bereikt. Hij beklemtoont het belang van een 'single point of mediation'. De VN-vertegenwoordiger Beye (in 1998 op dienstreis in Afrika omgekomen bij een vliegtuigongeluk en door Hare hogelijk gewaardeerd) was – terecht – de baas, de drie vertegenwoordigers van de *trojka* waren zijn adjudanten. 'This choice of mediator is crucial,' aldus Hare. In zijn ogen zijn onderhandelingen die leiden tot een vergelijk én de uitvoering daarvan in de praktijk, 'niet te scheiden proces-sen'. Buitenlandse interventie was in het onderhandelingsproces in Angola het kritisch element: 'In view of the profound distrust that existed between the two parties, the Lusaka Protocol would never have come to fruition without high-level international interven-tion.' (blz. 134) Hare benadrukt in het geval van Angola het belang van de VN als actor boven dat van regionale actor-en. De vredesmacht slaagde erin tot een staakt-het-vuren te komen; brug-gen werden hersteld en gebieden ont-mijnd. Maar de vredesmacht zou effec-tiever zijn geweest als ze uit twee of drie nationaliteiten zou bestaan in plaats van uit 35; in Angola waren vooral de Indiërs voor hun taak bere-kend als gevolg van hun 'professionalism, previous peacekeeping experien-ce, ability to function effectively in the field without sophisticated First World technologies' (blz. 136). (F.v.d.B.)

Paul Aarts: The Arab Oil Weapon: A One-Shot Edition?

Abu Dhabi: The Emirates Center for Strategic Studies and Research, 1999 [The Emirates Occasional Papers, nr 34]

In een kort bestek geeft de politicoloog Paul Aarts een helder overzicht van de ontwikkelingen op de oliemarkt. Vol-gens Aarts was de eerste grote oliecrisis van 1973-1974 een eenmalige gebeur-tenis, die zich in de nabije toekomst niet zal herhalen. Deze crisis en de vol-

gende (1979 door de revolutie in Iran) werden niet zozeer veroorzaakt door grote tekorten alswel door onzekerheid en paniekaankopen. De oliemarkt ont-wikkelde zich sindsdien van een *sellers' market* tot een *buyers' market*. Sinds het midden van de jaren '80 heerst er een 'nieuwe olie-orde' onder Amerikaans-Saoedisch toezicht. De Saoediërs had-den ook belang bij stabiele en niet al te hoge olieprijsen. Ze vreesden de opkomst van alternatieve energiebron-nen en concurrentie van niet-OPEC landen. De grote oliemaatschappijen herwonnen hun invloed door het aan-leggen van reserves. In de jaren '80 daalde de olieprijs dramatisch en OPEC-maatregelen konden dat niet voorkomen. Ook bij hun streven naar verticale integratie (de kolom van *pit to pump*) hadden de oliestaten buiten-landse expertise en buitenlands kapi-taal nodig. De Westerse oliemaatschap-pijen dicteerden weer de condities (*We pay, we control*). Zeker Saoedi-Arabië werd daarbij, in de visie van Aarts, vol-ledig afhankelijk van de Amerikanen. De Verenigde Staten toonden in de Golfoorlog van 1991 immers nog eens aan dat zij bereid waren hun oliebelan-gen te verdedigen. In de jaren '90 kwa-men de olieprijsen bijna nooit meer uit boven de \$ 21 per vat. Aarts conclu-deert daaruit dat de olieproducerende landen niet langer in staat zijn de vici-euze cirkel van overproductie te door-breken. Hij noemt herstel van de olie-prijsen onwaarschijnlijk. De balans tussen producenten en consumenten zou voorgoed zijn veranderd. Dat voorspellingen doen vaak een hachelij-ke onderneming is, blijkt maar weer eens. Binnen een jaar na verschijning van dit boek stegen de olieprijsen weer tot boven de \$ 30 per vat. (R.H.)

Janny de Jong, Gé Prince, Hugo s'Jacob: Niet-westerse geschiedenis: benaderingen en thema's.

Assen: Van Gorcum, 1998; 185 blz.; f 47,00.

ISBN 90 232 3302 6

Al weer twee jaar geleden verscheen de vooralsnog enige moderne inleiding in

de geschiedenis van de niet-westerse wereld in het Nederlandse taalgebied, als we tenminste afzien van een meer descriptief-analytisch overzicht, de *Aula* in twee edities van Ger van Roon, *Geschiedenis van de Derde Wereld* (onvermeld in dit boek). Het boek behandelt theoretische en methodolo-gische aspecten en gaat in op de histo-riografie, dus de geschiedenis van de geschiedschrijving van het thema. De auteurs zetten zich af tegen de oude koloniale of overzeese geschiedenis, die sterk verbonden was met het koloniaal project en uit de aard der zaak euro-centrisch van aard was. Voor hen is niet-westerse geschiedenis (blz. 33) een 'historisch-culturele aanduiding' die betrekking heeft op 'specifieke geografische gebieden: feitelijk prak-tisch alles wat buiten Noord-Amerika en Canada, Australië en Nieuw-Zee-land valt'. (En de Indianen, Maori's en Aboriginals dan, vraagt de lezer zich af.) Kortom, het gaat dan om zowel pre-koloniale, koloniale en post-kolo-niale geschiedenis als geschiedenis van zogeheten niet-westerse gebieden los van enige interactie met Europa, het Westen of (andere) kolonisatoren. Het drietal auteurs, dat de afzonderlijke hoofdstukken niet signeert, stelt met kennelijke instemming (blz. 15) vast dat de 'niet-westerse geschiedenis c.q. de geschiedschrijving betreffende niet-westerse landen bepaald is door de dis-cussie over de ontwikkelingsproblema-tiek'. Deze stelling drukt een (wellicht te) zwaar stempel op inhoud en inde-ling van het boek. Aan de orde komen in vijf hoofdstukken achtereenvolgens koloniale & mondiale benaderingen; het ambacht van de niet-westerse geschiedenis; de culturele antropologie en de pre-koloniale samenlevingen van Afrika en India; het ontstaan van een wereldsamenleving door handelskapi-talisme en slavenhandel, kolonialisme en imperialisme; en ten slotte de dis-cussie over de ontwikkeling van de onderontwikkeling en de verantwoor-delijkheid van het Westen. Jammer genoeg ontbreekt een synthese in een afsluitend hoofdstuk, waar de elders ter wereld ongebruikelijke en negatieve

term niet-westerse geschiedenis voor iets beters had kunnen worden ingeruild. Het soms nogal schools karakter van het boek wordt gecompenseerd door het aanstippen van vrijwel alle relevante subthema's en royale literatuurlijsten. (GJT)

Leonard Blussé: Retour Amoy: Anny Tan - een vrouwenleven in Indonesië, Nederland en China.

Amsterdam: Balans, 2000; 368 blz.; f 39,50.
ISBN 90 5018 522 3

In 1980 ontmoette de Leidse sinoloog en historicus Leonard Blussé, op studieverblijf in Xiamen (Amoy), in de nog van de Culturele Revolutie nazinderende Volksrepubliek China, Anny Tan, geboren in 1917 in een 'met Europeanen gelijkgestelde' Chinees-Indonesische familie in Solo (Soerakarta) in Nederlands-Indië, in 1960 met haar gezin vanwege de anti-Chinese stemming vertrokken uit Indonesië naar het overgrootvaderlijk land, tussen de Grote Sprong Voorwaarts en de Culturele Revolutie, waarin de Rode Gardisten hun bepaald geen warm welkom zouden bereiden. In 15 hoofdstukken laat Blussé zijn hoofdpersoon als neerslag van talloze gesprekken en uitvoerige correspondentie van 20 jaar haar levensverhaal vertellen van een ontwikkelde Aziatische vrouw in koloniaal Java, vooroorlogs Nederland, door Japanners bezet Nederlands-Indië, wordend en gedekoloniseerd Indonesië en communistisch en revolutionair China. Deze (auto)biografie annex familie-netwerkportret is exemplarisch voor de waarde als historisch-wetenschappelijke bron van goed beoefende *oral history* ook en juist voor bestudering van de geschiedenis van de (post-)koloniale en internationale betrekkingen en intercontinentale migratiegeschiedenis. (GJT)

Louis Zweers: Alfred van Sprang, het gezicht van de Koude Oorlog.
Zutphen: Walburg Pers, 1999; 119 blz.; f 29,90
ISBN 90 5730 0540

Deze fotodocumentatie bevindt zich op het snijvlak van de geschiedenis van de contemporaine internationale betrekkingen en de mediageschiedenis. De journalist, kunst- en fotohistoricus Louis Zweers, die eerder al in een vijftal fotodocumentaire boeken de eindfasen van de koloniale verhoudingen in Nederlands-Indië belichtte, publiceert in dit boek 65 kloelike foto's, deels recentelijk boven water gekomen, van de Nederlandse oorlogsfotograaf, radioreporter, sterjournalist, publicist, buitenlandcommentator en reizend overzees correspondent Alfred van Sprang. Deze verslaggever aan en achter vele oorlogsfronten versloeg onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog tot zijn mysterieus overlijden in 1960 onder meer het oorlogsgeweld in Oost- en Zuidoost-Azië en Afrika. Het oprukkend communisme, zoals dat toen werd betiteld, viel in een aantal gevallen samen met de strijd en overwinning van nationalistische emancipatiebewegingen. Er was herhaaldelijk sprake van een in tijd en plaats verwarrende overlapping (van de naweeën) van de Pacific Oorlog, koloniale oorlogen, bevrijdingsoorlogen, etnische conflicten en het grote Oost-Westconflict, waarvoor de verantwoordelijkheid voor zover het Azië betrof in de eerste plaats werd toegeschreven aan Rood China, dat zijn Bamboe Gordijn neerliet. Voor de fervente anti-communist Van Sprang leek er geen twijfel te bestaan aan de eenheid van de kruistocht die het Westen overzee voerde. Zijn gestileerde foto's - in dit boek van Birma, China, Korea, Taiwan, Hongkong, Vietnam, Kenia en Congo - getuigen van zijn vaste opinie en geven een tijdsbeeld weer dat ook het gezicht van de dekolonisatie had kunnen heten. De sobere inleidende hoofdstukjes van Zweers geven eveneens een heldere terugblik op het caleidoscopisch anderhalf decennium (1945-

1960) waarin Van Sprang's focus excelleerde in letterlijk en figuurlijk zwart-wit visies. (GJT)

Pieter Boele van Hensbroek: Political Discourses in African Thought.

Westport, Connecticut & Londen: Praeger Publishers, 1999; VIII + 238 blz.; 47,95 Britse Pond.
ISBN 0 275 96494

Dit grondig boek overspant zo'n anderhalve eeuw Afrikaanse politieke ideeëngeschiedenis, in het bijzonder wat betreft staatsvorming, de rol van de staat in de samenleving, de maatschappelijke orde en de aard van de democratie. Het boek schetst aldus patronen en evolutie van de zwart-Afrikaanse, in het bijzonder West-Afrikaanse, politieke filosofie in de prekoloniale, koloniale en postkoloniale perioden. Behandeld worden de Afrikaanse politieke 'vertogen' in de tweede helft van de 19e en de eerste helft van de 20e eeuw en na de dekolonisatie. Aan de orde komen onder meer de subthema's en oriëntaties cultureel en politiek nationalisme, modernisering, Afrikaans socialisme en revolutionaire bevrijdingstijd; en ten slotte de basis-categorieën van het Afrikaans politiek discours, betreffende het authentieke, moderne en bevrijde Afrika; een en ander culmineert in de recente wending naar en (her)ontdekking van diverse concepten van democratie. De behandelde denkpatronen staan in diverse hoofdstukken aantrekkelijk verbeeld in tabellen, figuren en schema's weergegeven. Deze monografie is een degelijke en fraai uitgegeven internationale handelseditie van een Gronings proefschrift (juni 1998), dat in dit tijdschrift werd besproken (november 1998) door Stephen Ellis. De auteur is mede-oprichter en redacteur van het tijdschrift voor Afrikaanse wijsbegeerte *Quest*. (GJT)

H.W. van den Doel & P.C. Emmer

survey the process of decolonization of both the Dutch East and West Indies. It appears that the ties with the East Indies were felt much stronger than those with the West. In the former various emotional and idealistic motives played a substantial role. The authors argue that for the decolonization to be completed and to develop into a normal relationship, both parties in the colonial relationship have to 'decolonize'. In the Dutch case the motherland was not able to do that, as a result of an attitude of self-declared responsibility and of a desire to continue playing an important role in international politics as a middle power. It was the independent republic of Indonesia that ended the colonial relationship finally in 1992, when it unilaterally terminated Dutch development aid. But as regards the West Indies the relationship still lingers on. This has had negative results. For instance, an efficient structure of local administration has failed to materialize in the (former) Dutch West Indies.

Ruddy Doom

surveys the ups and downs in the relationship between Belgium and its (former) colonies in Central Africa: Congo (Zaire) and Rwanda/Burundi. Notwithstanding the ambiguous character of the relationship some continuities in Belgian Africa policy may be distinguished: 1 apart from situations of real crisis the Africa policy never gained priority in the minds of Belgian politicians nor in public opinion; 2 after independence the policy lacked originality and vision, and was constantly overtaken by events; and 3 Belgium, as a small country, lacked the necessary means for pursuing a policy of power, and as a result it was forced to get involved in strategies determined by the international community, in particular by the United States.

Erik Kennes

deals with the current research in Belgium into the murder of Patrice Lumumba, 17 June 1961 in Elisabethstad (now Lubumbashi), in particular the book by the Flemish publicist Ludo De Witte, which appeared last year. This research as well as the process of creation of the parliamentary commission investigating the murder of Lumumba regrettably displays the recurrent reduction of Congolese and Belgo-Congolese affairs to internal Belgian affairs.

Remco Raben

assesses the mentality of the post-colonial Netherlands. It has become usage to characterize the decolonization of Dutch colonies as a traumatic experience, not only to Dutch decision makers but to Dutch society in general. Trying to assess the mentality of post-colonial Netherlands,

the author pleads for an evolutionary approach. It is doubtful whether the colonies were a vital constituent part of Dutch identity and whether Dutch society was deeply hurt by the loss of empire. In its foreign policy, the Netherlands only slowly discarded its colonial attitudes, while at the same time embracing European and Atlantic alliances and Third-Worldism. The frequent and heated debates on the colonial past remain minority issues.

J.J.P. de Jong

sketches how the change of the international political theatre after World War II compelled the Netherlands to break with its pre-war neutralist attitude. A new activist orientation towards Europe and the USA was needed. However, the dominant role played by the Indonesian question gave Dutch foreign policy a double orientation. Lay the Dutch future in Asia or in Europe or in both regions? The question was only answered shortly before the Dutch transferred sovereignty to the independent Republic of Indonesia. In the meantime, to the Dutch political elite the Indonesian question functioned as an essential training course in the realities of international power politics while other aspects of the colonial heritage (development cooperation; a strong belief in sanctions) present their marks until today.

L. van Poelgeest

deals with 'the age of the East Indies' in the long history of Dutch-Japanese relations. In this period these relations can only be understood as part of a triangular relationship including the Dutch East Indies/Indonesia. Before 1941 Dutch colonial authorities would fear the expansion of Japan and would try to prevent or control Japanese activities in the East Indies. After the war compensation issues dominated the agenda until they were settled by a bilateral agreement in 1956. Japan was sometimes drawn into the Dutch-Indonesian dispute over New Guinea and desperately tried to maintain a neutral position. Since the 1960s postcolonial issues no longer troubled the bilateral relationship that was ruled again by trade and culture. Memories of the Japanese occupation however remained a sensitive issue, especially during the reign of emperor Hirohito. A new balance, including an official, mutual recognition of the importance of this chapter in the common past, has been found since the accession of emperor Akihito, the first Japanese emperor to bring a state visit to the Netherlands.

Maarten Kuitenbrouwer

discusses the impact of the conception of a colonial debt of honour, which emerged around 1900 in the Nether-

lands, on post-colonial development co-operation. This idea of a colonial debt of honour was generalized during the 1970s into a collective feeling of guilt of the West towards the entire Third World. A high budget of development aid, also to other developing countries than the former Dutch colonies of Indonesia and Suriname, was seen as compensation for the evils of colonialism. Recently, under the new Minister for Development Co-operation, Eveline Herfkens, the focus has shifted from a colonial debt of honour towards effectiveness of post-colonial governance and sound economic policy.

Geert Custers

argues that the policy and debate on international development cooperation lacks a thorough analysis of the quality of projects and programmes. He states that the study of the results (effects) of international assistance is underdeveloped and proposes ideas for research. Several obstacles exist that render the realisation of these proposals extremely difficult. The author explains this situation by pointing at the 'technocratic' vision of many development organizations as an explanation for the absence of 'quality studies'.

Jair van der Lijn

compares the reaction of the international community in four cases of (potential) conflict – Macedonia, Rwanda, Kosovo and Chechnya. He concludes that the international community has received early warnings of potential conflict escalation in every case. He does, however, notice that the reaction of the international community reflects a great variety of responses and is most of the time too little and too late. After analysing at the motivations for each reaction, it appears that the reaction of the international community is not so much influenced by a lack of early warnings, but much more by factors such as the strength of the government and the geopolitical position of the country where the conflict is expected or has erupted, and the lack of political will to engage the necessary resources, as well as memories of previous failures. The author concludes that not early warning, but the adoption and implementation of early action is the problem.