

Internationale Spectator

Jaargang 60 - nr 11 - november 2006



Vooruitblikken in de spiegel:

Nederlands buitenlands beleid

60 JAAR
INTERNATIONALE
SPECTATOR



Instituut Clingendael

online tekst beschikbaar via www.internationalespectator.nl

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

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

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jaap W. de Zwaan (hoofredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

C.J.M. Arts, E. Bakker, Y. Vanden Berghe,
S. Biscop, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
M. van Keulen, J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon,
H. Renner, J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker,
R. de Wijk.

Abonnementen-administratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 55,50
Instelling € 65,-
Student € 44,50 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 24,50 (1 jaar)

Buitenland:

Particulier € 79,90
Instelling € 90,-
Student € 65,50

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,90 excl. portokosten

Advertentietarieven

Op aanvraag verkrijgbaar bij
Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Foto omslag

Koninklijke Van Gorcum BV

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-
delijkheid van de schrijvers.

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



Nederlands
uitgeversverbond

Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Inhoud November 2006

TEN GELEIDE

Jaap W. de Zwaan
Bij een jubileum 545

ARTIKELEN

Bernard Bot
Met overtuiging en berekening:
van zuiver naar realistisch
multilateralisme 547

Nico Schrijver
Nederland in de wijde wereld:
multilateralisme als verheven
ideaal in eigen belang 552

Cees Flinterman
Nederland en de Rechten
van de Mens:
een toegepast ideaal 556

E.P. Wellenstein
Nederlands rol in Europese
integratie: van Founding Father
tot Verloren Zoon 561

A. van Staden
Nederland en de transatlantische
samenwerking:
apologie zonder nostalgie 568

**Gert Oostindie & Henk Schulte
Nordholt**
Nederland en zijn koloniale
verleden: moeizame overgang
van dekolonisatie naar
buitenlands beleid 573

Paul Hoebink
Hoe de dominee de koopman
versloeg: Nederlandse
ontwikkelingssamenwerking
gewogen 578

Rik Coolsaet
Eb en vloed in Nederlands-
Belgische betrekkingen 585

Bart Tromp
Van afscheid van de neutraliteit
tot postmoderne
identiteitscrisis? 590

BOEKBESPREKINGEN

Alfred Pijpers over
*Tempo doeloef op
Buitenlandse Zaken* 595

Jan Werts over
*Een standbeeld voor Sicco
Mansholt* 596

Jan Willem Brouwer over
*De vele ongerijmdheden in de
Nederlandse onzijdigheid* 598

Sico van der Meer over
*Machtsvertoon met averechts
effect* 599

Bert Ernste over
*De Papoea's en het belang van
geschiedschrijving* 601

Erik Dirksen over
*Machinaties onder de
kaasstolp* 604

Marcel de Haas over
*Defensie: structurele partner
in nationale veiligheid* 606

Yvan Vanden Berghe over
*Opstellen over Nederland,
Vlaanderen en de Benelux* 607

SIGNALEMENTEN 609

SUMMARIES 611

Bij een jubileum

De *Internationale Spectator* viert dit jaar zijn 60^e verjaardag.

Voor u ligt een jubileumnummer met een aantal tot nadenken prikkelende artikelen over belangrijke onderdelen van het Nederlands buitenlands beleid gedurende de laatste 60 jaar. Een greep: het Koninkrijk als desintegreerende koloniale mogendheid; Nederland als gangmaker van de Europese samenwerking; Nederland als deelnemer in diverse processen van multilaterale samenwerking; Nederland als voorvechter van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking; de transatlantische relatie; veranderingen in de identiteit van Nederland; en de relatie met onze zuiderburen.

De *timing* van het verschijnen van het jubileumnummer is bijzonder. Opmerkelijk is namelijk dat in de campagne op weg naar de verkiezingen van 22 november a.s. nauwelijks of geen aandacht wordt besteed aan buitenlands beleid. Dat valt te betreuren, in het bijzonder gezien de behoefte aan discussie over de toekomst van de Europese integratie. Juist op Europees niveau moet Nederland vermijden dat de discussie voortgaat zonder substantiële Nederlandse inbreng.

Multilaterale samenwerking en Europa

Bezien we de bijdragen voor dit nummer, dan komen multilaterale samenwerking, in het bijzonder in de vorm van europeanisering, in samenhang met de wereldomvattende tendensen inzake globalisering en internationalisering naar voren als belangrijkste ontwikkelingen gedurende de laatste 60 jaar. Nederland derhalve als deelnemer in internationale samenwerkingsverbanden en niet meer als land dat geheel autonoom optreedt.

Na de Tweede Wereldoorlog is Nederland o.a. lid geworden van de Verenigde Naties, de NAVO, de Raad van Europa, de OESO en de Europese Unie. Als lid van deze organisaties heeft Nederland bijgedragen aan de ontwikkeling van internationale stelsels inzake vrede en veiligheid, mensenrechten en economische samenwerking. Vooral het lidmaatschap van de Europese Unie heeft ons deelgenoot gemaakt van een intensief integratieproces, dat inmiddels raakt aan alle beleidsterreinen.

Koninkrijk en soevereiniteit

Het Koninkrijk is de voorbije 60 jaar geografisch kleiner geworden. Indonesië riep in 1945 de onafhankelijkheid uit, Nieuw-Guinea moest in 1962 aan de Republiek Indonesië worden afgestaan en Suriname werd in 1975 onafhankelijk. Binnen het bestaande Koninkrijk kreeg Aruba in 1986 een status aparte, terwijl het ernaar uitziet dat binnenkort hetzelfde zal gebeuren met Curaçao en Sint-Maarten. De andere drie eilanden, Bonaire, Saba en Sint-Eustatius, lijken daarentegen te kiezen voor een plaats binnen het Nederlandse constitutionele stelsel.

De deelname aan multilaterale samenwerkingsverbanden heeft ook onze soevereiniteit beperkt. Denk bijvoorbeeld aan de effecten van bindende beslissingen van de VN-Veiligheidsraad. Vooral echter het lidmaatschap van de Europese Unie heeft geleid tot een overdracht van bevoegdheden aan een nieuwe, internationale bestuurslaag. In de leer der internationale betrekkingen worden de lidstaten van de Unie tegenwoordig wel aangeduid als 'semi-soevereine' staten. Daar staat overigens wel iets tegenover. De EU vervult een voorbeeldfunctie in de wereld waar het gaat om regionale samenwerking: de Unie als waarborg voor vrede, stabiliteit en welvaart op ons continent.

Op terreinen waar de lidstaten nog wel over belangrijke eigen bevoegdheden beschikken, zoals energie, buitenlands beleid, vreemdelingenbeleid, volksgezondheid en misdaadbestrijding, moeten keuzen worden gemaakt. Aan de ene kant willen we onze bevoegdheden op deze essentiële beleidsterreinen behouden. Aan de andere kant is duidelijk dat juist op die terreinen meer internationale samenwerking nodig is. Ook dit soort onderwerpen kunnen staten immers niet meer geheel zelf regelen. Een raadpleging via internet die na het referendum – op 1 juni 2005 – over het Europees grondwettelijk verdrag in Nederland plaatsvond, wijst uit dat de burger meer (Europese) samenwerking op deze beleidsterreinen wil.

Toekomstdiscussie

Nederland speelt in VN- en NAVO-kader een voor- aanstaande rol in vredes- en opbouwmissies. Ook in economisch opzicht kan Nederland internationaal zijn partijtje meeblazen. Niettemin laat de intensiteit

van de diverse vormen van internationale samenwerking twijfel opkomen of ons land in de toekomst nog wel een eigen rol op het wereldtoneel zal spelen. Bovendien eisen nieuwe grote mogendheden (China, India en Brazilië bijvoorbeeld) hun plek in de wereld op, onder andere in de VN-Veiligheidsraad en de G8. Ook de ontwikkelingen inzake mondialisering en internationalisering gaan door. Waarschijnlijk zal de politieke betekenis van Nederland in de wereld dan ook verder afnemen.

Zelfs in Europees verband moet Nederland ervoor waken niet te worden gemarginaliseerd. Vroeger bood de EG-samenwerking ons land alleen maar voordelen (denk aan de landbouw en het vervoer). Thans dreigt Nederland structureel netto-betaler te worden en moet het zich sterk maken om typisch eigen beleid te kunnen behouden (ons strafrecht en drugsbeleid bijvoorbeeld). Moeten wij ons schikken naar deze tendensen of moeten wij ons verzetten? Een afgeleide vraag is of Nederland, om zijn belangen goed te kunnen behartigen, naar vaste coalities moet zoeken, en bijvoorbeeld de Benelux-band weer moet aantrekken.

Voor internationale organisaties zullen slagvaardigheid en effectiviteit de komende tijd belangrijke thema's zijn. Zo worden de Verenigde Naties gekenmerkt door trage besluitvorming. De Veiligheidsraad heeft ook een probleem met de eigen geloofwaardigheid. De Irak-crisis en het nucleaire dossier (Iran en Noord-Korea) zijn daar voorbeelden van. De Europese Unie heeft daarnaast nog een ander probleem. Zij dreigt te bezwijken onder de druk van het steeds groter wordende aantal lidstaten. Moet er een 'stop' op verdere uitbreidingen worden gezet of dient de Unie zich zodanig te hervormen, dat zij ook in de toekomst nog nieuwe leden kan verwelkomen?

Dergelijke vraagstukken zullen ons de komende jaren bezighouden. De *Internationale Spectator* zal er uitgebreid aandacht aan besteden.

Internationale Spectator

De *Internationale Spectator* is het enige maandblad op het gebied van de internationale betrekkingen in het Nederlandse taalgebied.

Discussie over buitenlands beleid in het algemeen, en de rol van Nederland daarbij in het bijzonder, is gewenst om het draagvlak voor besluitvorming gestalte te geven. Naast de dagelijkse discussies in de media zijn analyserende artikelen met de nodige

diepgang nodig om de geest te scherpen. De kracht van de *Internationale Spectator* zit hem in niet te lange artikelen die prikkelen door hun bijzondere vraagstelling. Een zodanige aanpak bevordert ook de leesbaarheid en toegankelijkheid van het blad.

De *Internationale Spectator* ziet zichzelf als een open podium. Het blad is niet gebonden aan enige politieke of maatschappelijke stroming. Vanwege zijn onafhankelijk karakter kunnen de lezers van de *Spectator* nieuwe ontwikkelingen op het gebied van het Nederlands buitenlands beleid goed volgen.

Onder andere als gevolg van de geschetste ontwikkelingen inzake globalisering en internationalisering zal vanaf 2007 de laatste bijzondere serie van de *Spectator*, die van de 'Europa'-nummers, worden opgeheven. 'Europese' aspecten komen immers op het hele terrein van het buitenlands beleid voor, en behoeven geen aparte aandacht meer. Zij zijn als het ware geïntegreerd in de bredere context van de internationale betrekkingen. Wél is zinvol periodiek speciale thema's – zoals energie- of regio's – zoals het Midden-Oosten – te belichten. Dat geschiedt nu al geruime tijd via zogenaamde 'clusters'. Dat 'cluster'-beleid zal in de toekomst worden voortgezet.

Dank

Op deze plaats wil ik mijn erkentelijkheid uitspreken aan het adres van de redactieleden, die steeds klaarstaan om ingezonden kopij met de nodige spoed te beoordelen en suggesties aan te dragen voor nieuwe titels en auteurs. Een extra woord van dank wil ik richten aan mijn beide eindredacteuren, Gerard Telkamp en Peter Schregardus. Zonder hun inzet en enthousiasme is het niet mogelijk maandelijks een kwalitatief goed blad te verzorgen en op tijd af te leveren bij de abonnees. In mijn dankwoord wil ik ook Fenna van den Burg betrekken die sinds jaar en dag de rubriek *Signalementen* verzorgt. Ook een woord van erkentelijkheid aan de uitgever, Koninklijke Van Gorcum BV in Assen, voor de goede samenwerking. Gezamenlijk vormen wij een goed team. *Last but not least* wil ik de auteurs die geschreven hebben voor dit jubileumnummer, danken voor hun bijdrage.

De *Internationale Spectator* wens ik een voorspoedige toekomst toe. Op weg naar het eeuwfeest. Voor nu wens ik de lezer veel leesplezier toe.

Jaap W. de Zwaan
Hoofdredacteur

Met overtuiging en berekening

Van zuiver naar realistisch

multilateralisme

Het Nederlands buitenlands beleid was de afgelopen decennia gekenmerkt door 'multilateralisme *pur sang*', waarmee zowel de waarden en normen van de dominee als de handelsbelangen van de koopman waren gediend. Multilaterale samenwerking bevordert door middel van gemeenschappelijke regels en afspraken immers de rechtsgelijkheid en verkleint de relevantie van machtsverschillen. Alles wat multilateraal was, was daarom per definitie goed. Nederlandse belangen vielen automatisch samen met die van de organisaties waarvan wij lid waren. Nederlandse belangen werden getoetst aan de belangen van de Europese integratie, aan de NAVO-wensen of aan de integriteit van de Verenigde Naties, in plaats van andersom. Nederland ontwikkelde zich tot een uitstekende multilaterale procesbewaker.

Op het eerste gezicht zit Nederland met 'puur multilateralisme' nog altijd op het goede spoor. Kwesties als energiezekerheid, terrorismebestrijding, non-proliferatie van massavernietigingswapens, 'massavernietigingsziekten' als HIV/AIDS, TBC en malaria, internationale misdaad en klimatologische veranderingen maken de noodzaak van effectieve grensoverschrijdende samenwerking immers alleen maar groter. Bovendien behoeft een gelijkmatige spreiding van welvaart een mondiaal *level playing field*, met zo weinig mogelijk protectionisme.

Het internationale wereldbeeld vertoont evenwel een aantal opmerkelijke wijzigingen, die de vraag rechtvaardigen of Nederland niet beter het accent kan verleggen van 'puur' multilateralisme naar 'realistisch' multilateralisme, met meer nadruk op specifiek nationale belangen in engere zin. Daarbij valt een nauwere samenwerking te voorzien tussen de dominee, de koopman en de staatsdienaar. Een dergelijke houding stelt ons in staat loyaal te blijven meebouwen aan het bouwwerk van multilaterale organisaties en tegelijkertijd wat meer zorg dan voorheen te besteden aan de Nederlandse etages binnen die bouwwerken.

Deze eventuele koerscorrectie wordt ingegeven door de afnemende dynamiek en handelingsvrijheid van de VN, de NAVO en de Europese Unie, en ook

door zich aftekenende 'dubbele participatieprobleem' voor middelgrote lidstaten van de EU.

De *afnemende handelingsvrijheid* van de multilaterale organisaties heeft een aantal oorzaken. Het einde van de Koude Oorlog en de daarbij horende overzichtelijkheid in de mondiale verhoudingen; een snelle toename van het aantal leden met uiteenlopende visies; het niet tijdig aanpassen van de besturingsmechanismen; stroperige besluitvormingsprocessen, zodat grotere lidstaten nauwer zijn gaan samenwerken buiten de kleinere om (directoria); en, tot slot, de opkomst van nieuwe 'potestates' en 'free riders', die aan multilaterale verbanden weinig boodschap hebben. Een andere factor van betekenis is dat de Verenigde Staten sceptisch zijn over nut en noodzaak van multilaterale samenwerking en zich steeds meer lijken te richten op coalities van de wilgenden. Binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, tot slot, achten vooral de grootste drie lidstaten hoofdstedelijke samenwerking voor de Europese deelname aan de mondiale politiek een betere methode dan verdere soevereiniteitsoverdracht aan de Brusselse instellingen. Dit geeft de overige lidstaten aanleiding zelf ook vast te houden aan de nationale stem.

Wat nu aan de oppervlakte komt, is de enorme inherente spanning die is ingebakken in de huidige wereldorde, die in feite is gebaseerd op de geallieerde samenwerking van de Tweede Wereldoorlog. Het is een stelsel dat enerzijds is gebaseerd op universele waarden, algemeen geldende beginselen en verdragen, democratie en mensenrechten, vrije markt, en respect voor nationale soevereiniteit, maar anderzijds ook op machtsongelijkheid, veto's, uitsluiting, invloedssferen, protectionisme en niet door de VN gemachtigde militaire interventies. Voor opkomende mogendheden als India en Brazilië, en voor landen en regio's die zich onvoldoende vertegenwoordigd voelen, zoals de Arabische wereld, ontbeert de huidige internationale orde dus legitimiteit, hetgeen weer ten koste gaat van de effectiviteit. Ronduit positief is dat in China een serieuze discussie plaatsvindt over de stelling dat het land zich meer moet inspannen ten bate van het mul-

tilaterale stelsel.¹ De Chinese deelname aan UNIFIL is wat dat betreft een belangrijk signaal.

Uit de 'these' van democratie, rechtsstaat en vrijhandel en de 'antithese' van machtsongelijkheid, mercantilisme en conflict lijkt nu de *mondiale intergouvernementele samenwerking der grootste machten* als 'synthese' uit de bus te komen. Een soort Weens Concert op wereldniveau, waarbij het maar de vraag is of Europa daarin op termijn adequaat vertegenwoordigd zal zijn.

Veelzeggend is de discussie over eventuele uitbreiding van de G-8 tot G-11, met China, India en Brazilië, en wellicht ook Mexico en Zuid-Afrika, als nieuwe leden. Daarmee zou in 'het wereldmanagement' het accent verder van de Veiligheidsraad naar dit intergouvernementele 'directorium' verschuiven. Geen Algemene Vergadering, geen Commissie of Parlement die een stem hebben in de te bespreken agenda of de implementatie van de genomen besluiten; geen rechterlijke instantie die kan toetsen en geen Handvest met basisprincipes. Hoe dat uitpakt valt moeilijk te voorspellen, maar zeker is dat een systeem waarbij zaken steeds meer in het informele kader van de G-8, G-11 of G-13 worden gedaan, méér machtspolitiek en minder *checks and balances* in zich draagt.

Waar een wereld gebaseerd op een directorium gunstig is uit het oogpunt van supermogendheden en regionale grote mogendheden, zowel de gevestigde als de opkomende, is deze echter *ongunstig* voor alle niet-grootmachten in de wereld. Tegelijkertijd valt niet te ontkennen dat ook de huidige multilaterale orde rammelt. Dit roept de vraag op hoe middelgrote lidstaten van de Europese Unie, waaronder Nederland, moeten reageren. Moeten zij de *directoriumvorming* in arren moede maar accepteren en zich opstellen als gedweë dienaren, moeten zij als een bezetene vasthouden aan puur multilateralisme in de hoop dat de grote mogendheden op een gegeven moment het licht zullen zien, of moeten zij een sterker nationaal accent zetten, in de wetenschap dat de slimmen het in de internationale betrekkingen vaak hebben gewonnen van de groten? Het hoofd in de schoot werpen is in ieder geval géén optie. Blijft over een intelligente combinatie van de laatste twee.

Om het dilemma voor Nederland en vergelijkbare lidstaten goed tot ons door te laten dringen, moet men in de analyse afdalen van het mondiale niveau naar het Europese niveau.

Het dubbele participatieprobleem

Hoe kan de Europese Unie ertoe bijdragen dat het multilaterale stelsel zowel effectiever als representa-

tiever wordt? Moet Europa een 'held van de terugtocht' worden, het moede hoofd in de schoot leggen en plaatsmaken voor anderen? Of moet de Europese Unie juist streven naar de status van mondiale grote mogendheid met scheppende macht? Geloven wij dat Europa een belangrijke bijdrage kan leveren aan een betere wereld? Is ons doel uitsluitend 'iets goeds achter te laten' voor een nieuwe generatie hegemonen, of willen we zelf deel blijven uitmaken van de hegemonen?

In het meest *optimistische scenario* is de Europese Unie in de toekomst een vindingrijke economische reus en een geloofwaardige politieke speler, die voor de rest van de wereld een voorbeeld is.² Daarbij wendt een *high-tech*-Europa zijn economische, diplomatieke en militaire instrumenten aan binnen het kader en ter versterking van de internationale rechtsorde. Dat die instrumenten geloofwaardig moeten zijn, spreekt vanzelf.

In het *pessimistische scenario* zakt Europa weg in culturele hoogmoed, economische zelfgenoegzaamheid en politieke verdeeldheid, zoals de oude Grieken aan de vooravond van de Romeinse verovering. Onze kinderen en kleinkinderen zullen omzien in verwondering en zich vertwijfeld afvragen hoe vorige generaties Europeanen het lieten gebeuren – hoe het kon dat de *high-tech*-revolutie aan ons voorbijging en de economie in het slop raakte, dat het welvaartsniveau drastisch zakte en dat de mondiale politieke speelruimte voor Europa steeds kleiner werd.

Feit is dat het relatieve gewicht van alle *afzonderlijke* EU-lidstaten ten opzichte van andere delen van de wereld, in het bijzonder China, India en Brazilië, afneemt. Géén van de Europese lidstaten beschikt onafhankelijk over 'structureerschepende macht'. Europa zal vermoedelijk steeds meer moeite krijgen de eigen *oververtegenwoordiging* in de Veiligheidsraad en de G-8 te rechtvaardigen. Mede daarom zou het voor de Unie beter zijn wanneer op termijn in zowel de Veiligheidsraad als de G-8 of G-11 sprake zou zijn van een gezamenlijke *Europese* vertegenwoordiging.

Op papier zijn dit de vragen en scenario's die Europeanen zouden moeten verenigen. In de praktijk ligt dit toch wat anders. In de visie van de EU-3 staat de rest van de Europese Unie namelijk vooral ook ten dienste van hun eigen *machtsbehoud*, en dat maakt het onwaarschijnlijk dat de Europese rangen zich snel zullen sluiten en er metterdaad sprake zal zijn van één enkele, krachtig klinkende Europese stem op het wereldtoneel. De EU-3 matigen zich weliswaar aan namens alle lidstaten te spreken, maar stellen daar geen echte consultatieplicht tegenover. De overige lidstaten ontberen werkelijke partici-



patie in de belangrijkste besluiten, zelfs die besluiten waarvan zij mede de consequenties dragen, of waarvan de implementatie de steun van de overige lidstaten behoeft. Die verliezen dus steeds meer de mogelijkheid 'mee te sturen'.

Doorslaggevend voor de vraag hoe Europa zich op het mondiale niveau zal manifesteren is de rol die *Duitsland* voor zichzelf en de Europese Unie voorziet. Vooralsnog lijkt Berlijn vooral te genieten van de 'Duitse terugkeer op het wereldtoneel'.³ Het eigen oorlogsverleden is verwerkt en schuldgevoel en overdreven bescheidenheid maken plaats voor hernieuwde nationale trots. Duitsland onderzoekt thans of het genoeg intrinsiek gewicht heeft voor een volwaardige, structureerschepende rol op het wereldtoneel. In principe heeft Duitsland in economische en demografische zin meer 'recht' op een zetel in de VN-Veiligheidsraad dan de voormalige koloniale grote mogendheden Frankrijk en Groot-Britannië. Maar toen voormalig bondskanselier Schröder tijdens de Europese Raad van Nice in 2000 wees op het demografische verschil tussen Duitsland en Frankrijk om te rechtvaardigen dat Duitsland in de Raad van Ministers meer stemmen zou (moeten) krijgen dan Frankrijk, wees president Chirac hem op de Franse 'nucleaire verantwoordelijkheden'. Nu is het per definitie risicovol het bezit van nucleaire macht als een status-argument te gebruiken. In dit geval komt daar nog bij dat Duitsland, net als Nederland, met internationale goedkeuring alle relevante nucleaire kennis in huis heeft. Het nucleaire aspect buiten beschouwing gelaten, moet men echter vaststellen dat Duitsland ook in conventioneel militair opzicht geen leidende macht is, zelfs niet binnen Europa. Maar dat laatste kan veranderen als de *Bundeswehr* verder hervormd en gemoderniseerd wordt en de Duitsers bereid zullen zijn in vredesoperaties grotere militaire risico's op zich te nemen.

Toch valt te hopen dat Duitsland blijft geloven in een Europese stem die ook werkelijk namens alle Europeanen klinkt. Een hoge adviseur van de vroegere bondskanselier Schröder stelde tijdens een bijeenkomst in Den Haag dat het voor Europa op mondiaal niveau om de 'Participationsfrage' ging, een terechte observatie. Maar op de vraag of dat principe dan niet ook *binnen* de Europese Unie zou moeten gelden, antwoordde hij met een vriendelijke glimlach dat hij deze – toch ook niet geheel onterechte – vraag eens met zijn collega's in Berlijn zou bespreken.

Zo dreigt voor de overige EU-lidstaten in het Europese externe beleid de komende jaren een 'dubbel participatieprobleem' te ontstaan: onvoldoende *nationale* participatie in de totstandkoming van het Eu-

ropees beleid in de echt belangrijke dossiers, en onvoldoende *Europese* participatie op wereldniveau. De ironie is dat dit dubbele participatieprobleem mede ontstaat doordat het machtsverschil tussen de drie grootste EU-lidstaten en de overige lidstaten wordt overdreven – de *werkelijke* materiële machtsverschillen tussen de Europese landen zijn gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw juist drastisch *afgenomen*. Tegelijkertijd dreigen de machtsverschillen tussen de individuele Europese landen en de BRIC's (Brazilië, Rusland, India, China), die waarschijnlijk snel groter zullen worden, ten nadele van Europa wel te verstaan, op onverantwoorde wijze te worden weggepoetst.

Nationale nadruk

Voor middelgrote landen als Nederland, die niet over aanzienlijke en natuurlijke hulpbronnen beschikken, en evenmin voldoende militaire, demografische of geografische macht bezitten om op eigen kracht de nieuwe mondiale uitdagingen te overwinnen of structureel te beïnvloeden, doet zich hiermee een dilemma voor. Blijven zij trouw lid, als onderdeel van de kudde, van bestaande multilaterale organisaties, al boeten deze aan invloed in? Op het eerste gezicht

Moet Europa een held van de terugtocht worden, het moede hoofd in de schoot leggen en plaatsmaken voor andere machten?

biedt de kudde nog steeds meer bescherming dan de eenzaam rondlolende lidstaat zeker kan stellen. Uitzonderingen vormen misschien landen als Noorwegen, dat over olie- en gasvoorraden beschikt, of Zwitserland, dat de banktegoeden van velen beheert. Maar beide landen moeten terdege rekening houden met afspraken en regelingen van zowel organisaties zoals de EU, als andere belangrijke mogendheden.

Dit dilemma is vanzelfsprekend actueler in de context van de Europese Unie dan in die van de NAVO of de Verenigde Naties, omdat formeel gesproken alleen in de EU het lidmaatschap op bepaalde terreinen een *overdracht van nationale soevereiniteit* meebrengt. Het gaat bij een eventuele grotere nadruk op de nationale staat echter niet uitsluitend om soevereiniteitsoverdracht in strikte zin, maar om de mate van *onafhankelijk gedrag* en dus de mate waarin een land zijn eigen belangen en idealen definieert aan de

hand van het reilen en zeilen van de internationale organisaties waarvan het lid is.

Als grote landen stelselmatig de dienst gaan uitmaken (EU-3, G-11), zonder zich veel van de andere landen aan te trekken, wordt voor de middelgrote landen de aantrekkingskracht van hernieuwde profilering als soevereine staat aantrekkelijker. Waar een land als Nederland dan nog mee worstelt, is de vraag of hernieuwde nationale profilering *ten koste* zou gaan van de eigen inspanningen ten bate van die zelfde organisaties, of *in aanvulling daarop* kan plaatsvinden, of zelfs *kan bijdragen* aan een Europese Unie met politiek gewicht, een slagvaardige NAVO en een effectieve Verenigde Naties. Die organisaties zijn immers de som van hun leden.

Kortom, zou een sterker accent op de nationale staat en zijn belangen onze invloed en mogelijkheden helpen vergroten, of komen we zo van de regen in de drup, omdat we zelf die organisaties helpen verzwakken die voor onze veiligheid en welvaart zo belangrijk zijn en waarvan we met lede ogen zien dat ze door directoria dreigen te worden uitgehold? Het één hoeft het ander niet uit te sluiten. Zo is de eigenwijze Nederlandse besluitvorming over Uruzgan uitgemond in de uitzending van uitstekend bewapende en voorbereide Nederlandse militairen – zo beschikten zij vanaf het begin over een ‘all gun capacity’ – en in een beter denkproces in de NAVO als geheel. Daarmee heeft Nederland de NAVO met een kritisch-constructieve houding dus geholpen in plaats van benadeeld.

In laatste instantie wordt de vraag voor ons beantwoord doordat de directoriumvorming middelgrote landen eigenlijk geen andere keuze laat dan het benadrukken van de nationale soevereiniteit en het mobiliseren van de eigen machtsmiddelen. Het liefst versterkt een trouwe EU-lidstaat zijn positie natuurlijk *binnen* de structuren van die Europese Unie, maar dat zal bij tijd en wijle ook buiten de organisatie om moeten gebeuren. Dit hoeft niet *per se* destructief te zijn. Dat Nederland in het vredesproces in Soedan en in het Grote-Merengebied, of in Indonesië, een prominente rol speelt, heeft ons land vooral te danken aan de nationale inspanningen en niet zozeer aan het lidmaatschap van de EU. Zouden wij *overall en altijd* onze nationale stem opgeven ten faveure van het bredere multilaterale proces, dan worden landen als Nederland steeds minder een factor om rekening mee te houden en wordt ons stemgeluid binnen die grotere verbanden steeds ijler.

De wereld wordt competitiever en daar moeten wij op inspelen. In de internationale betrekkingen

geldt net als in de biologie dat alleen die landen die tijdig oog hebben voor de nieuwe uitdagingen in de wereld, en zich weten aan te passen, zichzelf economisch, financieel en demografisch overeind kunnen houden. Kleinere en middelgrote landen met eigen ideeën en ambities zullen zich duidelijker moeten gaan manifesteren. In een dergelijke constellatie zal een land als Nederland dus hard moeten blijven werken aan behoud van ‘het merk Nederland’ in het buitenland.

Een morele basis voor meer nationale assertiviteit is te vinden in de *contrat social*-filosofie van Rousseau, die niet alleen van toepassing hoeft te zijn op individuele leden van de samenleving in verhouding tot boven hen gestelde autoriteiten, maar ook op de verhouding tussen multilaterale organisaties en de leden daarvan. Als de centrale autoriteit zich niet houdt aan of niet voldoende acht slaat op het verleende mandaat, staat het de individuele leden vrij bevoegdheden terug te eisen. Dat geldt voor individuele burgers en voor lidstaten. De Franse en Nederlandse burgers maakten van dit principe gebruik om zich in een referendum tegen het onnodig en onterecht als Europese *grondwet* gepresenteerde grondwettelijk verdrag te keren. En in de relatie tussen lidstaten en de organisatie geldt het principe, of zou het moeten gelden, dat waar vrijwillig soevereiniteit is overgedragen, die soevereiniteit ook weer mag worden opgeëist. Vanzelfsprekend geldt dat hier in de praktijk altijd zeer zorgvuldig mee zal moeten worden omgegaan; er zijn allerlei praktische, politieke, juridische en morele valkuilen. Maar op zijn minst dient die zorgvuldigheid ook voor de instellingen van de Europese Unie te gelden. De Unie is geen staat – soevereiniteit ligt bij de lidstaten – en de Unie dient dan ook uiterst voorzichtig met nationale gevoeligheden om te gaan.

Realistisch multilateralisme

Solisme en isolationisme zijn in de wereld van vandaag zelfs voor de grootste mogendheden geen optie en dus ook niet voor een kleine of middelgrote mogendheid. De uitdaging is twee dingen tegelijk na te streven, namelijk zowel vergroting van het eigen internationale marktaandeel als versterking van de internationale rechtsorde. Vanzelfsprekend kan dit op bepaalde terreinen, wanneer het de toets der nationale belangen kan doorstaan, tot verdere Europese integratie en grensoverschrijdende samenwerking leiden. Met het scheppen van meer wederzijdse afhankelijkheid, meer interdependentie, is voor een land als Nederland immers niets mis, zolang het

metterdaad gaat om *wederzijdse* afhankelijkheid en niet om *eenzijdige* afhankelijkheid.

Met realistisch multilateralisme als basisfilosofie zou Nederland constructief kunnen blijven meebouwen aan de diverse multilaterale bouwwerken en tegelijkertijd meer aandacht kunnen schenken aan specifiek nationale belangen en mogelijkheden. Europese middelgrote mogendheden doen er in de eenentwintigste eeuw verstandig aan de oude multilaterale schoenen te koesteren, maar intussen ook nieuwe nationale schoenen aan te schaffen voor het geval de trend van competitie en machtspolitiek doorzet en het multilaterale bouwwerk verder afbrokkelt. Door meer in het eigen nationale vermogen te investeren, kan dit soort landen het best op de meest uiteenlopende scenario's anticiperen.

De paradox is natuurlijk dat juist nu, in een tijd van grensoverschrijdende uitdagingen, de behoefte aan sterke multilaterale en regionale verbanden groter is dan ooit. Voor grensoverschrijdende problemen zijn strikt nationale antwoorden niet afdoende. In een onderling afhankelijke wereld staan of vallen we nu eenmaal samen. Er zijn in dit verband ook *positieve* ontwikkelingen waar te nemen, zoals de steun onder de EU-burgers (met uitzondering van de Britten) voor een gemeenschappelijk Europees Buitenlands en Veiligheidsbeleid, de verbeterde afspraken van de G-8 over schuldverlichting en de groeiende steun voor het idee om uraniumverrijking onder internationaal toezicht te plaatsen, of de bereidheid van de Verenigde Staten militair te participeren in de *NATO Response Force*, waarin tot op heden alleen Europese eenheden rouleren. Er zijn bovendien situaties denkbaar waarin het *maatschappelijk contract* tussen Europese instellingen, lidstaten en burgers juist wél gediend is bij verdere soevereiniteitsoverdracht aan de Europese Unie. De gulden regel zal echter zijn dat elke institutionele vernieuwing de externe slagkracht van de Unie moet versterken en de interne balans tussen grote en kleine lidstaten moet respecteren.

Versterking van het soortelijk gewicht vergt vooral investeringen in kennis en technologie, in economische concurrentiekracht, in defensie, in bestuurlijke slagkracht en in een grotere internationale zichtbaarheid van de forse Nederlandse ontwikkelings-samenwerking. Voor Nederland ligt een aanvullende mogelijkheid wellicht besloten in verdere versterking van de politieke Benelux-samenwerking. Het gezamenlijke BNP van de Benelux-landen is vergelijkbaar met dat van Spanje. Mits er voldoende gezamenlijke wil kan worden genereerd, zou de

Benelux zich kunnen ontwikkelen tot een van de instrumenten waarmee wij het zich aftekenende 'dubbele participatieprobleem' wat kunnen beperken.

Balans

Nederland heeft een grondwettelijke plicht tot versterking van *de internationale rechtsorde* en die plicht moeten wij blijven vervullen. Maar er is nog een plicht tegenover de eigen samenleving en dat is het alert en consistent bewaken en beschermen van *nationale belangen* in engere zin, aangezien de Nederlandse bevolking daarvoor bij niemand anders dan de Nederlandse overheid kan aankloppen. Wellicht zit er wat spanning tussen die twee uitgangspunten, maar zo is het leven. Wie zich inzet voor principes, betaalt de prijs af en toe wat inconsistent te zijn.

Maar zelfs een Nederland dat zich meer richt op het nationaal belang, zal niet inconsistenter worden dan veel andere landen, al was het maar omdat de dominee, de koopman en de staatsdienaar elkaar eraan zullen blijven herinneren dat een open handelsland als het onze een groot nationaal belang heeft bij een internationale orde die zoveel mogelijk gebaseerd is op algemeen geldende regels en de afdwingbaarheid daarvan; een internationale orde met effectieve internationale organisaties. Maar om die internationale orde te kunnen helpen vormgeven, moeten we meer zijn dan brave procesbewakers die zichzelf zo wegcijferen, dat ze het proces niet meer *kunnen* bewaken.

Noten

- 1 Zie o.a.: Wang Yiwei, 'Preventing the U.S. from Declining Too Fast, Will Be the Greatest Challenge for Chinese Diplomacy in the Future', in: *Global Times*, 10 augustus 2006; Ding Yifan, *Criticising America: Against the Expansion of the Freedom Empire*, Beijing: Beijing University Press, januari 2006.
- 2 Voor dergelijke optimistische scenario's, zie: Timothy Garton Ash, *Free World: Why a Crisis of the West Reveals the Opportunity of our Time*, Allen Lane, 2004; Robert Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Londen: Atlantic Books, 2003; Jeremy Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York: Tarcher/Penguin, 2004; en T.R. Reid, *The United States of Europe: the new superpower and the end of American supremacy*, Penguin, 2004.
- 3 Gregor Schöllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, München: Propyläen Verlag, 2003.

Dr B.R. Bot is Minister van Buitenlandse Zaken.

Nederland in de wijde wereld

Multilateralisme als verheven ideaal in eigen belang

Treffend verwoordde Koningin Beatrix in haar Troonrede op Prinsjesdag 2006 de wereldomvattende opdracht en ambitie van Nederland: 'Als sterk, welvarend en vrij land hebben wij een belangrijke internationale verantwoordelijkheid. Conflicten en noden in de wereld vergen een actieve opstelling van Nederland. Samen met andere landen zijn wij drager van de internationale rechtsorde. [...] Het lot van de wereld is óns lot.' Haar ministers uitten zich – hoe kan het ook anders – in soortgelijke zin. Zo verzekerde minister Bot de Algemene Vergadering der Verenigde Naties op 21 september jl.: 'The Netherlands does not just preach but delivers. For more than 60 years, ever since the foundation of the United Nations, we have provided means, ideas and people.' En trots constateerde minister Van Ardenne in augustus 2006: 'We mogen het dan niet geschopt hebben tot wereldkampioen voetbal, we zijn deze zomer wel wereldkampioen ontwikkelingssamenwerking geworden.' Dit in reactie op de hitparade van het Amerikaanse *Center for Global Development*.

Constanten in de buitenlandse politiek van Nederland vormen inderdaad het nastreven van multilaterale samenwerking ter behartiging van gemeenschappelijke doeleinden en het daartoe versterken van de internationale rechtsorde. Dat is de reden waarom Nederland lid is van heel veel internationale organisaties en partij is bij honderden multilaterale verdragen. Dat is ook de achtergrond van de grondwettelijke opdracht aan de regering de internationale rechtsorde te bevorderen, een Grondwetsartikel dat zijn wortel heeft in een amendement uit 1922 van SDAP-lid Schaper, dat de Koning opdroeg zich in te spannen conflicten met buitenlandse mogendheden niet via oorlog maar via rechterlijke en andere vreedzame methoden op te lossen. Bij de Grondwetsherziening in 1953 heeft dit artikel op voorstel van de commissie-Eijsinga zijn huidige inhoud gekregen (art. 90 Gw.). In het jaar 2000 is het belang van de internationale rechtsorde verder verankerd in de nieuwe bepalingen over de rol van de krijgsmacht (artikelen 97 en 100 Gw.).¹

Cement voor mondiaal bestuur

Multilateralisme betekent letterlijk op vele zijden gericht. Het staat niet alleen voor een numeriek aantal (in de wiskunde voor meer dan vier), maar ook voor een inhoudelijke benadering gebaseerd op mondiale waarden, respect voor het internationale recht en versterking van wereldomvattende samenwerkingsverbanden, in het bijzonder de Verenigde Naties, teneinde mondiale problemen en uitdagingen zo doeltreffend mogelijk het hoofd bieden.² Tevens vormen regionale organisaties, zoals de Europese Unie, de Raad van Europa, de NAVO, ASEAN, Mercosur en de Afrikaanse Unie, het cement voor een doeltreffend mondiaal bestuur.

Vooraf na de Tweede Wereldoorlog, nadat het land met de Duitse inval noodgedwongen de neutraliteitspolitiek had opgegeven, heeft de hang naar multilaterale samenwerking Nederland bevangen. Bij de oprichting van de Verenigde Naties in San Francisco (april-juni 1945) speelden minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens en zijn omvangrijke delegatie een actieve rol. Van Kleffens portretteerde Nederland graag als een middelgrote mogendheid, van 79 miljoen inwoners en met gebiedsdelen in drie continenten.³ Zijn eis tot een passende vertegenwoordiging in de VN-Veiligheidsraad voor landen die net niet tot de Grote Mogendheden behoorden, leed jammerlijk schipbreuk. In de Staten-Generaal kwam hem dit op forse kritiek te staan, maar Van Kleffens deed een beroep op 'de taak [...] om naar goed Nederlandschen trant een gezond internationalisme hier tot opbloei te helpen brengen' en stelde: 'In elk geval geven de kleinere landen nu het goede voorbeeld. Moge het tijdstip niet verre zijn, waarop de grooten dit zullen volgen.' Wél was het gelukt via een Nederlands amendement aan de hoofddoelstelling van de VN, namelijk 'to maintain international peace and security', toe te voegen dat dit in overeenstemming met de beginselen van gerechtigheid en internationaal recht moet gebeuren ('in conformity with the principles of justice and international law'). Een mooie prestatie voor het land van Hugo de Groot.

In deze geest heeft Nederland in en buiten het verband van de Verenigde Naties tal van initiatieven ondernomen gericht op versterking van de internationale rechtsorde en de volkerenorganisatie.⁴ Natuurlijk liep (de perceptie van) het nationale belang van Nederland niet per definitie parallel met de opvattingen binnen de Verenigde Naties. Zo zijn de zogeheten politionele acties van Nederland in Indonesië (1946-1947) en de voortgezette aanwezigheid in Nieuw-Guinea (t/m 1962) ons land internationaal op veel misbaar komen te staan. De eenzijdige terugtrekking uit UNIFIL in 1979, overigens op initiatief van de Tweede Kamer, oogstte ongeloof. Ook de politieke steun aan de Amerikaans-Britse oorlog tegen Irak in 2003, buiten het VN-boekje om, heeft veel andere VN-lidstaten teleurgesteld.

Middelen, mensen, denkbeelden

Terecht kon minister Bot evenwel claimen dat Nederland op veel terreinen steeds middelen, mensen en ideeën heeft geleverd. Naast de verplichte contributie op het niveau van een hoogontwikkeld land is Nederland qua vrijwillige bijdrage thans het *vijfde donorland* binnen het VN-systeem. Tal van VN-fondsen en -programma's, zoals UNICEF en het ontwikkelingsprogramma UNDP, draaien voor een belangrijk deel op Nederlands geld. Ook is Nederland zetel- en gastland van het Internationaal Gerechtshof, het Joegoslavië Tribunaal en het Internationale Strafhof, reden waarom Den Haag zich graag als de juridische hoofdstad van de wereld afficheert. Nederland heeft aan diverse vredebevarende operaties een belangrijke bijdrage geleverd, waaronder UNIFIL, UNMEE (Ethiopië-Eritrea) en ISAF (Afghanistan).

Diverse Nederlanders hebben belangrijke VN-posities bekleed, onder wie G.J. van Heuven Goedhart als eerste en R.J. Lubbers als een latere Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen; A. Pelt als VN-Commissaris in Libië (1950-1952); J. Tinbergen als eerste voorzitter van de VN-Commissie voor Ontwikkelingsplanning; A. Boersma als directeur-generaal van de Wereldvoedsel- en Landbouworganisatie; J. Witteveen als directeur van het IMF; Th.C. van Boven als eerste directeur van het VN-Mensenrechtencentrum; P.H. Kooijmans en Th.C. van Boven als VN-Rapporteurs inzake Martelingen, J.P. Pronk als adjunct-secretaris-generaal van UNCTAD (1980-1986) en vanaf 2004 als Speciale Vertegenwoordiger in de Soedan; J. van Aeren donk als adjunct-directeur

van het Bevolkingsfonds (UNFPA); F. Orie als rechter in het Joegoslavië Tribunaal; en P.H. Kooijmans als rechter in het Internationale Gerechtshof (1997-2006).

Wat betreft ideeëngoed verdienen vermelding de Nederlandse voorstellen voor een systeem van feitenconstatering en voor een Ontwikkelingshandvest in de jaren '60 – uitdagende initiatieven die beide evenwel schipbreuk hebben geleden. Als staatssecretaris van Buitenlandse Zaken speelde M. van der Stoel een belangrijke rol bij de totstandkoming van het Non-Proliferatie Verdrag in 1967. Zo ook W. Riphagen bij onderdelen van het VN-Zeerechtverdrag (1982), J. Burgers bij het Anti-Martelverdrag (1984), J. Ramaekers bij het Algeheel Kernstopverdrag (1996) en A. Bos bij het Statuut van het permanente Internationale Strafhof (1998).

Nederland is vijf keer als lid van de Veiligheidsraad gekozen: 1946, 1951-1952, 1965-1966, 1983-1984 en

De inzet voor de internationale rechtsorde en voor een effectief multilateraal stelsel is niet geheel onbaatzuchtig

1999-2000. In deze vooruitgeschoven positie heeft Nederland bij bepaalde kwesties een sleutelrol kunnen spelen.⁵ In 1965-1966 vervulde de Nederlandse diplomaat J.G. de Beus een bemiddelende rol bij het bewerkstelligen van een staakt-het-vuren tussen India en Pakistan in Kasjmir, niettegenstaande de instructie van minister Luns: 'De delegatie onthoudt zich van elk initiatief.' In 1983-1984 fungeerde de Nederlandse permanente vertegenwoordiger Van der Stoel als schakel bij het regelen van een veilige en enigszins waardige aftocht, onder VN-vlag, van Arafat en de zijnen vanuit Beiroet via zee naar Tunis.⁶ In 1999 organiseerde Ambassadeur P. van Walsum, als voorzitter van de Veiligheidsraad een missie naar Jakarta en Oost-Timor, hetgeen de weg plaveide voor de komst van een internationale vredesmacht onder leiding van Australië en betrokkenheid van de VN bij het onafhankelijkheidsproces van Oost-Timor. In het algemeen zijn de marges van een niet-permanent lid van de Veiligheidsraad smal in de slechts tweejarige zittingsperiode. Natuurlijk dient het er ook niet om te gaan of een land *zelf* aardige

succesjes weet te behalen, maar of het kan bijdragen aan de internationale vrede en veiligheid door een zo goed mogelijk functioneren van de Veiligheidsraad.

Een enkele keer schiet ook Nederland wel eens uit de multilaterale band. Voorbeelden zijn de eenzijdige terugtrekking (op initiatief van de Tweede Kamer) uit de VN-vredesmacht in Libanon (UNIFIL) in 1979, de betrokkenheid bij het ontwikkelen, buiten de VN om, van een alternatief mini-Zeerechtverdrag voor oceaانبodemexploitatie in de jaren '80 en de politieke steun aan de oorlog tegen Irak in 2003. Soms kunnen er echter goede redenen zijn multilaterale politieke doelstellingen in andere dan gevestigde multilaterale kaders na te streven. Zo zijn het *Proliferation Security Initiative* van in totaal 16 landen (waaronder Nederland) en het *G8 Global Partnership* tegen de verspreiding van massavernietigingswapens en -materialen geboren uit frustratie over het gebrek aan vooruitgang binnen het stelsel van de reguliere multilaterale wapenbeheersingsverdragen. Het valt evenwel nog maar te bezien of deze Amerikaanse initiatieven wel echt zoden aan de dijk zullen zetten dan wel uiteindelijk de multilaterale systemen louter in de wielen rijden, zo niet uithollen, door bijvoorbeeld de kernwapenstatus van landen als India en Pakistan te legitimeren.

Ook samenwerking met maatschappelijke organisaties kan een nuttig alternatief zijn voor logge interstatelijke kanalen. Het Verdrag tegen de Landmijnen kwam tot stand dank zij de volgehouden inzet van een aantal internationale actiegroepen, internationale persoonlijkheden (Jody Williams, Lady Diana) en vooruitstrevende landen. Ook bij de totstandkoming van het Statuut voor het permanente Internationale Strafhof was de rol van niet-gouvernementele organisaties belangwekkend. Zo ook zal een betekenisvol Wapenhandelsverdrag (*Arms Trade Treaty*) over de (tussen-)handel in kleine wapens en munitie buiten de gevestigde kaders ontwikkeld moeten worden, wil het hardnekkig verzet van landen als de Verenigde Staten, Rusland, Iran en Egypte kunnen worden gebroken.

Nieuwe realiteiten

Voortdurend doen zich nieuwe uitdagingen op wereldschaal voor, die om een reactie en ook zo nodig om aanpassing van de buitenlandse politiek vragen.⁷ De 'globalisering' biedt veel landen en mensen ongekende nieuwe kansen, maar gaat mondiaal, en vaak ook nationaal, met groter wordende ongelijkheid en frustratie gepaard. Oorlog is in het tijdperk van na de Koude Oorlog nog geenszins een verschijnsel uit het verre verleden. Internationale oorlogen mogen iets

zeldzamer geworden zijn, burgeroorlogen worden daarentegen meer dan ooit te voren. Sinds 1990 zijn ten minste vier miljoen mensen omgekomen in oorlogen. Opvallend is dat velen daarvan, naar schatting zelfs 90% (!), tot de burgerbevolking behoorden. De recente oorlogen in Irak en Zuid-Libanon zijn daar trieste voorbeelden van. Daarnaast is geweldgebruik geen monopolie meer van overheden of rebellerende groepen en krijgsheren. Ook kleine groepen en internationale netwerken bedienen zich van geweld op internationaal niveau en blijken het vermogen te hebben aanzienlijke schade toe te brengen en grote angst onder de burgerbevolking te zaaien. Tegelijkertijd is bestrijding van het internationale terrorisme een harde noodzaak, maar biedt zij ook nieuwe kansen tot multilaterale samenwerking.

De problematiek van – deels door menselijk handelen veroorzaakte – klimaatverandering, het sluipend verlies van biologische diversiteit, tekorten aan vers water, vervuiling en gezondheidsrisico's als gevolg van over de hele wereld voorkomende infectieziekten en de oplaaiende strijd om toegang tot energiebronnen, vergen betere, doeltreffender multilaterale samenwerking. Het mondiale stelsel van na de Tweede Wereldoorlog, zoals vervat in vooral de VN, de NAVO, de OESO en de EU, biedt daartoe relevante maar niet voldoende mogelijkheden. Er bestaat een wereld aan ideeën over hoe dit mondiale bouwwerk te vernieuwen en beter toe te rusten voor de 21ste eeuw, maar daar is vooralsnog weinig voortgang mee geboekt.

Zo ook blijven nationale staten als primaire bestuurslagen heel belangrijk, maar is hun primaat op velerlei terreinen begrensd geraakt, zo niet uitgehouden. Daardoor kan hun rol niet meer zo dominant zijn als in de traditionele Westfaalse statenorde. Het primaat van de nationale staat is verminderd geraakt als gevolg van het meer relatieve karakter van nationale soevereiniteit, zowel in een wereldgemeenschap met mondiale waarden en instellingen als in een pluriforme wereld met ook belangrijke niet-statelijke actoren, waaronder het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Dit alles vereist nieuwe vormen van multilaterale samenwerking, waarbij nationale staten en hun internationale organisaties (de publieke sector) nauw samenwerken met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (de particuliere sector). Het is ook zaak multilaterale organisaties in staat te stellen min of meer autonoom, op basis van hun eigen merites, voor bescherming en behartiging van wereldomvattende belangen op te laten komen, zoals bescher-

ming van vitale ecologische functies van de aarde. De VN (en in het bijzonder de secretaris-generaal) kunnen daar een goed forum voor bieden, mits zij de kans krijgen méér dan louter een interstatelijke organisatie te zijn.

Eigen belang van Nederland

Helemaal onbaatzuchtig is de inzet van Nederland voor de internationale rechtsorde en voor een effectief multilateraal stelsel niet. Gelukkig ook maar, want anders zou de constatering nog wel eens opgeld kunnen doen dat het hemd nader dan de rok is en zou het draagvlak voor een dergelijke politiek gevaar lopen. Als klein land, met een grote en open economie, een kwetsbare geografische positie en grote energieafhankelijkheid, wordt Nederland sterk beïnvloed door het buitenland. Een open internationale economische orde, gebaseerd op transparante regels en gehandhaafd door instituties, heeft ons land nooit windeieren gelegd. Een solide internationale sociale orde, gekenmerkt door respect voor minimum arbeidsnormen en voor de rechten van de mens, zal een dergelijke internationale economische orde ondersteunen. Vrede en veiligheid, stabiliteit en terrorismebestrijding (inclusief bestrijding van de grondoorzaken daarvan) zijn in het belang van onze fysieke maar ook economische veiligheid: zie hoe de wijzers van de aandelenkoersen terugliepen na de afschuwelijke bomaanslagen in New York, Madrid en Londen. Nederland draait mee in een verrijkt stelsel van internationaal recht en het heeft goed functionerende internationale organisaties eenvoudigweg nodig. Dat vereist een ideëel georiënteerde buitenlandse politiek, met een solide capaciteit om goede ideeën te ontwikkelen en deze op de juiste

momenten internationaal uit te dragen teneinde een maximaal effect te sorteren. Dat is een prominent eigen belang van Nederland.

Noten

- 1 Zie L.F.M. Besselink, 'The Constitutional Duty to Promote the International Legal Order: The Significance and Meaning of Article 90 of the Netherlands Constitution', in: *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 34 (2004), blz. 89-138.
- 2 Zie E. Newman, R. Thakur & J. Tirman (red.), *Multilateralism Under Challenge? Power, International Order and Structural Change*, Tokio, 2006.
- 3 Zie het informatieve boekje van het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Ontstaan van de Verenigde Naties*, Den Haag, publicatienr. 23, 1950, blz. 162-169. Zie ook J.L. Heldring, 'Nederland in de wereld: 1945-1985', in: *Internationale Spectator*, jrg. 49 (1985), blz. 765-772.
- 4 Zie hierover P.R. Baehr & M.C. Castermans-Holleman (red.), *The Netherlands and the United Nations*, Den Haag, 1990.
- 5 M. Holleman, 'Nederland in de Veiligheidsraad: 1965-1966 en 1983-1984', in: *Internationale Spectator*, jrg. 50 (1986), blz. 460-467; N.J. Schrijver, 'Nederland en de smalle marges in de Veiligheidsraad', in: *Internationale Spectator*, jrg. 47 (1983), blz. 667-677.
- 6 Zie R.H. Serry, 'UNIFIL, Nederland en de rol van de Verenigde Naties in Libanon', in: *Internationale Spectator*, jrg. 49 (1985), blz. 276.
- 7 Zie B. de Graaff, 'Nederland in de wereld van de twintigste eeuw', in: *Internationale Spectator*, jrg. 57 (2003), blz. 360-366; R. de Wijk, 'Nederland en de nieuwe werkelijkheid', *ibid.*, blz. 353-359.

Prof. dr N.J. Schrijver is hoogleraar internationaal publiekrecht aan de Universiteit Leiden en oud-redacteur van de *Internationale Spectator*.

Adv. uit: *Internationale Spectator*
7e Jaargang - No. 12 - 10 Juni 1953



Hofleveranciers

Rippen & Rijken

PIANO'S

NOORDEINDE 154 - DEN HAAG - TEL. 112523



Verhuur, reparatie, stemmen, transport

Nederland en de Rechten van de Mens

Een toegepast ideaal

Zestig jaar Nederland en de rechten van de mens in het buitenlands beleid. Die periode valt vrijwel samen met de geschiedenis van de Verenigde Naties (VN), die in 1945 werden opgericht. De problematiek van de plaats van de rechten van de mens in het Nederlands buitenlands beleid is niet los te zien van de VN. Voor het eerst in de wereldgeschiedenis werd immers in 1945 een intergouvernementele organisatie opgericht die de bevordering en bescherming van de rechten van de mens expliciet in haar vaandel had geschreven. Verwonderlijk was dat niet, in het licht van de menselijke tragedie die zich in de jaren van de Tweede Wereldoorlog in vrijwel alle delen van de wereld had voltrokken. Weinige 'founding fathers and mothers' van de VN zullen evenwel in 1945 hebben beseft welke fundamentele veranderingen in de internationale arena teweeg zouden worden gebracht door de erkenning van de bevordering van de rechten van de mens als een uitdrukkelijke doelstelling van de georganiseerde internationale gemeenschap.

Tot 1945 had de internationale gemeenschap zich in beginsel ontwikkeld als een interstatelijke gemeenschap, waarin staten de belangrijkste actoren waren. Het beginsel van soevereiniteit, met als keerzijde het non-interventiebeginsel, vormde het fundament van deze gemeenschap, waarin het internationale recht hoofdzakelijk in dienst stond van de bescherming van staatsbelangen. Burgers, individuen, werden slechts gezien als objecten en niet als subjecten met eigen rechten en verplichtingen onder het internationaal recht. Vanuit het perspectief van het internationaal recht was de burger er voor de staat en niet andersom.

Met de oprichting van de VN werd een verandering ingezet die zestig jaar later met recht revolutionair kan worden genoemd. Anno 2006 heeft zich een onomkeerbare humanisering van de internationale betrekkingen en van het internationale recht voltrokken: alle staten zijn anno 2006 aanspreekbaar op hun respect voor de rechten van de mens.

Het Nederlands buitenlands beleid vanaf 1945 en de plaats van de rechten van de mens daarin zijn alleen tegen deze achtergrond goed te begrijpen. Twee perioden kunnen daarbij grofweg worden onderscheiden: de periode 1946–1979 en de periode

daarna tot 2006. In de eerste periode werd internationaal en nationaal de normatieve grondslag gelegd voor een mede op de rechten van de mens gebaseerd buitenlands beleid. Vanaf 1979, het jaar van de befaamde regeringsnota *De rechten van de mens in het buitenlands beleid*, ging de versterking van vooral het internationale normatieve raamwerk, vanzelfsprekend, gewoon door; gaandeweg kwam evenwel de nadruk steeds meer te liggen op het in het kader van het bi- en multilaterale buitenlands beleid aanspreken van staten op de wijze waarop zij binnen hun grondgebied hun internationale verplichtingen op het terrein van de rechten van de mens inhoud en vorm gaven. Hieronder kan ik slechts in grote lijnen de ontwikkeling van het Nederlands buitenlands beleid op het terrein van de rechten van de mens in deze twee perioden karakteriseren.

De periode 1945-1979: opbouw en verandering

Na de Tweede Wereldoorlog had Nederland andere zaken aan het hoofd dan het op duidelijke, richtinggevend wijze bezig zijn met de ontwikkeling van internationale normen op het terrein van de rechten van de mens. De bijdrage van Nederland aan de totstandkoming van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) is zeer bescheiden geweest. In de verdere uitwerking van deze Verklaring in het Internationaal Statuut van de Rechten van de Mens¹ (1966) heeft Nederland geen duidelijk zichtbare rol gespeeld, behalve dat het zich in het laatste jaar van de onderhandelingen met succes heeft ingezet voor een individueel klachtrecht inzake schendingen van burger- en politieke rechten, dat werd neergelegd in een separaat Facultatief Protocol (1966).

De verklaring van deze bescheiden rol van Nederland is eerst en vooral te vinden in de hypotheek die de afwikkeling van het Nederlandse koloniale beleid (dekolonisatie van Nederlands-Indië en de opbouw van nieuwe koninkrijksbanden met Suriname en de Nederlandse Antillen) legde op het Nederlands buitenlands beleid. Daarnaast eiste de beginnende Europese integratie alle aandacht op en bepaalde het veiligheidsbeleidsdenken na 1948 (het begin van de 'Koude Oorlog') voor een goed deel de agenda van het buitenlands beleid.

Niet onbelangrijk is ook dat de beleidsmakers in de jaren vijftig en zestig nog te weinig de potentiële *instrumentele betekenis* van de rechten van de mens onderkennen voor het Nederlands buitenlands beleid. Verwonderlijk was dat niet; het klassieke soevereiniteitsdenken, waarin de behandeling van eigen burgers werd gezien als een louter nationale aangelegenheid, vierde immers nog steeds hoogtij. Dat zou opmerkelijk genoeg pas veranderen door toedoen van net onafhankelijk geworden Afrikaanse en Aziatische staten. In 1967, een jaar na de totstandkoming van het Internationale Statuut van de Rechten van de Mens (*International Bill of Rights*), nam de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de VN een resolutie aan (Resolutie 1235), waarin hij de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens machtigde in openbare zittingen situaties van ernstige schendingen van de rechten van de mens te bespreken en ter zake aan de ECOSOC aanbevelingen te doen. Als voorbeelden van situaties van ernstige mensenrechtenschendingen werd in Resolutie 1235 gewezen op het apartheidregime in Zuid-Afrika en de situatie in de door Israël in 1967 bezette Palestijnse gebieden. De resolutie was verder evenwel in algemene bewoordingen gesteld.

In 1973 (die andere elfde september) werd de regering van Allende in Chili op bloedige wijze omvergeworpen. De verontwaardiging daarover was zeer wijd verspreid. Voor het eerst werd ECOSOC-resolutie 1235 buiten de context van Zuid-Afrika en de bezette Palestijnse gebieden door de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens gebruikt, namelijk om door middel van een resolutie een veroordeling van de staatsgreep in Chili uit te spreken; in de jaren daarna werd deze resolutie gevolgd door verdergaande maatregelen, zoals de benoeming van een bijzonder rapporteur, die namens de internationale gemeenschap de mensenrechtensituatie in Chili nauwlettend volgde.

Nederland, met toen Max van der Stoep als minister van buitenlandse zaken, speelde daarbij een belangrijke rol. Gesteld kan worden dat pas vanaf die periode (1973-1977) sprake was van het begin van een actief gebruik (vooral in multilaterale kaders) van de mensenrechten in het Nederlands buitenlands beleid. In die periode kwam ook het Slotakkoord van Helsinki tot stand (1975), dat de basis vormde van de Conferentie (later Organisatie) voor Veiligheid en Samenwerking in Europa ((C)(O)VSE); in het Slotakkoord van Helsinki waren belangrijke humanitaire en mensenrechtelijke beginselen opgenomen,

die pas later zo belangrijk zouden worden in het kader van het buitenlands beleid ten opzichte van Oost-Europa. De nauwe relatie tussen veiligheid, economische samenwerking en respect voor de rechten van de mens werd in het Helsinki Akkoord vorm gegeven. Ten slotte dient te worden vermeld dat in 1978 de beide VN-verdragen van 1966 eindelijk door Nederland werden geratificeerd; Nederland erkende tegelijkertijd het individueel klachtrecht. Daarmee maakte Nederland zich aanspreekbaar op zijn eigen interne mensenrechtenbeleid voor en door internationale fora; op die wijze werd een basis gelegd voor het ook op legitieme wijze kunnen aanspreken van andere staten op hun interne mensenrechtenbeleid.

Aldus was het normatieve fundament voor een actief buitenlands beleid op het terrein van de rechten van de mens gelegd. Het was Van der Stoep die tijdens het kabinet-Den Uyl (1973-1977) een aantal beleidsprincipes over de rechten van de mens als onderdeel van het buitenlands beleid op papier zette. Zijn opvolger Van der Klaauw werkte in 1979 deze principes

Aanvankelijk werd de instrumentele betekenis van de mensenrechten nog te weinig onderkend

verder uit in een uitvoerige, nog steeds gezaghebbende Nota *De rechten van de mens in het buitenlands beleid*, waarin hij benadrukte dat de rechten van de mens een centraal bestanddeel van het buitenlands beleid zijn. Dat was en is nog steeds een belangrijk uitgangspunt van het Nederlands buitenlands beleid, ook al moet vanzelfsprekend in de praktijk van het buitenlands beleid van alledag het belang van de rechten van de mens steeds weer worden afgewogen tegen andere belangen die het buitenlands beleid moet dienen. Van groot belang is dat de Nederlandse regering met haar stellingname in deze nota niet alleen aan de rechten van de mens een directe instrumentele betekenis gaf in haar eigen buitenlands beleid, maar zich ook tegenover het parlement en de Nederlandse samenleving als geheel aanspreekbaar maakte voor haar inzet voor de rechten van de mens in het kader van haar buitenlands beleid.

De periode 1979-2006: naleving, hoop en frustratie

De Nota van 1979 legde sterk de nadruk op imple-

mentatie van de rechten van de mens en wekte, ten onrechte, de suggestie dat de normstellende arbeid op internationaal niveau vrijwel was voltooid. Waar het op aankwam, volgens de Nota, was de naleving van de internationaal overeengekomen rechten van de mens op nationaal niveau; daarmee werd, terugkijkend, een basis gelegd voor een zeer actief, bijna *activistisch* mensenrechtenbeleid. De aanvankelijke schroom, ingegeven door het traditionele soevereiniteitsdenken, om man en paard te noemen waar het ging om situaties van ernstige mensenrechtenschendingen, werd al snel overboord gezet. Vooral de multilaterale fora van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN en in de Oost-Westcontext de OVSE werden druk door Nederland gebruikt; daarbij was het opmerkelijk dat in tijden waarin Nederland lid was van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens, onafhankelijke deskundigen (Van der Stoep, Kooijmans) als voorzitter van de Nederlandse delegatie optraden.

Het einde van de Koude Oorlog eind jaren tachtig versterkte de opvatting dat de rechten van de mens

Nederland waande zich begin jaren '90 de vaandeldrager van de mensenrechten in multilaterale fora

een belangrijk instrument waren in het kader van het verstevigen van een op de 'rule of law' gebaseerde internationale gemeenschap. Terugkijkend, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat Nederland, tezamen met een aantal andere westelijke landen, zich in de euforie van begin jaren negentig de vaandeldrager waande van de rechten van de mens in multilaterale fora, daarbij gesterkt door weinig kritische opvattingen van buitenlandse waarnemers. Nederland stelde zichzelf daarbij als dure plicht om datgene wat internationaal op het terrein van de rechten van de mens tot stand was gebracht, tegen uitholling door staten als Cuba, Maleisië en Pakistan te behoeden. Er was dan ook enige verbazing in Nederland, toen het in 1993, tijdens de Tweede Wereldconferentie Mensenrechten in Wenen, lukte tussen 178 staten overeenstemming te bereiken over de nu gevleugeld geworden zinsnede: 'The universality of all human rights is beyond question.' De wereldconferentie bevestigde ook (opnieuw) dat de bescherming van de rechten

van de mens, waar ook ter wereld, een legitieme zorg is van de internationale gemeenschap als geheel.

Sinds 1993 is voorts het overgrote deel van staten toegetreden tot de belangrijkste internationale mensenrechtenverdragen, met uitzondering van het VN-Verdrag inzake de Rechten van de Mens van Migrerende Werknemers (1993). Daarnaast is serieus de strijd tegen het probleem van straffeloosheid ter hand genomen door de oprichting van de Ad Hoc Straftribunalen voor voormalig Joegoslavië (1993) en Rwanda (1994), door de VN-Veilighedsraad, en van het permanente Internationale Strafhof (1998); vooral wat betreft het laatste Hof heeft Nederland een zeer belangrijke rol vervuld in de onderhandelingen die tot de oprichting daarvan hebben geleid. Positief was ook dat Nederland in de loop van de jaren tachtig en negentig steeds meer zijn mensenrechtenbeleid kon inbrengen in een gezamenlijk mensenrechtenbeleid van de Europese Unie; Nederland werd daardoor minder kwetsbaar voor mogelijke (economische) repercussies van landen die door de EU werden gekritiseerd vanwege hun mensenrechtensituatie. De reikwijdte van het Nederlandse mensenrechtenbeleid werd daardoor groter; de zichtbaarheid en herkenbaarheid daarvan verminderden evenwel.

Rond de eeuwwisseling was er sprake van een zeker optimisme, ondanks het bestaan van een aantal staten die vanuit een mensenrechtenperspectief door Nederland en de EU als zeer lastig werden gekwalificeerd, zoals Maleisië, Pakistan, Indonesië, Iran en Cuba. De Millenniumdoelstellingen, zoals die werden aanvaard door de Algemene Vergadering van de VN, getuigen van dat optimisme. De domper kwam evenwel in 2001 met de terroristische aanval op de *Twin Towers* in New York; die elfde september zou een diepgaande invloed krijgen op de internationale betrekkingen. De eerste reacties op 11 september, onder meer de inval in Afghanistan, waren conform de regels van het internationaal recht, zoals onder meer vastgelegd in het Handvest van de VN. Dat beeld veranderde drastisch in 2003, toen de Amerikanen en Britten zonder machtiging van de VN-Veilighedsraad Irak binnenvielen op grond van de vermeende aanwezigheid van massavernietigingswapens. Later werden daarvoor ook andere motieven aangevoerd.

Met de inval in Irak begon een proces van erosie van het internationaal recht, dat werd versterkt door de Amerikaanse weigering het Statuut van het Internationale Strafhof te ratificeren, door de latere

gebeurtenissen in de gevangnissen van Abu Ghraib en Guantánamo, door het door de Amerikaanse regering ter discussie stellen van het absolute karakter van het internationaal overeengekomen martelverbod en door het ontnemen van het recht op een eerlijk proces aan diegenen die door de Amerikaanse regering werden aangeduid als 'unlawful combatants'. Het Nederlandse en Europese mensenrechtenbeleid kwamen door deze ontwikkelingen voor een dubbele uitdaging te staan: enerzijds het ontwikkelen en uitvoeren van een *eigen anti-terrorismebeleid*, dat mede was gebaseerd op het nakomen van internationale mensenrechtenverplichtingen, en anderzijds het *aanspreken van de Amerikaanse regering* op haar verantwoordelijkheden onder het internationale recht inzake de rechten van de mens. De geloofwaardigheid van het mensenrechtenbeleid ten opzichte van andere staten kwam door deze ontwikkelingen op scherp te staan.

Slotopmerkingen: de reikwijdte vergroot

De wereldgemeenschap is sinds 1945 ingrijpend van karakter veranderd. De internationale betrekkingen en het internationale recht zijn gehumaniseerd. Er is een zeer gedetailleerd normenstelsel op het terrein van de rechten van de mens tot stand gebracht, zowel op internationaal als op regionaal niveau (denk aan de Raad van Europa, de Organisatie van Amerikaanse Staten en de Afrikaanse Unie). Nederland heeft door toedoen van zijn buitenlands beleid, vooral sinds 1973/1979, in de ontwikkeling van dat normatieve raamwerk een belangrijke rol gespeeld. Het heeft daarbij ook steeds bijgedragen aan het ontwikkelen van adequate internationale toezichtsmechanismen, wellicht aanvankelijk met de gedachte dat zulke toezichtsprocedures belangrijker zouden zijn voor andere landen dan voor Nederland zelf. Nederland heeft voorts alle belangrijke internationale mensenrechtenverdragen en de daarin neergelegde toezichtsprocedures aanvaard, waarmee tevens een basis werd gelegd voor legitimering van het optreden van Nederland jegens de mensenrechtensituatie in andere landen.

Dit multilaterale normatieve kader op het terrein van de rechten van de mens, waaraan alle staten hebben meegewerkt en waarvoor dus ook alle staten verantwoordelijkheid dragen, heeft de *reikwijdte van het buitenlands beleid* van staten in het algemeen zeer vergroot. Dat geldt ook voor Nederland. Nederland heeft aanvankelijk een aarzelend gebruik gemaakt

van deze nieuwe ruimte; na 1973 is het een steeds actiever buitenlands mensenrechtenbeleid gaan voeren. Verwonderlijk is dat niet. Teneinde zijn neutraliteit (tot 1945) zo goed mogelijk te verzekeren, was Nederland er veel aan gelegen dat internationale conflicten op een vreedzame wijze zouden worden opgelost; het bijeenroepen van de Vredesconferenties van 1899 en 1907 in Den Haag getuigt daar bijvoorbeeld van. Al in 1922 werd de vreedzame beslechting van internationale geschillen zelfs als expliciete doelstelling van het Nederlands buitenlands beleid in de Grondwet vastgelegd. In 1953 werd die doelstelling op bredere wijze in de Grondwet geformuleerd als de bevordering van de internationale rechtsorde. De ontwikkeling van de internationale systemen voor de bevordering en bescherming van de rechten van de mens paste als een handschoen om deze doelstelling. Een internationale rechtsorde, gebaseerd op de rechten van de mens, werd de legitimatie van een actief optreden van Nederland in multilaterale fora. Het gaf Nederland, na de afwikkeling van zijn koloniale verleden, de legitieme mogelijkheid een zichtbare rol te spelen op het wereldtoneel.

Een actief optreden van Nederland in multilaterale fora (vooral in de VN-Commissie voor de Rechten de Mens en de Derde Commissie van de AVVN) kan zeer wel worden verenigd met een meer terughoudend optreden van Nederland in de bilaterale betrekkingen met andere staten. Andere belangen waarmee Nederland te maken heeft in zijn buitenlands beleid, spelen dan een directere rol. Van grote betekenis is dat op bilateraal niveau het gesprek (zowel diplomatiek als op het terrein van de *civil society*) gaande blijft en dat ook, waar passend en mogelijk, positieve maatregelen worden gehanteerd om de mensenrechtensituatie in het desbetreffende land te helpen versterken. Het denken aan, dreigen met of opleggen van sancties staat daaraan in het algemeen in de weg; sancties kunnen slechts gelden als *ultimum remedium*.

Het uitdrukkelijk willen bevorderen van de rechten van de mens heeft Nederland niet tot een (dolende) kruisridder gemaakt. De realiteit van het Nederlands buitenlands beleid is anders. De rechten van de mens zijn in het algemeen niet tot een doel op zich zelf geworden in het buitenlands beleid. De reactie van Nederland op ernstige mensenrechtenschendingen waar ook ter wereld is – en, zo voeg ik eraan toe, zal dat altijd blijven – in niet onbelangrijke mate het resultaat van een bonte menge-



ling van interne en externe factoren, variërend van economische belangen tot de opstelling van andere westerse landen. Het gevecht tussen de dominee en de koopman, zoals dat zo vaak wordt gezegd, zal het buitenlands beleid blijven beheersen, waarbij in vele gevallen de dominee het zal moeten afleggen (denk aan het Nederlandse beleid ten aanzien van China). Terecht werd al in de Nota van 1979 gesteld dat de rechten van de mens steeds weer in verband moeten worden gebracht met andere waarden en belangen. Aan een Nederlandse mensenrechten-Don Quichote bestaat in de internationale arena geen behoefte. Ook in de komende zestig jaar zal Nederland met deskundigheid, betrokkenheid, realiteitszin en (in vele gevallen) durf en moed moeten blijven werken

aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de VN: het creëren van een wereldorde gebaseerd op de 'rule of law'.

Noot

- 1 Het Internationaal Statuut van de Rechten van de Mens (de 'International Bill of Rights') bestaat, naast de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, uit het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het VN-Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten, beide van 1966.

Prof dr. C. Flinterman is hoogleraar Rechten van de Mens, verbonden aan het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) van de Universiteit Utrecht.


Boekhandel
W. J. van Hoogstraten
 NOORDEINDE 98 - TELEFOON 113170
 DEN HAAG
 Gevestigd sinds 1881
 *
 Uit voorraad leverbaar:
Tweespalt der Wereldrijken
 De tegenstelling tussen Oost en West
 in wezen en wording
 door
Dr. Bernard H. M. Vlekke
 Inhoud: De scheiding tussen Oost en West
 — Het ontstaan van het conflict — Oost en West
 tussen de twee oorlogen — De tegenstelling
 vervaagt — Diplomatie in oorlogstijd — Tussen
 oorlog en vrede — De tegenstelling herleeft — De
 wegen scheiden zich — Amerika en Azië — De
 breuk tussen Oost en West — Marshall en Molotow —
 Epiloog.
 Prijs geb. f 14.90

DROGISTERIJ „DE SALAMANDER“

35 FILIALEN
IN GEHEEL DEN HAAG
EN OMGEVING

GRUMMER
WONINGINRICHTING
Specialiteit:
Fauteuils
Bankstellen
**Windsor-
meubelen**
PAPESTRAAT 10 - TEL: 114250 - DEN HAAG

Adv. uit: *Internationale Spectator* 7e Jaargang – No. 20 – 14 Okt. 1953
 (B.H.M. Vlekke was circa 15 jaar hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*)

Nederlands rol in Europese integratie

Van Founding Father tot Verloren Zoon

Na de bevrijding in 1945 staan de regering-Schermerhorn/Drees en haar opvolgsters voor drie formidabele uitdagingen: de wederopbouw van het uitgeputte land; de 'Indonesische kwestie', met de voortdurende bemoeienis van de juist opgerichte Verenigde Naties; en een nieuwe plaatsbepaling voor ons niet meer neutrale land in een totaal veranderde wereld. Zulks in Europa vooral ten aanzien van het verslagen en verwoeste Duitse achterland, en mondiaal met betrekking tot het al spoedig ontluikend en zeer bedreigend Oost-West-conflict. Al in 1948 gaan wij in de West-Europese Unie met de Benelux, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een verplichting tot militaire bijstand aan, en in 1949 treden wij tot de NAVO toe.

Tussen al deze 'high politics' was het idee van Europese economische samenwerking aanvankelijk niet meer dan een teer kasplantje. Toch had juist ons land, nog in Londen in ballingschap, dat plantje in de vorm van het Benelux-verdrag helpen poten. Ook de 'Vrije Fransen' van De Gaulle hadden al in Londen meegedaan aan overleg – met de lessen van de grote crisis van de jaren dertig in het achterhoofd – over na-oorlogse economische samenwerking.

Er was in de West-Europese landen nog een andere, puur politieke, drijfveer voor Europese samenwerking: het besef dat elkaar naar het leven staande natiestaten, zoals in de Eerste en Tweede Wereldoorlog, plaats moesten maken voor structurele samenwerking op essentiële terreinen. Churchill verwoordde dat in een magistrale rede in Zürich in 1946 die algemeen enthousiasme ontmoette, niet het minst bij de beweging van Europese federalisten. Dat leidde tot het spectaculaire Europese Congres in Den Haag in 1948, waar Churchill wederom een glansrol vervulde. De weg leek open voor grootse Europese daden, in dat jaar 1948, waar aan de andere kant van het 'Ijzeren Gordijn' (ook een uitdrukking van Churchill), in Tsjecho-Slowakije, een communistische staatsgreep een einde maakte aan de na 1945 kortstondig herstelde democratie.

Praktische politiek

Het Haagse Congres bracht geen echte doorbraak:

de Raad van Europa kreeg weliswaar de in Den Haag bepleite 'Assemblée' van Europese parlementariërs, maar die had uitsluitend raadgevende bevoegdheden, terwijl het met unanimitieit besluitende Comité van ministers geen dwingende doelstellingen of taken had. Meer concreets gebeurde elders: voorwaarde voor het verlenen van de Marshall-hulp, dat unieke Amerikaanse initiatief om het verarmde en verdeelde Europa weer op de been te helpen, was nu juist economische samenwerking. Men kan zich nu nauwelijks meer voorstellen in wat voor verstikkend keurslijf het handelsverkeer zich destijds moest afspelen, erfenis van de grote crisis en jaren oorlogseconomie. Ieder land had een netwerk van bilaterale handelsakkoorden met alle handelspartners; bilaterale tekorten moesten met harde valuta's (dollars, goud) worden afgerekend. Contingenteringen, deviezenrestricties, licenties voor iedere transactie, en daarbovenop douanerechten, soms zeer hoog; en alles van belang was schaars. In de voor de uitvoering van het Marshall-plan in Parijs opgerichte Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) speelde de Benelux-delegatie, onder leiding van onze op handelspolitiek terrein uiterst ervaren en kundige dr Hirschfeld, een leidende rol. Men slaagde erin een steeds groter deel van het handelsverkeer van contingentering te bevrijden en het onderlinge betalingsverkeer in een Europese Betalings Unie (met een bufferfonds uit de Marshall-gelden) van bilaterale beperkingen te ontdoen, met economische expansie als resultaat. Tot dat succes droeg bij dat de drie Westelijke Duitse bezettingszones, aanvankelijk nog onder geallieerd bestuur, geheel in dit proces werden betrokken, na een ingrijpende geldzuivering: de later zo bewonderde D-mark zag het licht, gevolgd door het stichten van de Bondsrepubliek.

Dit alles strookte geheel met het door ons land omarmde Duitsland-beleid: geen ontmanteling, maar ontwikkeling, onder een eigen democratisch, federaal bestuur, om ons een stabiel en welvend achterland terug te geven. Deze houding betekende een grote afstand tot de kort na de oorlog gekoesterde annexatiedromen.¹

Een Frans initiatief en een Frans-Nederlandse coproductie

Na die eerste grote successen stagneerde de OEES. Zij slaagde er niet in het hoofdstuk douane-rechten aan te pakken, terwijl het Verenigd Koninkrijk ál te ambitieuze continentale plannen zorgvuldig afhield, om de geprivilegieerde handelsrelaties binnen het Britse *Gemenebest* niet in gevaar te brengen. Bovendien deed zich wat de Bondsrepubliek betreft een delicaat probleem voor: de onhoudbaarheid in de nieuwe politieke context van de Internationale (lees: geallieerde) Autoriteit voor de Ruhr, de wapensmidse van Pruisen en het Duitse Keizerrijk tot en met Hitler. Voor Frankrijk een uiterst gevoelig probleem.

Geheel verrassend kwam op 9 mei 1950 de Franse regering bij monde van minister Schuman met een uit de koker van Jean Monnet (zie foto) stammend revolutionair plan: alle zware industrie in alle deelnemende landen onder een gemeenschappelijke autoriteit plaatsen ter vervanging van de geallieerde Ruhr-autoriteit. Duitsland en Frankrijk waren het daarover al eens (Monnet had in Bonn Bondskanselier Adenauer ingelicht, die meteen instemde); wie zich wilde aansluiten, moest het principe van zo'n onafhankelijke gemeenschappelijke autoriteit aanvaarden.

Nederland op een tweesprong

Voor de Nederlandse regering was dit géén vanzelfsprekende keuze. Minister Stikker van Buitenlandse Zaken spande zich in de OEES kundig in om de stagnatie te doorbreken en poogde met een aanpak per sector beweging in het verlagen van de douanerechten te krijgen. En daar lag ineens een voorstel ter tafel, nota bene van het altijd zo protectionistische Frankrijk, om juist in de politiek gevoeligste van alle sectoren binnen één jaar alle handelsbelemmeringen af te schaffen. Het Verenigd Koninkrijk had direct afwijzend gereageerd, dus Nederland zou, zonder rugdekking van Londen, in een groep dreigen te belanden met alleen de Benelux, de voormalige bezetter en de onberekenbare Italianen, met de lastige Fransen aan het voortouw....

Economisch had Nederland eigenlijk geen keus: in één klap gelijke toegang tot de onmisbare Duitse kolen en staal, geen dubbele prijzen meer, geen discriminerende transporttarieven. Maar één ding leek onze regering onmogelijk: zóveel bevoegdheden, op het gebied van prijzen, concurrentieregels, investeringen, en zelfs bepaalde sociale maatregelen, overdragen aan een onafhankelijke Autoriteit – hoe-

veel zouden wij daarin, als kleine speler in kolen en staal, te zeggen krijgen? Nederland wilde een voorbehoud maken, maar België was pragmatischer en de Amerikanen wilden dat wij meededen (eindelijk een gedurfd eigen Europees plan!).

De uiteindelijke bestuursstructuur van de Gemeenschap voor Kolen en Staal week essentieel van Monnets aanvankelijke plan af en is in feite een Frans-Nederlandse co-productie geworden. Onze bekwaamste onderhandelaar, Dirk Spierenburg, werd op pad gestuurd met de instructie de zeggenschap van de beoogde Hoge Autoriteit onder supervisie van een Raad van ministers (bij Monnet ontbrekend) te stellen. Hij slaagde erin, samen met zijn adjunct Max Kohnstamm van Buitenlandse Zaken, Monnet er echt van te overtuigen dat het niet verstandig was zo'n Autoriteit geheel los van de nationale politici te laten opereren: iedere tegenslag zou direct alleen aan die Autoriteit toegeschreven worden. Men vond gezamenlijk een subtiel evenwicht tussen Autoriteit en Raad van ministers; soms behoefde die laatste alleen geconsulteerd te worden, soms was zijn instemming met gekwalificeerde meerderheid vereist, soms helemaal niet.

Zonder het nog te weten beslisten de Parijse onderhandelaars toen al over het model van de toekomstige bestuursstructuur van de latere Gemeenschappen, waartoe ook een eigen parlementaire Assemblée en een Gerechtshof behoorden.

Een geslaagde start

Met het ontstaan van de EGKS in 1952 hadden de zes deelnemers definitief het terrein van samenwerking verlaten en dat van integratie betreden. Voor dit originele, 'communautaire' integratiemodel met deels federale trekken ontstond al snel zeer brede politieke steun, ook bij ons, in het kabinet vooral bij jonge politici als Mansholt, Van den Brink en na hem Zijlstra, in de Kamer Van der Goes van Naters en Serrarens. De oudere politieke generatie was terughoudend. Premier Drees vond deze groepering van (bovendien overwegend rooms-katholieke) continentale staten, zonder binding met het vertrouwde Engeland en met soms een dubieus politiek verleden, totaal ongeschikt om er anders dan economisch mee samen te werken: zij mocht géén politieke lading krijgen. Onze strijdbare oud-oorlogs-premier Gerbrandy sprak zelfs van 'kolderverkopers'.

Intussen had Frankrijk het initiatief genomen voor een Europese Defensie Gemeenschap. Dit 'Europees



leger' moest een West-Duitse militaire bijdrage aan de NAVO mogelijk maken, met vermindering van een Duitse nationale strijdmacht met een eigen Generale Staf. Ons land nam daar slechts zeer aarzelend, onder sterke Amerikaanse aanmoediging, aan deel. Zo was de situatie, toen in september 1952 een nieuwe Nederlandse regering aantrad. Minister van Buitenlandse Zaken werd Johan Beyen, die al een grote internationale carrière achter de rug had, maar bij de vaderlandse politici vrijwel onbekend was. Zeker wat zijn inzichten inzake de Europese integratie betrof, die echter – ook onverwacht voor premier Drees – *het* speerpunt van zijn beleid zou blijken te vormen. Collega Luns nam trouwens gaarne de meeste andere lopende zaken voor zijn rekening.

Beyens veldtocht

Nauwelijks aangetreden, woonde Beyen in september de eerste werkvergadering van de Raad van ministers van de EGKS in Luxemburg bij. Bondskanselier Adenauer, die toen nog zelf buitenlandse zaken behartigde, was volgens het alfabet voorzitter. Na wat organisatorische zaken vroeg Italië de aandacht voor artikel 38 van het (al wel getekende, maar nog niet geratificeerde) verdrag van de Defensie Gemeenschap. Dat voorzag in een opdracht aan de parlementaire Assemblée van die EDG een ontwerp te maken voor een politieke overkoepeling van de EGKS- en EDG-verdragen. Nu er toch al een EGKS-Assemblée kwam, zou men die wat kunnen uitbreiden en alvast met dat ontwerp belasten, om de vaart erin te houden. Aldus werd besloten.

Beyen benutte meteen die mogelijkheid in dat besluit ook een zinsnede over het belang van *één grote, vrije markt* voor het welslagen van het integratieproces te laten opnemen (hij zag nl. weinig in verdere benaderingen per sector). Het was het begin van wat hij zijn hele ministerschap lang nastreefde: economische integratie van de *Zes* binnen een *alle* sectoren omvattende douane-unie. Liefst met nog meer deelnemers, maar zonder initiatief van de *Zes* zou er niets gebeuren. Inderdaad, zonder de eigenzinnige Beyen was er in die jaren geen succesvolle Europese Economische Gemeenschap gekomen.

Wat in 1954 een bijna fatale tegenslag voor de Europese integratie leek, bood voor Beyen een definitieve opening. Hem was lang voorgehouden – ook door de Amerikanen – dat zijn ambitieuze plan de ratificatie van het EDG-verdrag in de Franse Nationale Vergadering dreigde te belasten en dus beter

kon wachten. Toen die Assemblée de EDG in 1954 echter liet stranden (premier Mendès-France, volop bezig met Indo-China, wilde er geen schaars politiek krediet aan besteden), werd Beyens plan opeens één van de alternatieven om de Europese trein weer in beweging te brengen.²

Die alternatieven werden in 1955 in Messina door de *Zes* besproken: er lag van allerlei op tafel, een 'pool vert' (landbouwmarkt), vervoersintegratie, kernenergie ... én een Benelux-memorandum over een gemeenschappelijke markt in het kader van een douane-unie. Dat was de vrucht van Beyens geduldige inspanningen om het kabinet, en daarna de Benelux-partners, achter zijn plan te krijgen. 'Messina' gaf de zeer actieve Belgische collega Spaak opdracht met experts van de zes landen uit al die plannen een voorstel te formuleren. Spaak vond een subtiel evenwicht door naast een douane-unie annex landbouwpolitiek, met een zeer lange overgangstijd, een door Frankrijk toen vurig bepleite Gemeenschap voor het vreedzaam gebruik van atoomenergie voor

Wat een bijna fatale tegenslag voor de Europese integratie leek, bood Beyen een definitieve opening

te stellen. Dat werd vervolgens in verdragsvorm uitgewerkt, waarbij menig Nederlands onderhandelaar met gekromde tenen toezag hoe de Fransen steeds weer nieuwe detailproblemen opwierpen, niet altijd beseffend dat dit destijds niet anders kon vanwege het voor een volledige douane-unie zeer beduchte Franse thuisfront. Zo kon nog in 1957 de ratificatie van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in het kielzog van het Euratom-verdrag door de Franse Assemblée geloodst worden.

Op het nippertje

Nederland ratificeerde de verdragen als laatste: de Eerste Kamer in december 1957. Zo konden zij in januari 1958 van kracht worden en konden de nieuwe instellingen van start gaan. Naar spoedig zou blijken, was dat doorslaggevend. Intussen was die ratificatie ook bij ons niet zonder hevige debatten verlopen. Het gemeenschappelijk buitentarief van de douane-unie zou nota bene hoger worden dan het Benelux-tarief. Wij moesten meedoen aan een gemeenschappelijke handelspolitiek: zouden wij niet

opgesloten raken in een protectionistisch continentaal blok, een situatie die wij gedurende onze hele geschiedenis hadden weten af te wenden? En zouden wij onze lage-lonenpolitiek in een algemene harmonisatie niet moeten opgeven, ten koste van onze concurrentiepositie? De voorzitter van de Rotterdamse Kamer van Koophandel Van der Mandele schreef zeer somber over Nederlands lot in deze Gemeenschap. Er werd wél geratificeerd, overigens tot grote tevredenheid van de Amerikaanse regering, die ons altijd in die richting had gedrongen.

Dat had geen jaar later moeten gebeuren. In de loop van 1958, dus het eerste jaar van het bestaan van EEG en Euratom, werd ten gevolge van de troebelen in Algerije de laatste Franse regering van de 'Vierde Republiek' opgevolgd door het bewind van de generaal De Gaulle, die mordicus tegen supranationale instellingen en vaderlandsloze ('apatride') Brusselse functionarissen was. Maar hij verklaarde de handtekening van Frankrijk te zullen honoreren

Met Maastricht en Amsterdam heeft het verschijnsel van de opt-outs zijn intrede gedaan

en de Brusselse machinerie was intussen al op gang gekomen.

De Gaulle's afwijzende houding was politiek gemotiveerd, niet zozeer inhoudelijk. Hij was wel degelijk vóór een grote markt, die de Franse economie zou helpen moderniseren. En zeker voor een open Europese landbouwmarkt. Hij wist allerlei archaische regelingen af te schaffen en voerde de 'nieuwe franc' in, een krachtig symbolisch signaal. Maar onder zijn bewind had een EEG met een communautaire structuur niet *tot stand* kunnen komen. Overigens is het twijfelachtig of de wisselende regeringen van de 'Vierde Republiek' de regeerkracht zouden hebben gehad om de *uitvoering* van het Verdrag van Rome de nodige steun te geven.

Van twijfel naar euforie

In de slagschaduw van deze paradox maakte de eerste EEG-Commissie onder voorzitterschap van Walter Hallstein een goede start. Onze oudminister van Landbouw Sicco Mansholt speelde als vice-voorzitter en landbouwcommissaris direct een centrale rol. De eerste ontmantelingen van de

binnengrenzen vonden volgens plan plaats. Bij de interpretatie van de verdragsregels moest al spoedig een beroep worden gedaan op het Gerechtshof van de drie Gemeenschappen (onze landgenoot André Donner was er de eerste president van). Het is hier niet de plaats om nader in te gaan op de jurisprudentie van het Hof, anders dan het onderstrepen van zijn onmisbare rol in het verloop van het integratieproces. Het bedrijfsleven nam een voorschot op de komende liberalisatie van de markten, terwijl handelsverkeer en welvaart een sterke impuls kregen. En voor ons land verkeerden de bij de ratificatie geuite angsten in hun tegendeel. Het verschijnen van de grote douane-unie van de Zes op het internationale toneel leidde tot wereldhandelsonderhandelingen, waarin de Verenigde Staten en de EEG vroeger ondenkbare wederzijdse tariefreducties overeenkwamen. Het door de Nederlandse Cassandra's verfoeide hoge buitentarief was al weg-onderhandeld voordat het, aan het eind van de twaalfjarige overgangstijd van de EEG, ingevoerd zou moeten worden. Sterker nog, die overgangstijd werd met anderhalf jaar bekort.

Intussen waren de glorie-dagen van de nu zo bekritiseerde Europese landbouwpolitiek aangebroken. Ook dit was in feite een Frans-Nederlandse co-productie. Men wist in eindeloze marathonzittingen de Europese landbouwministers op één lijn te krijgen. Anders dan velen denken was die lijn géén Franse vinding, maar een extrapolatie van de Nederlandse vooroorlogse landbouwcrisiswetgeving en de naoorlogse versie daarvan. Frankrijk accepteerde dat systeem gretig. De intrinsieke feilen ervan, en de daardoor onbeheersbaar wordende kosten, bleken pas later. Wij gingen tot de grote kampioenen van de 'communautaire methode' behoren, die unieke supranationale wisselwerking tussen de met gekwalificeerde meerderheid besluitvormende Raad van Ministers en een onafhankelijke, krachtige Europese Commissie, met controle door het Europese Parlement (de nieuwe naam voor de Assemblée) en onder de jurisdictie van het Europese Hof.

Die kampioensrol kreeg nog extra accent toen De Gaulle er tot twee keer toe niet in slaagde de nieuwlichters in Brussel onder controle te krijgen. Het lukte hem niet met het zg. plan-Fouchet de supervisie van het functioneren van de Gemeenschap *de facto* toe te kennen aan een puur intergouvernementele Raad van regeringsleiders. Minister Luns, opvolger van Beyen, speelde een belangrijke rol. Hij kreeg beslissende steun toen De Gaulle eigenhandig

de ter tafel liggende compromisteksten in zijn zin poogde aan te scherpen en ook de andere partners afhaakten. Ook een tweede krachtproef viel, na aanvankelijke consternatie, in De Gaulle's nadeel uit: hij trok in 1965 zijn vertegenwoordigers uit Brussel terug om af te dwingen dat het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad van Ministers niet zou worden toegepast als een lid-staat verklaarde dat het om een voor hem zeer belangrijke zaak ging.³ Na zes maanden gaf hij op, met een verklaring die ten onrechte als 'compromis van Luxemburg' bekend is geworden.

Nóg een Nederlandse doelstelling bereikt

In 1967 worden de twee Commissies van de EEG en Euratom en de Hoge Autoriteit van de EGKS samengevoegd. Mansholt en Sassen (mededinging) spelen er een belangrijke rol. In het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper), de machtige ambassadeurs van de lidstaten, domineren Spierenburg, voorheen al vice-president van de Hoge Autoriteit, en de gaullistische Franse ambassadeur Boegner het debat. De Gaulle is al in zijn nadagen en treedt in 1969 na een mislukt referendum af.

Onder zijn opvolger Georges Pompidou wordt in een topconferentie onder voorzitterschap van premier Piet de Jong (december 1969) eindelijk besloten toetredingsonderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken (en Noorwegen, dat later in een referendum afhaakt) te beginnen. Daarmee lijken vrijwel alle Nederlandse verlangens ten aanzien van de Europese Gemeenschap te zijn vervuld.

Na een hoopvolle start in 1973 brengt deze uitbreiding echter grote teleurstellingen. De pro-Europese *Prime Minister* Edward Heath wordt opgevolgd door de *Labour*-leider Wilson, die prompt heronderhandeling van de toetredingsvoorwaarden verlangt. Dat wordt moeizaam, met veel diplomatie, omgebogen in een aantal cosmetische operaties, maar de toon is gezet en die verandert onder zijn opvolger Callaghan nauwelijks. Niettemin rijdt de Europese trein door; zo wordt besloten het Europese Parlement direct te laten verkiezen (wéér een Nederlands desideratum!). In Frankrijk is Valéry Giscard d'Estaing aan de macht gekomen, en in de Bondsrepubliek Helmut Schmidt; zij brengen buiten het verdrag om – en zonder Britse deelname – het Europees Monetair Stelsel tot stand en slagen erin de onderlinge wisselkoersen te stabiliseren. Dan treedt in Londen Mrs

Thatcher aan, die het Britse sociaal-economische stelsel krachtig saneert, maar het Europese toneel jarenlang beheerst en verlamt met haar eis van een substantiële korting op de Britse EU-bijdrage, die in 1984 wordt ingewilligd (op ondoordachte wijze, wat later ook voor Nederland weer tot problemen met de eigen netto-positie zal bijdragen).

Ondanks deze ernstige atmosferische storingen en 'eurosclerose' staat de EG niet stil: Griekenland treedt in 1981 toe. Verlost van haar verstikkend kolonelsregime (bij die overgang heeft Max van der Stoel namens de Raad van Europa nog een belangrijke rol gespeeld), vindt de Griekse natie in de EG een politiek kader waarbinnen zij als democratie, met veel Europese steun, een stabiele ontwikkeling nastreeft en geleidelijk bereikt. Daarna doet een soortgelijk proces zich voor ten aanzien van Spanje en Portugal wanneer de dictaturen van Franco en Salazar midden jaren zeventig hun einde hebben gevonden. In Spanje met snel succes, in Portugal moeizamer, maar de geo-politieke voorbeeld- en voorttrekkersrol van de EG in het Europese theater tekent zich al duidelijk af.

De EG slaagt er in deze periode ook in, met de dynamische nieuwe Commissie-voorzitter Jacques Delors, tot ergernis van mevrouw Thatcher,⁴ een belangrijke stap tot verdieping van het integratieproces te zetten. De Europese Akte van 1986 brengt een geweldige stimulans door talloze administratieve belemmeringen⁵ via invoering van meerderheidsbesluitvorming op dat gebied op te ruimen. De Europese Raad (periodieke bijeenkomst van regeringsleiders) krijgt een vaste plaats in dat verdrag, evenals de Europese Politieke (lees: diplomatieke) Samenwerking. Onze oud-minister van Financiën Andriessen speelt als Commissaris voor de Handelspolitiek nog een centrale rol in het tot een goed einde brengen van een derde wereldhandelsronde, de 'Uruguay-ronde', na eerst als landbouw-commissaris broodnodige hervormingen te hebben verwezenlijkt.

Twee 'Nederlandse' Europese verdragen

Op het doorbreken van de Europese *status-quo* dank zij het succes van 'Solidariteit' in Polen, Gorbatsjovs 'glasnost' en 'perestrojka', het einde van de Duitse deling en van de greep van de Sovjetunie op Midden-Europa, antwoorden de regeringleiders onder voorzitterschap van minister-president Lubbers met het Verdrag van Maastricht (1991). Het duo Kohl-Mitterrand is in Duitsland en Frankrijk

aan het bewind. Het brengt de Economisch/Monetaire Unie, met de euro, volgens een stappenplan met strikte criteria. Hoewel minder communautair vormgegeven dan minister Van den Broek en staatssecretaris Dankert aanvankelijk beoogden, verrijkt het de nu in 'Unie' omgedoopte Europese integratie met twee nieuwe pijlers, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking terzake van politie en justitie. Deze laatste wordt in het Verdrag van Amsterdam (1997, voorzitter: W. Kok) sterker gestructureerd; tegenwoordig is zij met bestrijding van internationaal terrorisme tot een kerntaak van de EU geworden. Het GBVB krijgt een Hoge Vertegenwoordiger, tevens secretaris-generaal van de Raad, die ook naar buiten kan optreden. Met de NAVO komt een rolverdeling tot stand en de EU gaat militaire en diplomatieke missies op zich nemen, in het bijzonder in de Balkan. Behalve het optuigen van deze twee nieuwe pijlers van het integratieproces, wordt de oude eerste pijler versterkt door het Europese Parlement echte medewetgevende bevoegdheden te geven.

Overigens heeft met Maastricht en Amsterdam het verschijnsel van de 'opt-outs' zijn intrede gedaan. John Major bedingt die voor het Verenigd Koninkrijk inzake de invoering van de euro en het Sociaal Protocol, en later – gevolgd door Ierland en Denemarken – voor zaken betreffende het personenverkeer. Maar: liever een enkele 'opt-out' dan stagnatie!

Een nieuwe existentiële uitdaging

In 1995 zijn Oostenrijk, Zweden en Finland (de 'neutralen') tot de EU toetreden. Alweer tien nieuwe kandidaten kloppen aan de deur, waarvan acht in Midden- en Oost-Europa. Deze willen, na het uiteenvallen van de Sovjetunie, het Warschaupact en de Comecon, hun nu weer mogelijk geworden Westelijke oriëntatie omzetten in een lidmaatschap van NAVO en EU. De EU moedigt dat aan met pre-accessie-akkoorden (onder oud-minister Van den Broek als Eurocommissaris) – na echter eerst verlangd te hebben dat deze aanstaande partners hun onderlinge geschillen (veelal minderhedenproblemen, tot de oplossing waarvan Max van der Stoep als Hoge Commissaris van de OVSE belangrijk bijdraagt) samen regelen. Het gaat om een geopolitieke uitdaging van de eerste orde: na 40 jaar Europese deling en negentig jaar oorlog en politieke turbulentie een stabiel kader scheppen voor alle Europese landen die bereid en in staat zijn de waarden,

doelstellingen en verworvenheden van de Europese Unie te delen.

De vraag of de EU deze taak zonder de nodige hervormingen aan zal kunnen, stellen de Europese beleidsmakers zich uitdrukkelijk. Ze zoeken daar in diplomatiek beraad ook antwoorden op. Maar dat proces speelt zich los van de dagelijkse politiek in de lidstaten af. Van enige diepgaande discussie over de betekenis, ook voor ons land, van deze transformatie van de politieke kaart van Europa is geen sprake. Europese zaken spelen zich al jaren af in de marge van de vaderlandse partijpolitiek. Maar opeens blijkt dat zo niet meer te werken, nadat de grote uitbreiding tot 25 lidstaten in 2004 nog op de oude vertrouwde manier had plaatsgevonden.

Europa in de 21ste eeuw en Nederland daarbinnen

De tientallen jaren continuïteit in de Europese beleidsvorming, steeds verder van het 'gewone' Kamerlid, en zeker van de burger, stuit op weerstand. Het teleurstellende Verdrag van Nice (2000) mondt ondanks het hoopvolle experiment met de Europese Conventie uit in het echeq van het Grondwettelijk Verdrag door de negatieve referenda in Frankrijk en Nederland. Nasudderende onvrede over de prijsstijgingen na de invoering van de euro, dan de conjunctuur-omslag na 'Paars II', ruzie met grote woorden over het Stabiliteitspact van de EMU en over onze nettobetalingpositie, doorgeschooten uitvoering van Europese Richtlijnen, en soms zélf doorgeschooten Europese Richtlijnen, het schrikbeeld van een 'superstaat', de geringe greep van het eigen parlement – zij het door eigen nalatigheid – op Europese ontwikkelingen, en de 'Poolse loodgieter' als symbool van de zorgen over de grote uitbreiding, om van het perspectief van een eventuele Turkse toetreding nog niet te spreken, domineren na afkondiging van het referendum in 2004 het vaderlands debat.

Politiek weerwoord is er nauwelijks. Van een vanzelfsprekende, heilzame en voor Nederland als 'founding father' prestigieuze dimensie van ons beleid is in twee jaar tijd het beeld van de Europese integratie omgeslagen in dat van een vreemde, oncontroleerbare macht, die het op onze eigenheid gemunt heeft. Een generatie politici die grotendeels geen eigen binding meer heeft met de bewogen voorgeschiedenis en de soms hard bevochten resultaten, weet met de onthutsende uitslag van het referendum geen raad en vindt daar ook geen politiek antwoord op.

Wil ons land de plaats weer veroveren die het voorheen altijd met gezag in het integratieproces heeft ingenomen, dan zal de periode van 'reflectie' snel weer plaats moeten maken voor Europese beleidskeuzen. Geen enquêtes, focusgroepen en eindeloze seminars over subsidiariteit meer, maar weten wat men wél van de EU kan en dan ook wil verwachten, en zich daar dan ook voor inzetten.⁶

Noten

- 1 Het klinkt nu bizar dat in de verwarring van die eerste jaren in ons land het idee nog post kon vatten dat wij bij wijze van schadevergoeding belangrijke delen van het aangrenzende Duitsland zouden kunnen annexeren; serieuze landgenoten waren die mening toegedaan en het heeft ons zelfs nog twee minieme 'grenscorrecties' (Eltan en Tudderan) opgeleverd, die wij later weer aan de daarna opgerichte Bondsrepubliek van West-Duitsland hebben moeten afstaan. Dat dat parallel liep met het opgeven van ons bestuur over Westelijk Nieuw Guinea, onder dezelfde minister (Joseph Luns), was niet meer dan een coincidentie in de geschiedenis.
- 2 Twee recente publicaties beschrijven dit proces in detail: dr W.H. Weeninks biografie van Beyen, Prometheus/NRC-Handelsblad, 2005; en mr Ch. Rutten, *Aan de wieg van Europa*, Boom, 2005 (voor een recensie, zie blz. 595 in deze aflevering).
- 3 Een kenner van de kleine lettertjes van het EEG-verdrag maakt hierbij de wat ironische kanttekening dat De Gaulle, waarschijnlijk ongeweten, een bladzijde uit het Nederlandse EEG-onderhandelingsboek had geleend. Artikel 75 inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid bevat een afwijking – om aan de destijds grote zorgen van 'Rotterdam' tegemoet te komen – van de normale regel dat in de laatste etappe van de overgangstijd van eenstemmigheid in de Raad van ministers wordt overgegaan op gekwalificeerde meerderheid. Maar, zegt lid 3 van het artikel met die regel, dat geldt *niet* als 'zowel de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde streken als het gebruik van het vervoerapparaat [lees: Rotterdam] ernstig zou kunnen worden aangetast'. Nederland zou dan dus een veto kunnen invoeren, precies wat De Gaulle in 1965 voor in Frankrijk niet welkome plannen wilde.
- 4 Niet ongelijk destijds generaal De Gaulle, is mrs Thatcher vóór een open, dynamische Europese markt, maar slechts *contre-coeur* aanvaardt zij ten slotte dat daarvoor Brusselse regelgeving door 'unelected officials' onontbeerlijk is (én verdragmatig geregeld).
- 5 Het Europese bedrijfsleven dringt hier met klem en succes op aan, waarbij Wisse Dekker van Philips een leidende rol speelt.
- 6 *Naschrift*. Bovenstaande schets van de relatie van ons land tot, en onze rol binnen, de Europese integratie berust niet op observaties van binnen Nederland uit. Eind 1952 verliet ik al de dienst van mijn toenmalige ministers Beyen en Luns om bij de

juist opgerichte Hoge Autoriteit van de EGKS te gaan werken. Mijn Europese loopbaan voltrok zich ook geheel buiten Nederlandse bemoeienis; ik werkte onder Franse, Italiaanse, Belgische en Britse presidenten en Commissarissen, afgezien van de negen maanden onder Mansholts interim-voorzitterschap in 1972. Als secretaris, later als Secretaris-Generaal van de Hoge Autoriteit, vervolgens als Directeur-Generaal van de gefuseerde Europese Commissie verantwoordelijk voor handel, buitenlandse betrekkingen en toetredingsonderhandelingen, waren mijn relaties met mijn land en mijn landgenoten al die jaren relaties 'van de andere kant van de tafel'. Net als met Fransen, Duitsers, Belgen, Britten, Italianen en Luxemburgers moest ik met hen tot zaken zien te komen. Evenals trouwens met Amerikanen, Japanners en velen meer. De herinneringen aan die vaak bewogen jaren vervullen mij, behorend tot de snel uitstervende oorlogsgeneratie, nog altijd met ontzag voor de visie van de grondleggers van dit proces, onder wie vele eminente landgenoten. Het is aan de nieuwe generatie deze kostbare erfenis, waarvan ons land onlosmakelijk deel uitmaakt en waar het een zware medeverantwoordelijkheid voor draagt, met moed en beleid te beheren en in goede banen verder te leiden.

Drs E.P. Wellenstein was in de jaren vijftig, zestig en zeventig werkzaam bij de Europese Gemeenschappen, laatstelijk als Directeur-Generaal Buitenlandse Betrekkingen van de Europese Commissie.



Adv. uit: *Internationale Spectator*
7e Jaargang – No. 24 – 17 Dec. 1953

Nederland en de transatlantische samenwerking

Apologie zonder nostalgie

De afgelopen decennia is in dit blad ruime aandacht geschonken aan de relatie van Nederland met de Verenigde Staten. Dat is begrijpelijk en terecht, omdat deze de kern – althans een kernbestanddeel – van het buitenlands beleid van ons land vormde. Belangrijke thema's waren de verenigbaarheid van de Atlantische samenwerking met de Europese integratie en de terugdringing van de rol van kernwapens in de NAVO-strategie. Ook brachten vragen als de mate waarin de veiligheidsbelangen van Amerika en Europa met elkaar samenvielen en de drijfveren van ons land het beleid op de Verenigde Staten af te stemmen, de 'pennen' in beweging.

Slechts twee artikelen wil ik aan de vergetelheid ontrukken. In 1973 (!) had de latere staatssecretaris Piet Dankert een flinke steen in de Haagse politieke vijver geworpen met een opstel waarin hij de stelling verdedigde: 'Amerika's veiligheid is de onze niet.'¹ Meer vanuit wetenschappelijk dan politiek oogpunt had vier jaar eerder Robert Russell indruk gemaakt met een knappe analyse waarin hij de voorrang van de Atlantische solidariteit in de Nederlandse buitenlandse politiek boven de Europese integratie en het streven naar een internationale rechtsorde in verband bracht met de behoefte van ons land aan rugdekking door de Verenigde Staten. Het laatste niet alleen in het licht van de aanwezig geachte sovjetdreiging, maar als middel om onze bewegingsvrijheid ten opzichte van de grotere Europese landen zoveel mogelijk te behouden.²

Wie deze en andere artikelen overziet, wordt getroffen door de grote continuïteit in het beleid als het om het belang van de transatlantische samenwerking gaat. Het is verbluffend te constateren dat nu, precies zeventien jaar na de val van de Muur, de kwaliteit van deze samenwerking nog steeds als het ijkpunt van het Nederlandse beleid geldt. Dit kon worden vastgesteld aan de hand van onze opstelling inzake de oorlog in Irak, de uitzending van Nederlandse militairen naar Uruzgan en de terughoudendheid in de kritiek op de militaire actie van Israël tegen de Hezbollah in Libanon. Critici hebben de Nederland-

se regering in deze gevallen verweten de oren te veel naar Washington te hebben laten hangen. Uitdrukkingen zijn gebezigd als 'vazal' en 'volgboot' van de Verenigde Staten.

Met deze verwijten raakten de nuances natuurlijk wel zoek. Op gezette tijden, maar niet altijd zichtbaar, heeft Den Haag de regering-Bush wel degelijk laten merken grote bezwaren te hebben tegen het Amerikaanse beleid in gevoelige dossiers als Kyoto, het Internationale Strafhof, het algehele verbod op kernproeven, Guantánamo Bay en de CIA-vluchten naar geheime kampen. Maar niet ontkend kan worden dat Nederland zich, temidden van de Europese landen, met Groot-Britannië bevond in de groep die gewoonlijk als pro-Amerikaans wordt aangemerkt. Anders dan bijvoorbeeld België wekte het de indruk ontvankelijk te zijn voor Amerikaanse beïnvloeding bij verzoeken om het leveren van troepen voor de stabilisering van Irak en Afghanistan. Naast politieke redenen had dit uiteraard ook te maken met het feit dat onze zuiderburen op militair terrein weinig of niets te bieden hebben, behalve blinde instemming met welk Europees defensieplan dan ook.

Ik betoog hier, min of meer tegen wat de heersende mode in de Nederlandse spraakmakende gemeente lijkt te zijn, dat de relatief sterke verbondenheid van Nederland met de Verenigde Staten in het licht van drie zwaarwegende omstandigheden nog steeds een verstandige beleidskeuze is. Die omstandigheden zijn:

- 1 de feitelijke machtsverhoudingen in de wereld;
- 2 de vereisten van een werkzame internationale orde; en
- 3 de vooruitzichten van de Europese integratie.

Mondiale machtsverhoudingen

Uitgesproken tegenstanders van het beleid van de regering-Bush plegen de Verenigde Staten af te schilderen als een mogendheid in verval – verval in macht wel te verstaan. Zij gaan daarbij voorbij aan het belangrijke onderscheid in twee soorten van macht, te weten dat tussen *resource power* en *behavioral power*.³

De eerste vorm van macht heeft betrekking op het aandeel van een land in de politieke hulpbronnen in de wereld. Deze hulpbronnen worden gewoonlijk geassocieerd met de kracht van een land. De tweede vorm betreft het vermogen van een land gewenste politieke uitkomsten te bereiken via beheersing van het optreden van andere landen. In wezen gaat het om het verschil tussen *potentiële macht* en *feitelijke invloed*. Welnu, elke berekening op basis van indicatoren van relevante politieke hulpbronnen (omvang productie van goederen en diensten, hoogte militaire uitgaven, wetenschappelijke prestaties, technologische vernieuwing, enz.) leidt tot de ondubbelzinnige conclusie dat de Verenigde Staten in de internationale hiërarchie een onbetwiste topplaats innemen. Weinig wijst erop dat deze toestand snel zal veranderen. Toegegeven, de economische opkomst van China is een feit en het is denkbaar dat dit land op enig moment in *resource power* ongeveer op gelijke hoogte met de Verenigde Staten zal komen te staan of de Amerikanen wellicht voorbij zal streven. Maar zelfs wanneer de economische ontwikkeling van dit land niet als gevolg van evidente knelpunten (milieubelasting, bevolkingscongestie in de kustgebieden, schaarste aan grondstoffen e.d.) wordt afgeremd, zoals eerder in Japan en Zuid-Korea is gebeurd, zal het vermoedelijk nog ten minste twee generaties duren voordat er in het internationale stelsel sprake zal zijn van een werkelijke machtsovergang. Met een blik op de geschiedenis kan men hieraan toevoegen: met alle mogelijke spanningen van dien.⁴

Zijn de berichten over een Amerikaans machtsverval – niet voor de eerste keer – grotelijks overdreven, niet te ontkennen valt dat de laatste jaren een kloof is gegroeid tussen het Amerikaans machtspotentieel en de *feitelijke invloed* in de wereld. Nog steeds heeft de Amerikaanse regering van niemand toestemming nodig om iets buiten de eigen grenzen te ondernemen, noch is enig land of combinatie van landen in staat de Amerikanen van een optreden te weerhouden. Tegelijk is er de harde waarheid dat weinig voorbeelden zijn te geven van geslaagde buitenlandse politieke projecten die uit de koker van de regering-Bush te voorschijn zijn gekomen. De pogingen tot democratisering van het Midden-Oosten vormen in dit opzicht vanzelfsprekend een dieptepunt. Nergens komen de Amerikaanse macht en onmacht zo treffend samen als in het geval van Irak. Bitter schreef een Brits commentator over de mislukking van de Amerikaanse politiek sinds de interventie van maart

2003: ‘... the hubristic notion that [the US] had the ability and right to rearrange the world at will has met its doom in Iraq.’⁵ Er is al veel geschreven en gezegd over de blinde overschatting door de machthebbers in Washington van de mogelijkheden met behulp van militaire macht ingewikkelde maatschappelijke transformaties te bewerkstelligen. Over hun geringe besef dat in een interdependente wereld bijdragen van bondgenoten en bevriende staten onmisbaar zijn. En over hun miskenning van de waarde van internationale legitimiteit en de hoge kosten van machtsuitoefening buiten multilaterale instituties en regels om. Als er één kwalificatie van toepassing is op het beleid zoals dat aan gene zijde van de Oceaan is gevoerd, dan is die van een naïef (en dus gevaarlijk) voluntarisme, het tegendeel dus van een ‘realistisch’ buitenlands beleid *à la* Kissinger.

Tegenover of naast deze bekende opsomming van klachten moet echter een aantal klemmende feiten onder ogen worden gezien om tot een evenwichtig oordeel te kunnen komen. Hoewel de Verenigde Staten – vooral onder Bush jr – de zaak van het multilateralisme weinig diensten hebben bewezen, is het land zich in zijn gedrag in gunstige zin blijven onderscheiden van hegemonen of quasi-hegemonen uit het verleden. In zekere zin is de enige supermogenheid van vandaag slachtoffer geworden van haar eigen hooggestemde retoriek, in die zin dat het door Washington geproclameerde ideaal wel achter moest blijven bij een weerbarstige werkelijkheid. Niettemin zijn imperiale ambities, in de zin van gewelddadige gebiedsuitbreidingen of blijvende onderwerping van andere volkeren, het land vreemd gebleven. Vermoedelijk zal de vergelijking met nieuwe hegemonen in de verre toekomst ook gunstig voor de Verenigde Staten uitvallen. Verder is de regering-Bush niet het autistische gezelschap gebleken waarvoor het veelal is versleten. Er is wel degelijk sprake van verschil in stijl en inhoud tussen het beleid tijdens de eerste presidentiële termijn en de tweede. Er wordt meer naar bondgenoten geluisterd en de weerzin geweld te gebruiken tegen Iran en Noord-Korea kan niemand ontgaan. Hierbij is het niet zo belangrijk of dit het gevolg is van ‘dwang der omstandigheden’ of ‘voortschrijdend inzicht’; het resultaat telt. Dat de veranderingen meer dan cosmetisch zijn, mag men afleiden uit de scherpe kritiek die inmiddels uit de neoconservatieve hoek heeft weerklonken. Een criticaster schrijft: ‘The first four years of the Bush administration, the so-called cowboy years, were characteri-

sed by assertive leadership, a no-nonsense national security policy and gratuitous rudeness to many of America's allies. Recently, Washington made a 180-degree turn: the cowboy is gone, the rudeness is gone and with them, it appears, has gone a sound security policy. The centerpiece of American foreign policy now consists of multilateralism for multilateralism's sake, a triumph of process over progress.⁶

Dit soort geluiden kan men natuurlijk gemakkelijk over zich heen laten gaan, maar Nederland dient zijn lange-termijnbeleid niet te laten afhangen van wat een Amerikaanse regering van een bepaalde kleur doet, maar wat de Verenigde Staten – los van een bepaalde politieke conjunctuur – zijn. De Verenigde Staten vormen het sterkste land van de wereld. Het land heeft een politiek stelsel met alle onvolkomenheden die ook zo kenmerkend zijn voor de Europese democratieën, maar tegelijk met een opmerkelijk vermogen tot politieke catharsis, tot reiniging van het *body politic*. Zie Watergate, zie Vietnam. Ondanks alle geopolitieke verschuivingen in de wereld zijn er nog steeds zwaarwegende belangen die de Verenigde Staten met Europa verbinden. Europa is voor de Verenigde Staten van belang als arsenaal van *soft power*, als bruggehoofd ook voor militaire operaties in het Midden-Oosten en Voor-Azië. De economische opkomst van Oost-Azië ten spijt, Europa is voor de Amerikanen nog steeds verreweg het belangrijkste gebied voor handel en investeringen. Zo wordt bijna 60% van alle verkopen door buitenlandse vestigingen van Amerikaanse ondernemingen in Europa omgezet. Naast dit alles hebben de Verenigde Staten er belang bij door hun aanwezigheid in Europa de richting van het EU-beleid mede te beïnvloeden.

Voorwaarden van internationale orde

De Nederlandse grondwet legt de regering de verplichting op zich in te spannen de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen. Nader beschouwd stuit elk serieus streven naar verwerking van het idee van rechtsorde op een innerlijke tegenstrijdigheid, althans in de internationale verhoudingen, waarin centraal gezag ontbreekt. Aan de ene kant ontleent dit idee zijn praktische waarde aan de mate waarin het ertoe bijdraagt brute machts-politiek in de internationale betrekkingen terug te dringen. Aan de andere kant heeft een rechtsorde macht nodig, om ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd en ordeverstoorders worden bestraft.

Theoretisch kan deze tegenstrijdigheid alleen worden opgeheven in een stelsel van collectieve veiligheid, waarbij landen weliswaar hun soevereiniteit behouden, maar zich er wel toe verbinden gemeenschappelijk op te treden om de rechtsorde te handhaven. Er zijn evenwel legio oorzaken waardoor *collectieve veiligheid* in wereldverband een *onhaalbare kaart* is gebleken. Een van die oorzaken is dat spreiden van verantwoordelijkheid over een veelheid van landen ertoe leidt dat niemand zich meer verantwoordelijk voelt.

Thans geniet de gedachte aan een meerpolige machtsconfiguratie, aangekleed met politiek-constitutionele ideeën over *countervailing power* en *checks and balances*, weer een zekere populariteit. Men zou kunnen spreken over een herleving van Franklin Roosevelts concept van de *four policemen*,⁷ met dien verstande dat de rolbezetting rekening houdt met de politieke verschuivingen sinds de oprichting van de Verenigde Naties. Dit plan lokt tweërlei reactie uit. In de *eerste* plaats beantwoorden de feitelijke machtsverhoudingen in de wereld niet aan het model van multipolariteit. Alleen in economisch opzicht kan tot op zekere hoogte worden gesproken over een verdeling van rijkdom over verschillende polen. Op militair-strategisch terrein heerst echter het primaat van de Verenigde Staten, het enige land dat in staat is tot *global power projection*. Ten *tweede* moet worden betwijfeld of een gezelschap van vier tot zes grotere landen in staat is effectief leiderschap uit te oefenen. Als men ziet hoeveel moeite het al binnen de EU kost 'de grote drie' op een lijn te krijgen met betrekking tot de Midden-Oostenpolitiek, dan kan men zich moeilijk veel illusies maken ten aanzien van eenheid van optreden van de kant van bijvoorbeeld de Verenigde Staten, China, Rusland, India en de EU. De historische ervaring lijkt ook weinig hoop te bieden dat multipolaire machtsstelsels in staat zijn onderlinge naijver en wantrouwen te overwinnen.

Lang geleden kwam de Britse historicus Edward Carr al tot de conclusie dat elke poging in het verleden een internationale orde te vestigen, berustte op het machtsoverwicht van één mogendheid 'sufficiently coherent and sufficiently strong to maintain its ascendancy without being itself compelled to take sides in the rivalries of the lesser units'.⁸ Collectief leiderschap in de vorm van een coalitie was volgens hem gedoemd te mislukken, omdat iedere coalitiegenoot aan zijn eigen belangen de voorrang zou geven boven de gezamenlijke. Het antwoord op het probleem van het risico van misbruik van macht



door de sterkste partij is in de huidige wereldconstellatie niet een vruchteloos zoeken naar de organisatie van een tegenmacht; dit kan alleen maar tot verlamming bij de oplossing van wereldvraagstukken leiden. De grootste opgave bij het bevorderen van de internationale rechtsorde is het verzoenen van de Amerikaanse macht met de eisen van internationale legitimiteit. Gezien het geschonden aanzien van de Verenigde Staten in de wereld, is deze opgave op korte termijn moeilijk. Op langere termijn zijn bondgenoten die de Verenigde Staten iets te bieden hebben niet kansloos Amerikaanse beleidsmakers ervan te overtuigen dat het respect voor internationale rechtswetten ook een zaak van welbegrepen Amerikaans eigenbelang is. In elk geval verkeren deze bondgenoten in een kansrijker positie als correctiemechanisme te fungeren dan landen die zich uit eigen onmacht tegen de Verenigde Staten afzetten.

Vooruitzichten van Europese integratie

'Europa' is in de vaderlandse discussie vaak aangeprezen als *het* alternatief voor nauwe politieke en militaire banden met de Verenigde Staten.⁹ Nederland zou te lang met de rug naar het Europese continent hebben gestaan, al dan niet lijdend aan Atlantische blikvernauwing of verlatingsangst. Het zou ook de mogelijkheden van verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU hebben onderschat, zo niet door steunbetuigingen aan de Amerikaanse politiek hebben gefrustreerd. Weinigen betwisten de wenselijkheid van een zelfstandige Europese bijdrage op het terrein van diplomatie en internationale veiligheid. Maar het wachten is nog steeds op een politiek scenario waarin op overtuigende wijze aannemelijk wordt gemaakt dat Europa in staat is voldoende eensgezindheid en handelingsvermogen op te brengen, teneinde in internationale crisissituaties snel en effectief te reageren. Om dan nog maar te zwijgen over de inzet van een aanzienlijke militaire strijdmacht die geboden kan zijn. Politieke projecten worden niet noodzakelijk haalbaar, indien hun wenselijkheid buiten kijf lijkt te staan.

Het is al vaker gezegd: de EU zal geen volwaardige buitenlandse politiek kunnen voeren zolang een Politieke Unie ontbreekt. Een Politieke Unie, wel te verstaan, die een centraal gezagsorgaan kent dat als een Europese regering kan handelen of ten minste als lichaam met meerderheidsbesluitvorming. Zonder zo'n constructie dreigt de EU voortdurend

te worden geblokkeerd door het veto van lidstaten, dan wel haar toevlucht te moeten zoeken tot krachteloze compromisformules om eenieder aan boord te houden. Aangezien op dit ogenblik de grote meerderheid van lidstaten minder dan ooit geneigd is de nationale soevereiniteit ten aanzien van het buitenlands beleid uit handen te geven, lijkt de kans op verwezenlijking van een Politieke Unie verder weg dan ooit. Het vraagstuk van het politieke leadership kan ook maar ten dele worden opgelost door Frankrijk, Duitsland en Groot-Britannië – zoals is gebeurd met betrekking tot het nucleaire programma van Iran – het initiatief te laten nemen in Europese diplomatieke acties. Het kost deze drie landen im-

Er is een kloof gegroeid tussen Amerika's machtspotentieel en zijn feitelijke invloed in de wereld

mers al veel moeite het onderling eens te worden, wat gezien de politiek-strategische tegenstelling tussen Londen en Parijs geen bevreemding kan wekken. Bovendien wordt de legitimiteit van hun aanspraak op zaakwaarnemerschap van de EU in internationale kwesties steeds aangevochten door lidstaten die óók menen tot de grote landen te behoren.

De invoering van een Europese minister van buitenlandse zaken kan weliswaar leiden tot vermindering van bureaucratische coördinatieproblemen in Brussel, maar dat kan onmogelijk gelden als een substituuat voor politiek leiderschap. Deze functionaris blijft immers grotendeels de mandataris (en dus de gevangene) van de lidstaten. Gezien de malaisestemming die zich, na de verwerping van het grondwettelijk verdrag in Frankrijk en Nederland in 2005, van de EU meester lijkt te hebben gemaakt, zal het al een hele prestatie zijn de Unie te beschermen tegen ontbindingsverschijnselen en 'verwatering' van de samenwerking. Een hele prestatie, ook gelet op de toegenomen diversiteit als gevolg van de uitbreiding.

Conclusie

In de buitenlandse politiek zijn keuzen zelden comfortabel. Het huidige slechte imago van de Verenigde Staten in de wereld maakt elke regering, dus ook de Nederlandse, kwetsbaar voor binnenlandse kritiek

wanneer zij ervoor kiest politiek en militair nauw verbonden te blijven met het machtigste land van de wereld. Het weekblad *The Economist* schreef het afgelopen voorjaar over een 'British instinct to hold the coat-tails of the superpower'.¹⁰ Sommigen zijn misschien geneigd deze uitdrukking ook op Nederland toe te passen. Er zijn evenwel sterke rationale argumenten te blijven koersen in Atlantische richting. In elk geval zou angst voor een vergrote kans van ons land doelwit te zijn voor terroristische aanslagen, wel de slechtste reden zijn van koers te veranderen. Kan men trouwens werkelijk volhouden dat Al-Qaeda voor ons geen bedreiging vormde, toen de westelijke landen in de Balkan onder Amerikaanse aanvoering de strijd aanboden tegen de christelijke Serviërs om de moslims in Bosnië en Kosovo te beschermen?

Actieve Amerikaanse betrokkenheid is noodzakelijk voor elk concept van een werkbare internationale orde. Pogingen zo'n orde te vestigen tegen de

de politieke afstand tussen beide zijden van de Atlantische Oceaan maakt het vinden van een uitweg in politieke impasses alleen maar moeilijker. Daarbij komt dat het gegroeide besef in Washington dat de weg van het unilateralisme doodlopend is gebleken, de bondgenoten nieuwe kansen geeft het Amerikaanse beleid, in ruil voor politieke en materiële steun, van zijn scherpe kanten te ontdoen.

Noten

- 1 Onder deze titel gepubliceerd in het nummer van 23 juni (blz. 399-403).
- 2 Robert W. Russell, 'The Atlantic Alliance in Dutch Foreign Policy', in: *Internationale Spectator*, 23 (13), 8 juli 1969, blz. 1189-1208.
- 3 Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, New York: Little, Brown and Company, 1981 (3e ed.), blz. 220.
- 4 India kan hier buiten beschouwing blijven. Volgens IMF-cijfers is de omvang van zijn economie ongeveer eenderde van de Chinese economie (en bijna de helft op basis van een koopkrachtpariteitsvergelijking).
- 5 Martin Wolf, 'US foreign policy needs "liberal realism"', in: *Financial Times*, 13 juni 2006.
- 6 Aldus Danielle Pletka (vice-president van het *American Enterprise Institute*) in een artikel 'This New, Gentler Bush is Dangerous', gepubliceerd in de *Financial Times*, 26 juli 2006.
- 7 De Verenigde Staten, de Sovjetunie, China en Groot-Britannië. Voor Frankrijk was aanvankelijk geen rol weggelegd.
- 8 Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, Londen: Macmillan, 2e druk 1946, blz. 235.
- 9 Bart Tromp heeft nog gepleit voor het serieus overwegen van een andere mogelijkheid, te weten het voeren van een nieuwe zelfstandigheidspolitiek die wordt gekenmerkt door een sterkere mondiale oriëntatie en de nadruk op 'het streven naar een meer stabiele en vreedzame internationale orde'. Zie zijn bijdrage aan de Clingendael-bundel *De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag, februari 2004.
- 10 In een artikel getiteld 'Axis of the feeble', verschenen op 13 mei 2006.

Collectieve veiligheid in wereldverband is een onhaalbare kaart gebleken

Verenigde Staten zijn heilloos; ze vergroten de kans op een hernieuwd unilateralisme. Verder is de stand van de Europese integratie na de déconfiture van het grondwettelijk verdrag precair. Het publieke verzet tegen inbreuken op nationale zelfstandigheid en een waarneembare herleving van gevoelens van nationale identiteit bieden weinig kans dat de EU een sprong naar voren zou kunnen maken in de richting van een Politieke Unie. Europa zal zeker niet op eigen kracht kunnen opkomen voor zijn strategische belangen (bijvoorbeeld energievoorzieningszekerheid), wanneer deze onverhoopt militair moeten worden verdedigd. Een loskoppeling van de band met de Amerikanen veroordeelt Europa in mogelijke confrontaties met meedogenloze potentaten tot een politiek van accommodatie.

Ten slotte geldt nog steeds wat ook in de afgelopen decennia heeft gegolden: constructieve samenwerking tussen Europa en Noord-Amerika biedt de beste waarborgen voor de oplossing, althans gedeeltelijk, van belangrijke wereldvraagstukken. Of het nu gaat om verdere vrijmaking van de wereldhandel, bestrijding van het terrorisme of oplossing van de problemen in het Midden-Oosten – vergroting van

Prof. dr A. van Staden is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Van 1 jan. 1995 tot 1 sept. 2005 was hij als directeur van het Instituut Clingendael hoofdredacteur van de *Internationale Spectator*.

Nederland en zijn koloniale verleden

Moeizame overgang van dekolonisatie naar buitenlands beleid

Toen zestig jaar geleden de eerste aflevering van de *Internationale Spectator* verscheen, was Nederland verwickeld in een niet voorzien en buitengewoon moeizaam verlopend afscheid van Nederlands-Indië. Dertig jaar geleden nam Den Haag zelf het initiatief om de laatste restjes tropisch Nederland in de West af te stoten. Thans strekt het Koninkrijk der Nederlanden zich echter nog altijd uit tot zes eilanden in de Caraïbische zee, een postkoloniale erfenis van onbepaalde duur.

In deze bijdrage bekijken we hoe deze verschillende dekolonisaties zich verhielden tot het ontwikkelen van werkelijk *buitenlands* beleid. Wij bespreken eerst de relatie met Indonesië, vervolgens die met Suriname en de Nederlandse Antillen. Er zijn slechts beperkte raakvlakken tussen deze twee verhalen. Ter afsluiting maken wij enkele vergelijkende opmerkingen en kijken in dit licht naar de bijdrage die de *Internationale Spectator* in de loop der tijd leverde aan het debat over de afwikkeling van de koloniale erfenis.

Indonesië

Nederland heeft zestig jaar nodig gehad om 17 augustus 1945 volmondig te erkennen als datum van de Indonesische onafhankelijkheid. Het vasthouden aan 27 december 1949, de datum van de formele soevereiniteitsoverdracht, suggereerde dat Nederland de Indonesiërs hun vrijheid 'gaf', niet dat zij die zelf bevochten. Tot na de overdracht van Nieuw-Guinea (1962) was er in het Nederlandse denken nauwelijks plaats voor Indonesië als gelijkwaardige partner. Ook in een vergelijking met de strategie van andere mogendheden kan het Haagse dekolonisatiebeleid moeilijk als vooruitstrevend of zelfs maar vooruitziend worden getypeerd.

De jaren 1945-1962 zijn te beschouwen als de *eerste periode* in de geschiedenis van de bilaterale betrekkingen. De uitgangspunten van het Nederlandse beleid werden in maart 1947 vastgelegd in het akkoord van Linggadjati. Afgesproken werd dat Nederland de Republiek *de facto* – maar nog niet *de jure* – erkende, dat

Indonesië na een overgangperiode onafhankelijk zou worden binnen een federale staatsvorm, dat de beide landen een Unie zouden aangaan en dat Nieuw-Guinea vooralsnog buiten deze afspraken werd gehouden. Hoewel aan beide zijden zeer omstreden, vormden deze uitgangspunten de basis voor de afspraken die uiteindelijk in 1949 werden gemaakt. De soevereiniteitsoverdracht behelsde geen economische breuk. Het Nederlandse bedrijfsleven behield een dominante positie, terwijl Indonesië zich bovendien verplichtte de staatsschuld van Nederlands-Indië aan Nederland terug te betalen.

Al in 1950 bleek hoe breekbaar het bereikte akkoord was. Het overleg over Nieuw-Guinea mislukte en Jakarta maakte een einde aan de federale staatsvorm. Indonesië verdacht Nederland van steun voor het uitroepen van de Molukse *Republik Maluku Selatan* (Republiek der Zuid-Molukken). Den Haag hield aan de afspraken van 1949 vast als definitief, terwijl Indonesië deze beschouwde als voorlopige bepalingen in een langer proces van dekolonisatie. In 1956 maakte Indonesië een einde aan de Unie en zegde zijn financiële verplichtingen aan Nederland op. Kort hierop kreeg de economische dekolonisatie gestalte met de nationalisering van Nederlandse bedrijven. In 1960 leidde de Nieuw-Guinea-crisis tot het verbreken van de diplomatieke betrekkingen.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van Indonesië tussen 1950 en 1962 werd gekenmerkt door onbegrip over de kracht van het nationalisme, onvermogen het verlies van Indië op een volwassen manier te verwerken en onwil Indonesië als een onafhankelijke en gelijkwaardige partner te zien. Door een starre opstelling vervreemde Den Haag de gematigde krachten in Indonesië van zich, terwijl de radicale stromingen toch al niets van de voormalige kolonisator wilden weten. Van een nieuwe, gelijkwaardige en constructieve relatie kwam niets terecht.

Het verlies van Indië is wel als een collectieve traumatische ervaring omschreven, die richtinggevend zou zijn geweest voor het beleid in de postkoloniale periode. Dat 'trauma' zou later wel een rol

spelen bij het snelle afscheid van Suriname, maar overigens moet de betekenis ervan worden genuanceerd. In de jaren vijftig vond in Nederland al een heroriëntatie plaats op Europa en het Atlantische bondgenootschap. Het verlies van Indië trof een kleine groep betrokken politici en ambtenaren en vooral de Nederlandse, Molukse en Indische 'remigranten', die in de jaren vijftig een niet erg gastvrij Nederland aantroffen. De bredere betrokkenheid bij Indonesië boette echter snel aan betekenis in.

In 1963 werden de diplomatieke betrekkingen weer hersteld. Hiermee begon een *tweede periode* in de bilaterale betrekkingen, die tot 1992 zou duren. Aan het werkelijke herstel werd pas na de val van Soekarno en de machtsovername door Soeharto in de samenwerking gestalte gegeven. De nieuwe relatie tussen Nederland en Indonesië werd in 1970 en 1971 bekroond met wederzijdse staatsbezoeken. Inmiddels ging ontwikkelingshulp de kern van de relatie uitmaken. Nederlands eerste minister voor Ontwikkelingssamenwerking Theo Bot speelde hierin een

Het Indonesiëbeleid werd gekenmerkt door onbegrip over de kracht van het nationalisme

centrale rol. Hij stond aan de wieg van de Inter-Gouvernementele Groep voor Indonesië (IGGI), die van 1967 tot 1992 de internationale hulpstromen kanaliseerde. Mede op aandringen van de Verenigde Staten werd Nederland voorzitter van de IGGI. Daarmee bevond Nederland zich in een precaire positie. Als klein land had het relatief weinig te vertellen binnen het consortium, als voormalig kolonisator had het weinig ruimte en gezag om een onderwerp als mensenrechten aan de orde te stellen.

Net als eerder Nieuw-Guinea werd nu heel Indonesië een zwaartepunt in het Haagse ontwikkelingsbeleid. Interessant is dat zowel in de jaren vijftig als vanaf de jaren zeventig dit beleid niet primair onder de minister van Buitenlandse Zaken viel, maar tot de competentie van respectievelijk de bewindspersonen van Overzeese Gebiedsdelen en voor Ontwikkelingssamenwerking werd gerekend. Ook hierin behield Indonesië een *status aparte*, die, naar zou blijken, de ontwikkeling van een gelijkwaardige relatie niet bevorderde.

Onder het bewind van minister Jan Pronk (1973-

1977 en 1989-1998) kwam het beleid er heel anders uit te zien dan Theo Bot voor ogen had gestaan. Bot zag hulp als een verlengstuk van het Nederlands buitenlands beleid, waarin weinig ruimte was voor politieke interventie. Onder Pronk werd het ontwikkelingsbeleid juist in hoge mate gepolitiseerd. Deze aanvankelijk breed gesteunde benadering is wel in verband gebracht met schuldgevoel over het koloniale verleden, maar strookt evenzeer met een oudere traditie van pacifistisch georiënteerd internationalisme en, uiteraard, de bevoogdende 'ethische politiek' van de vroege twintigste eeuw.

Tussen 1967 en 1992 stelde Nederland ruim vijf miljard dollar ontwikkelingshulp beschikbaar aan Indonesië. Versterking van de economie en armoedebestrijding waren de prioriteiten, maar er werd ook geïnvesteerd in wetenschappelijke en culturele samenwerking. Rond 1990 waren de bilaterale verhoudingen ingrijpend veranderd, zonder dat men dat in Den Haag voldoende beseftte. Was Indonesië in de jaren zeventig nog de vragende partner in de relatie, twintig jaar later was het enorme land minder hulpbehoevend en veel assertiever in het internationale strijdperk.

In deze context stuurde Soeharto, geïrriteerd door de bezwaren die Pronk regelmatig inbracht tegen schendingen van de mensenrechten, welbewust op een afstraffing aan. De manier waarop dat gebeurde luidde een nieuwe fase in van het dekolonisatieproces. Als reactie op het doodschieten door Indonesische militairen van demonstranten in het bezette Dili (Oost-Timor), eind 1991, schortte de Nederlandse regering de hulp aan Indonesië op. Enkele maanden daarna zegde Soeharto de samenwerking met Nederland in IGGI op. Soeharto was de Haagse bemoeyenis beu en verwees daarbij weer fijntjes naar Nederlands koloniale verleden. Het besluit vond brede steun in de Indonesische samenleving. Opnieuw had Nederland het Indonesische nationalisme ernstig onderschat.

Wat volgde was de huidige, *derde periode* in de betrekkingen. De Haagse heroriëntatie verliep moeizaam. Het 'beleid' werd nu gekenmerkt door een angstvallige voorzichtigheid, een afwezigheid van expliciete visie. Typerend was het tweede staatsbezoek van koningin Beatrix, in 1995. In eigen land roerden Indische remigranten en veteranen zich en besloot het kabinet-Kok mede daarom de koningin niet al op de zeventiende augustus aanwezig te laten zijn bij de viering van het vijftigjarig bestaan van de *Republiek*

Indonesia. Het bezoek begon enkele dagen later en verliep stroef, te meer omdat evenmin in ondubbelzinnige bewoordingen afstand werd genomen van de gewelddadige kanten van het koloniale verleden.

In 1998, na het aftreden van Soeharto, smaakte minister Pronk nog net het genoegen dat president Habibie Nederland verzocht de hulprelatie te herstellen. Onder zijn opvolger Evelien Herfkens (1998-2002) voltrok zich echter een snelle 'ontpronking' van het beleid, die onder meer tot uiting kwam in een multilateralisering van de ontwikkelingshulp aan Indonesië. Daarmee werd de relatie in veiliger vaarwater geloofdst. Politiek vond dit zijn bekroning op 17 augustus 2005, toen minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot, als eerste Nederlandse bewindspersoon ooit, aanwezig was bij de viering van de onafhankelijkheidsdag in Indonesië. Dit gebaar, en zijn onomwonden verklaring dat Nederland bij de dekolonisatie 'aan de verkeerde kant van de geschiedenis' had gestaan, werd aan Indonesische zijde zeer op prijs gesteld en was een flinke stap naar de voltooiing van de dekolonisatie.

Suriname en de Nederlandse Antillen

De dekolonisatie van 'de West' kent vier perioden. Tussen 1945 en 1954 werd, volstrekt in de schaduw van Indonesië, het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voorbereid. Het Statuut bepaalde dat het Koninkrijk voortaan uit drie formeel gelijkwaardige en in hun binnenlands bestuur autonome landen zou bestaan: Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Zaken van algemeen belang – buitenlands beleid en defensie, Nederlanderschap, het waarborgen van deugdelijk bestuur – werden als Koninkrijksaangelegenheden bestempeld. Hierover zou de Koninkrijksregering besluiten, het Nederlandse kabinet aangevuld met gevolmachtigde ministers voor de twee Caraïbische landen.

De grondgedachte van het Statuut was door koningin Wilhelmina in december 1942 over radio-Oranje uitgesproken. In die rede stonden begrippen als gelijkwaardigheid, autonomie, gezamenlijke verantwoordelijkheden en wederzijdse bijstand centraal. De rede was bedoeld om na de oorlog een nieuwe start met Indië te maken, maar kwam als *too little too late* voor de Indonesische nationalisten. In de West wist de eerste generatie lokale politici behendig gebruik te maken van de onderhandelingsruimte die eigenlijk alleen was bedacht om Indië binnen boord te houden. Op het laatst aarzelde Den Haag of het

niet teveel weggaf aan de kleine Caraïbische landen, maar met het echec van de dekolonisatie in Azië in het achterhoofd was er vrijwel geen politicus die nóg een confrontatie met de internationale publieke opinie aandurfde.

Zo werd het Statuut geformuleerd als een jasje dat Suriname en de Nederlandse Antillen wel héél ruim zat. Dat stoorde in de *tweede periode*, tussen 1954 en 1970, vrijwel niemand. De autonomie van de Caraïbische rijkdelen werd angstvallig gerespecteerd en tegelijkertijd werd een begin gemaakt met ontwikkelingshulp, die zeer omvangrijk werd. De voormalige koloniën werden ons eigen stukje Derde Wereld, waar veel te doen was. Het Statuut werd vrijwel kamerbreed gezien als 'een voorbeeld voor de wereld'. Gidsland Nederland.

In de loop van 1969 ging zich een *ommekeer* aftekenen, ingeluid door onlusten in Suriname en een bescheiden revolte op Curaçao. Dat ging steeds om binnenlandse conflicten – maar toen het echt mis ging, moest Nederland tussenbeide komen, op Curaçao ook militair, met alle internationale imago-problemen van dien. Den Haag wilde van die verantwoordelijkheid af. Bovendien groeide de twijfel over de hoge verwachtingen die aanvankelijk waren gekoesterd over de ontwikkelingshulp en begon de migratie vanuit Suriname op gang te komen, wat in Nederland afwerende reacties opriep.

Zo belandde het dekolonisatiebeleid in de *derde fase*, die ongeveer twee decennia zou duren. Vanaf 1970 stuurde Den Haag – vrijwel kamerbreed en gesteund door de *vox populi* – aan op een volledig afscheid van wat Willem Frederik Hermans treffend aanduidde als 'de laatste resten tropisch Nederland'. In Suriname werd nèt voldoende politiek draagvlak gevonden. Het land werd in 1975 onafhankelijk, na een koortsachtige voorbereiding waarin het met de regels van deugdelijk bestuur niet al te nauw werd genomen. Het land ontving een grote bruidsschat, te spenderen onder condities die Den Haag zeer veel invloed lieten. De binnenlandse oppositie, samenhangend met etnische spanningen en onzekerheid over de levensvatbaarheid van de republiek, werd niet serieus genomen. Ruim eenderde van alle Surinamers stemde uiteindelijk met de voeten en vestigde zich in Nederland.

De Antillen lieten zich niet overhalen dezelfde stap te zetten. Tot eind jaren tachtig bleef het Haagse beleid gericht op de spoedige overdracht van de soevereiniteit aan het 'land' van zes eilanden. Politici



en burgers op de eilanden wimpelden dit consequent af, bang voor de risico's. Het Statuut was voor hen het beste van twee werelden: autonomie en daarom niet te veel Haagse bemoeienis, maar wel de vele voordelen van een postkoloniale band: bescherming van de kwaliteit van bestuur, fundamentele burgerrechten en het territorium; het Nederlandse paspoort en het recht zich in Nederland te vestigen; en economische ondersteuning. Naarmate het in de republiek Suriname slechter ging, werd de Antilliaanse weigering het 'geschenk' van de onafhankelijkheid te aanvaarden beslister. De Antillen hadden wel een andere wens: ze wilden niet meer sámen verder.

Dat leek de Nederlandse politiek een nachtmerrie. Toen echter het Arubaanse streven naar *separashon* leidde tot verlamming van de Antilliaanse landregering, gaf Den Haag kamerbreed toe. Aruba kreeg per 1996 een *status aparte*, buiten de Antillen maar binnen het Koninkrijk. De conditie was een strafbepaling: na tien jaar zou de onafhankelijkheid moeten volgen. Aruba ging akkoord, maar zou ge-

Met het Statuut bond Den Haag zich aan een moeizame combinatie van ontvoogding en voortdurende betrokkenheid

heel voorspelbaar vanaf 1 januari 1996 gaan streven naar het ongedaan maken van die tweede stap.

Rond 1990 aanvaardde Den Haag – weer vrijwel kamerbreed – dat de Antillen noch Aruba tegen hun wil de onafhankelijkheid kon worden opgedrongen. Deze *vierde fase* van de dekolonisatie wordt gekenmerkt door het Haagse streven – en het Caraïbische verzet hiertegen – de kwaliteit van het overzeese bestuur te verbeteren, ook als dat ten koste van de in het Statuut verankerde autonomie moet gaan. De bevoegdheden van het door Den Haag gedomineerde Koninkrijk moeten worden versterkt, is hier nu het algemene oordeel. Dit is dan ook precies wat de afgelopen vijftien jaar is gebeurd. Het leidde tot stevige conflicten met overzeese politiek, maar ook tot toenemend ongeduld in Nederland. Vooral op het grootste Antilliaanse eiland, Curaçao, gaat het nog steeds slecht. Dit vertaalde zich onder meer in een exodus naar Nederland die hier sociale problemen en heftige politieke reacties opriep, zoals in de plannen

van het huidige kabinet-Balkenende om de migratie uit de Antillen aan banden te leggen.

Het is niet duidelijk of en hoe deze vierde periode een formele afsluiting zal hebben. Nederland heeft zonder veel enthousiasme aanvaard dat het Koninkrijk transatlantisch zal blijven en de Antillen uiteen zullen vallen. In ruil daarvoor streeft Den Haag naar een andere invulling van het Statuut, waarin de eilandelijke autonomie minder heilig is. Daar is alle reden toe. De context van het transatlantische Koninkrijk is drastisch veranderd. Nederland is steeds dieper geïntegreerd in een steeds grotere Europese Unie. De Caraïbische eilanden raakten, vooral door de migratie, steeds meer aan Nederland verbonden. Deugdelijkheid van bestuur werd, mede door de grensoverschrijdende (drugs)criminaliteit, steeds meer vereist, maar tegelijkertijd steeds moeilijker te bereiken.

Toch bleef het Statuut vrijwel onveranderd. Dat ligt minder aan de voortreffelijkheid van dit document dan aan zijn rigiditeit. Veranderingen kunnen alleen worden doorgevoerd indien alle partners dit willen. Daarom mislukte het Nederlandse streven van de jaren zeventig en tachtig de Antillen het 'geschenk' van de onafhankelijkheid te verlenen. En daarom is Den Haag er sindsdien evenmin in geslaagd het Koninkrijk juridisch op nieuwe leest te schoeien, bijvoorbeeld door de zes eilanden tot een of meer provincies of gemeenten van Nederland te maken. Voorlopig wordt daarom gestreefd naar veranderingen binnen het Statuut, waarbij het in 2005 gepubliceerde rapport van de gezamenlijke commissie-Jesurun richtinggevend is. Dat rapport pleit voor een geleide desintegratie van de Antillen, gekoppeld aan versterking van de Koninkrijkstaken. Het is maar de vraag of dat voldoende zal zijn.

Met het Statuut bond Den Haag zich aan een moeizame combinatie van ontvoogding en voortdurende betrokkenheid. Fundamenteel in het hele dekolonisatieproces was de kleinheid van de voormalige koloniën, die nauwelijks een alternatief hebben dan zich aan Nederland vast te klampen. Dit riep in Den Haag de neiging op zich met alles daar te willen bemoeien, wat overzee dan weer tot grote irritatie leidde. Dit speelt nog altijd binnen het Koninkrijk, waar buitenlands beleid overigens slechts een ondergeschikt punt is, maar te meer in de relatie tot Suriname. Het was daar de ook voor Den Haag schokkende periode van militair bewind onder Desi Bouterse (1980-1987) die op korte termijn de

Haagse betrokkenheid leek te versterken, maar uiteindelijk zou bijdragen tot de koers die Den Haag nu voert, te weten één van verzakelijking. Dat is zeker beter voor Nederland. Of de Republiek Suriname zónder Nederland uiteindelijk de eigen soevereiniteit zal weten te behouden, is nog maar de vraag.

Vergelijkingen, raadgevingen en stiltes

Het voormalige koloniale rijk werd gekenmerkt door asymmetrie. Zo groot als Indonesië was ten opzichte van Nederland, zo klein waren de Caraïbische koloniën. Nederland was vooral geïnteresseerd in Indië, waar de kolonisator echter het minst was geworteld en de minste overlevingskansen had. Terwijl daar een gedwongen vertrek onvermijdelijk was, werd de blijvende Nederlandse aanwezigheid in de Caraïben, waarop het Nederlands stempel zoveel zwaarder had gedrukt, er een tegen wil en dank. Het was een paradoxale uitkomst en een aardige weerlegging van het idee dat de kolonisator altijd zijn zin krijgt.

Het is maar de vraag of de Nederlandse beleidsmakers zich van deze paradoxen bewust zijn geweest. De Nederlandse ambities om via Indonesië – als ‘moederland’, later als strategische partner – een sterke internationale positie te behouden, werkten vaak averechts, omdat het zo moeilijk bleek afscheid te nemen van de eigen koloniale reflexen. In de Nederlands-Caraïbische ‘achtertuin’ heeft Den Haag een stevige greep behouden, maar die greep is lang niet altijd effectief gebleken en is in de wereldpolitiek overigens ook van marginale betekenis.

Hoe heeft de *Internationale Spectator* in de afgelopen zestig jaar de lastige en onvoltooide overgang van dekolonisatie naar buitenlands beleid begeleid? Ten aanzien van Indonesië waren bijdragen in de vroegere jaargangen diplomatiek, gouvernementeel en weinig kritisch van toon; dit gold ook in de kwestie-Nieuw Guinea. Achtergronden en verloop van de dekolonisatie en ook de toekomst van de ontwikkelings samenwerking werden in de jaren tachtig onderwerp van debat, maar in de afgelopen vijftien jaar werd nog slechts zeer sporadisch over de bilaterale relaties geschreven. Daarmee liep de *Internationale Spectator* – onbedoeld, nemen wij aan – vooruit op de huidige provincialistische neiging in Nederland om Indië een stuk interessanter te vinden dan het huidige Indonesië, met zijn ingrijpende processen van islamisering en *reformasi*. Leuk voor historici, maar voor beleidsmakers onverstandig. Zo wordt onze eigen dekolonisatie nooit voltooid.

Ten aanzien van de Caraïben was de *Internationale Spectator* een aardige barometer voor de Nederlandse interesses. Pas in de jaren zeventig werden Suriname en de Antillen ontdekt – de lange weg naar het Statuut en de vanuit een oogpunt van volkenrecht en diplomatie toch opmerkelijke uitkomsten ervan waren eerder onopgemerkt voorbijgegaan. Midden jaren zeventig worden kritische artikelen gepubliceerd over de ontwikkelingshulp, maar weer niet over de fundamentele vraag hoe kleinschaligheid zich verhoudt tot mogelijke soevereiniteit. In de jaren tachtig roept het militaire regime in Suriname vragen op over mensenrechten en ontwikkelingshulp die ook voor Indonesië zijn gesteld. Daarna draaien de sporadische bijdragen vooral om de Antilliaanse impasses en de noodzaak tot een verzakelijking van het Surinamebeleid te komen. Al met al zijn de ‘Nederlandse’ Caraïben toch een beetje een vreemde eend in de bijt van de *Internationale Spectator* gebleven: het is nu eenmaal niet gelukt er een echt buitenland van te maken.

Dr G.J. Oostindie is directeur van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde in Leiden (KITLV-KNAW) en hoogleraar aan de Universiteit Leiden.

Dr H.G.C. Schulte Nordholt is hoofd van de afdeling Onderzoek van het KITLV en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.



Adv. uit: *Internationale Spectator*
7e Jaargang – No. 10 – 13 Mei 1953

Hoe de dominee de koopman versloeg

Nederlandse ontwikkelings-samenwerking gewogen

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wordt veelal gezien als de zachte onderbuik van de Nederlandse buitenlandse politiek. Dat is dan – in weerwil van de internationale roem die Nederland vanwege dat beleid vergaart – tegelijkertijd een plaatsje aan de onderkant van de ladder, een omstrepen positie. Dat wordt alleen al zichtbaar aan de status die de ontwikkelingssamenwerking heeft binnen het buitenlands beleid, waarin zij in de ‘pecking order’ ver onder de klassieke diplomatie of het veiligheidsbeleid komt.¹

In dat zachte deel zouden de idealen van het buitenlands beleid gelden, daar zou de dominee het te zeggen hebben over de koopman.² Dat is een uiterst oppervlakkige analyse. In haar bijna zestigjarige geschiedenis is ook de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, evenals andere velden van de buitenlandse politiek, een domein van strijd geweest van politieke, maatschappelijke en economische belangen, van uiteenlopende opinies en ideeën, van belangengroepen en van politieke stromingen. Toen dit beleidsveld in betekenis groeide en de middelen snel toenamen, was het vooreerst de koopman die de dominee naar de zijkant drong (de generaal speelde feitelijk altijd een geringe betekenis in dit onderdeel van het Nederlands buitenlands beleid). Daarna, vanaf de jaren tachtig – en niet vanaf 1973, zoals velen met interesse in de Nederlandse politieke geschiedenis zouden kunnen denken – drong de dominee de koopman geleidelijk naar een uithoek van het ontwikkelingsbeleid. Hoe de koopman de veste van de ontwikkelingssamenwerking binnendrong, maar uiteindelijk de kelder werd ingedruwd door de dominee, is het centrale onderwerp van dit vertoog.

Het prille begin: tussen koloniaal bestuur en idealen

In de eerste periode van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, van 1945 tot 1965, in de schemerzone tussen koloniaal beleid en het formuleren van een nieuw ontwikkelingsbeleid, ging het nog slechts om een klein programma; met geringe

bedragen, waarop zelfs nog bezuinigd werd, en die ook nog voor het grootste deel naar Nieuw Guinea gingen. Nederland had zeer snel gereageerd op de afkondiging van ‘Point Four’ door president Truman in januari 1949, dat algemeen wordt gezien als het begin van de moderne ontwikkelingssamenwerking.³ Al in juli 1949 was er een interdepartementale werkgroep opgericht, die de Nederlandse bijdrage aan deze plannen moest bestuderen en die vanuit het Ministerie van Overzeese Gebiedsdelen werd gecoördineerd. Nederland was zo snel, omdat er nieuw empoel gezocht werd voor de tropische deskundigheid die men in Indië had opgebouwd. Bovendien was er door het uitzenden van deskundigen en het opleiden van mensen in Nederland: ‘... meer kans op bestellingen bij onze industrie dan bij uitblijven van Nederlandse deelneming. Tenslotte liggen ook voor Nederland mogelijkheden voor kapitaals investatie in het vooruitzicht.’⁴ Die eerste (beperkte) hulp werd vooral gegeven via de Verenigde Naties; die voorkeur voor het multilaterale kanaal zou in een door Buitenlandse Zaken gedomineerd beleid vijftien jaar onveranderd blijven.

Het was vooral druk van buiten (de rede van Koningin Juliana in de Pieterskerk in Leiden in juli 1955, de Pleinredes van Pater Jelsma, later oprichter van Novib) en van een enkel kamerlid als de PvdA'er Ruygers die de Nederlandse regering tot enige actie brachten. In 1956 verscheen onder verantwoordelijkheid van de twee ministers van Buitenlandse Zaken, Luns en Beyen, de tweede nota over ontwikkelingssamenwerking. Ook hierin werd aangegeven dat Nederland ‘steeds de voorkeur gegeven [heeft] aan een multilaterale benadering’. Dit omdat het ‘politieke en economische belang in engere zin’ daarin een geringere rol zou spelen. Er was echter een nog belangrijker reden: ‘Bij de multilaterale benadering zijn onze deelneming en invloed beter verzekerd.’⁵

Het duurde tot 1962 alvorens de regering nieuwe actie ondernam door middel van de *Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen*, waarmee ze aansloot op het door de VN uitgeroepen Eerste Ontwikke-

lingsdecennium, een encycliek van de Paus en besluiten van de Wereldraad van Kerken.⁶ In 1963 werd voor het eerst, na enig tegensputteren van Financiën en Economische Zaken, een bewindsman voor ontwikkelingshulp aangesteld, staatssecretaris Diepenhorst, en leek ontwikkelingssamenwerking het domein van Buitenlandse Zaken en van de dominee. Diepenhorst werd kort daarop opgevolgd door een Minister voor Ontwikkelingshulp, de KVP'er Bot.

De koopman bezet het terrein

Intussen was er echter van werkgeverszijde forse druk gekomen op de regering om meer bilaterale hulp, direct van Nederland naar ontwikkelingslanden, te gaan geven. In twee nota's (van 1960 en 1964) werd dat bepleit, omdat andere landen, zoals West-Duitsland, ook tot bilaterale hulp waren overgegaan: 'Nederland zal [het] zich ... niet kunnen veroorloven hierbij achter te blijven gezien de belangen die er ook voor haar [sic] op het gebied van het handelsverkeer op het spel staan.' Vanuit de 'zaak van welbegrepen eigenbelang' wilde men dat de overheid leningen zou geven voor kapitaalgoederenleveranties, het stimuleren van 'joint ventures', het verzekeren van exporten en particuliere investeringen. Bij al die activiteiten zou de hulp zich moeten richten op landen die 'al een zekere economische band met Nederland hebben, of voor Nederland economisch van belang kunnen worden, of gebieden waar reeds een begin van industrialisatie aanwezig is'.⁷ Tegelijkertijd hadden de grootste exporteurs, zoals Philips, Fokker en IHC (bedrijven die ook allemaal in de Commissie Ontwikkelingslanden van de werkgeverscombinatie VNO/NCW vertegenwoordigd waren), op initiatief van de Verenigde Machine Fabrieken (VMF) een 'club' opgericht, die lijsten met gewenste projecten bij de overheid indiende.

Deze werkgeversvoorstellen werden vanaf 1961 'vertaald' door het Ministerie van Economische Zaken, dat warme pleidooien hield om met de bilaterale hulpverlening van start te gaan. Dat stuitte op weerstand van Buitenlandse Zaken, vanuit 'idealisme', en van Financiën, vanuit 'zuinigheid', maar uiteindelijk konden zij de druk niet weerstaan en, te beginnen met India en daarna vanaf 1965 snel aan andere landen, begon Nederland bilaterale hulp te geven.⁸ Die breidde zich snel uit en was binnen een paar jaar drie maal zo groot als de multilaterale hulp. Economische Zaken beheerde daarbij 20% van het programma om projecten van het bedrijfsleven (later

de zg. 'drempelprojecten') te financieren. Bovendien beschikte het ministerie over potjes om handels-, scheep- en luchtvaartverdragen tot stand te brengen en beheerde het de financiële hulp. Tot aan 1973 zou de invloed van Economische Zaken (en Landbouw) op de feitelijke besteding van de hulp gelden alleen maar toenemen. Economische Zaken wilde bovendien geen hulp gelden bestemmen voor kleine projecten, waardoor het zodoende alleen de grote Nederlandse bedrijven bij projecten betrof. Toenmalig minister Udink verwoordde dat economisch belang in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking aldus: 'Een feit is bijvoorbeeld, dat alle hulp die we aan Indonesië geven voor 100 percent in Nederland wordt besteed, bij Nederlandse industrieën en producenten. Alle ontwikkelingshulp, die wij geven aan landen als India, Pakistan, Kenia, Colombia, Peru, Tunesië ... die wordt allemaal voor 100 percent in Nederland besteed.' Hulp was in de ogen van Udink 'werkgelegenheidsinstrument' voor de economie.⁹

De langzame terugtocht van de koopman

De wijze waarop Economische Zaken met de bilaterale financiële hulp omging, riep scherpe kritiek op van de Werkgroep Jansen, die in 1968 de *eerste grote evaluatie* van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking uitvoerde. Vooral het gebruik van zg. 'shopping lists', waarmee ambtenaren naar het zogenaamde bestedingsoverleg met hulpontvangende landen gingen (in feite een dubbele binding), riep grote weerstanden op. Het was duidelijk dat Jan Pronk, leerling van Tinbergen, vertegenwoordiger van Nieuw Links en lid van die evaluatie-werkgroep, als de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 1973 in het kabinet-Den Uyl, daaraan een einde wilde maken. Maar nog voor hij op de ministersstoel zat, was in de formatie een aantal slepende competentiekwesties geregeld. Niet alleen kreeg Pronk gezamenlijke verantwoordelijkheid met Financiën over de Wereldbank en de ontwikkelingsbanken, en met Economische Zaken over UNCTAD, het belangrijkste was dat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking vanaf nu alleen de verantwoordelijkheid had over het consortia- en hulpgroepenbeleid en over de financiële hulp, die van de begroting van Economische Zaken naar die van Ontwikkelingssamenwerking verhuisde. EZ had dus, op papier, nog maar weinig inbreng in de besteding van de hulp.¹⁰

Op papier, want de Nederlandse hulp bleef ge-



bonden aan besteding in Nederland en voor ontbinding was toestemming van EZ nodig. Dat leverde, zeker vanwege het snel groeiende hulpbudget, grote bestedingsproblemen op.¹¹ Weliswaar kwamen er via de *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking*¹² allerlei nieuwe overambitieuze doelstellingen (de hulp zal 'zoveel en zo direct mogelijk voor de armsten der armen' moeten zijn) het beleid binnen en werden 'self-reliance', 'economische, politieke en sociale verzelfstandiging' kernbegrippen binnen het Nederlands beleid, dat betekende nog niet dat die begrippen voet aan de grond kregen of die doelstellingen te verwezenlijken waren bij de uitvoering van het beleid. Geprezen werd dat 'nu eindelijk het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zeer expliciet wordt geformuleerd', maar met direct de kanttekening dat 'een vertaling in praktische beleidsvoorstellen van de globale doelstellingen' ontbrak.¹³

Pronk kon niets veranderen aan de binding van de hulp en riep weliswaar heftige reacties op door Cuba op de lijst van concentratielanden te plaatsen, vooral van de zijde van de VVD en de rechtse pers,¹⁴ maar van de andere kant lag aan dit concentratielandenbeleid een flexibiliteit ten grondslag die overeenkomstig de wensen van de werkgeversorganisaties was.¹⁵ De snelle stijging van de hulp onder Pronk veroorzaakte tevens de nodige organisatorische problemen, omdat de stijging van de uit te geven hulpbedragen niet gepaard ging met een gelijktijdige uitbreiding van het personeel dat deze uitgaven moest begeleiden en controleren. Terwijl het hulpbudget tussen 1970 en 1978 meer dan verviervoudigde, steeg in dezelfde periode het aantal beleidsambtenaren van 238 naar 303. Dat leverde een voorkeur op voor grote projecten, veelal aangedragen door het Nederlandse bedrijfsleven zelf.¹⁶

Met Jan de Koning als minister trad er een reeks veranderingen op. Zo kreeg Nederland een tweesporenbeleid: de hulp bleef gericht 'op een zo direct mogelijke verbetering van de positie van de doelgroepen', maar daarnaast zou de hulp ook 'de bevordering van de politieke en economische verzelfstandiging' tot doel moeten hebben.¹⁷ Een uitbreiding van de doelstellingen die 'realistisch' te noemen is en zeker meer in overeenstemming met het werkelijk gevoerde beleid, maar het was tegelijkertijd ook een teruggang in 'idealisme'. Met de *Nota inzake Verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp* werd een serie veranderingen in de organisatorische sfeer aangekondigd, zoals wijzigingen in het personeelsbeleid

en vooral invoering van regionale directies met landbureaus en daarnaast een afdeling waarin sector-specialisaties waren samengebracht.¹⁸ Dit bracht het hele hulppakket in één hand en leidde tot verwijderen van veel 'dood hout', projecten die al jaren liepen maar weinig resultaat hadden opgeleverd. Tot het oprichten van goede 'ontwikkelingsafdelingen' op de ambassades kwam het niet vanwege doorvoering van de integratie van ministerie en buitenlandse dienst.

Wat minister De Koning evenmin lukte, was het bedrijfsleven tot grotere activiteit stimuleren. Na positieve opmerkingen over de samenwerking met het bedrijfsleven had De Koning het overleg, naar eigen zeggen, 'geïntensiveerd', om aan te geven 'dat ontwikkelingsamenwerking open staat voor constructieve ideeën en plannen uit het Nederlandse bedrijfsleven'. De Koning opende bovendien een potje voor 'Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties', wat uiteindelijk het laatste omstreden hoekje zou zijn, waar de koopman zich op terug moest trekken.

Twee jaar later betoonde de minister zich uitermate teleurgesteld over de reacties die hij van de zijde van het bedrijfsleven had gekregen. Er was 'vrijwel geen enkel initiatief' voorgelegd en er waren 'geen plannen gepresenteerd'. Hij concludeerde: 'Ik vind dat het bedrijfsleven daarmee – althans tot op zekere hoogte – zijn recht op kritiek op het ontwikkelingsbeleid in belangrijke mate heeft verspeeld.' Het Nederlandse bedrijfsleven zou te veel zijn aandacht richten op de Nederlandse hulp ter stimulering van zijn export en te weinig kijken naar wat multilaterale organisaties te bieden hadden. Bovendien zou het te weinig aandacht geven aan de nazorg van leveranties en samenwerkingsrelaties met bedrijven in de Derde Wereld.¹⁹ Intussen was er op initiatief van de Raad van Kerken onderzoek in Colombia verricht naar de rol van dat bedrijfsleven binnen de ontwikkelingssamenwerking; de resultaten daarvan waren uitermate negatief.²⁰

Naast de organisatorische veranderingen waren er twee zaken die de koopman definitief de kelder in leken te duwen. Allereerst werd de 'binding' van de hulp omgezet in 'partiële ontbinding', wat betekende dat Nederlandse hulp deels besteed kon worden in ontwikkelingslanden. Dat leverde in eerste instantie protesten op van de Nederlandse kunstmestindustrie, omdat er na openbare aanbesteding ook kunstmest werd gekocht in Tunesië en Marokko, en zelfs in Koeweit. Het allerbelangrijkste was echter dat er zodoende ook 'lokale kosten' van de Nederlandse

Tabel 1. Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking

<i>Minister</i>	<i>Kabinet</i>	<i>Periode</i>
I. Diepenhorst (ARP)*	Marijnen	1.4.1964-14.4.1965
Th. Bot (KVP)	Cals	14.4.1965-22.11.1966
Th. Bot (KVP)	Zijlstra	22.11.1966-5.4.1967
B.J. Udink (CHU)	De Jong	5.4.1967-6.7.1971
C. Boertien (ARP)	Biesheuvel	6.7.1971-11.5.1973
J. Pronk (PvdA)	Den Uyl	11.5.1973-19.12.1977
J. de Koning (CDA/ARP)	Van Agt I	19.12.1977-11.9.1981
C. van Dijk (CDA/CHU)	Van Agt II	11.9.1981-4.11.1982
E.M. Schoo (VVD)	Lubbers I	4.11.1982-14.7.1986
P. Bukman (CDA/ARP)	Lubbers II	14.7.1986-7.11.1989
J. Pronk (PvdA)	Lubbers III	7.11.1989-19.8.1994
J. Pronk (PvdA)	Kok I	19.8.1994-3.8.1998
E. Herfkens (PvdA)	Kok II	3.8.1998-22.7.2002
A. van Ardenne (CDA)*	Balkenende I	22.7.2002-27.5.2003
A. van Ardenne (CDA)	Balkenende II	27.5.2003-7.7.2006
A. van Ardenne (CDA)	Balkenende III	7.7.2006-

* staatssecretaris

hulp konden worden betaald. En die 'lokale kosten' slokken tegenwoordig nagenoeg de volle 100% van de Nederlandse hulp op.

Ten slotte waren daar de eerste onderzoeken van de nieuwe, door Pronk opgerichte, evaluatiedienst, de *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde*, zoals die naar projecten in de rundveehouderij en de ziekenhuisgezondheidszorg. Deze waren uitermate kritisch over de bereikte resultaten, maar ook over het eigen apparaat, met zinsneden dat dit zich gedroeg als 'een ongeïnteresseerde financier'.²¹ Zo werd de Friese koe het voorbeeld van een Nederlandse 'witte olifant', onaangepast aan de omstandigheden in de hulpontvangende landen.

Keert de koopman terug...?

In het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I, dat in november 1982 aantrad, werd nadrukkelijk gesteld: 'De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zal moeten inspelen op de mogelijkheden en capaciteiten van de Nederlandse economie en samenleving.' Dit zou voor het beleid inhouden: 'meer aandacht' aan de 'verbreding van de ontwikkelingsrelatie en aan de ontwikkelingsrelevante exportbevordering'. De stem van de VVD klonk duidelijker door in deze regels dan bij eerdere kabinetten met de VVD op het terrein van ontwikkelingssamenwerking het geval was geweest. Bij het eerste optreden van het kabinet-

Lubbers in de Kamer, in november 1982, werd een nota over de herijking, de herziening op basis van opgedane ervaringen met het bilaterale hulpbeleid, toegezegd. Het zou anderhalf jaar, verscheidene interne versies en een algehele verandering van de top van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) duren, voor de nota eind april 1984 door VVD-minister Schoo kon worden gepresenteerd.²² In de nota werd aangegeven dat de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid 'in een evenwichtige synthese van beide beleidssporen, armoedebestrijding en verzelfstandiging' moeten worden nagestreefd in de vorm van 'structurele armoedebestrijding'. Op deze nota kwam een stroom van kritiek los, die vooral de grote nadruk op de rol van het bedrijfsleven in het hulpprogramma en het laten vallen van de tweede doelstelling betrof. Waar de

minister 'particuliere sector' schreef, leek alleen 'het bedrijfsleven' bedoeld te zijn. Gesuggereerd werd, onder andere door de latere minister Herfkens, dat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid terugkeerde naar de jaren zestig en naar de 'witte olifanten'.

Minister Schoo deed een verdere poging aan de wensen van het bedrijfsleven tegemoet te komen in de vlak na de Herijkingsnota uitgebrachte *Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid*.²³ Geconstateerd werd dat het terugvloeiingspercentage van de Nederlandse hulp, dat deel van de hulp dat aan Nederlandse goederen en diensten wordt besteed, sinds eind jaren zeventig was teruggelopen. Van de schenkingen en leningen werd in 1978 nog ongeveer 73% en in 1983 nog slechts 56% in Nederland besteed. Ook zo'n 70% van de Nederlandse hulp aan multilaterale organisaties vloeide naar Nederland terug en zorgde hier voor werkgelegenheid. De keuze van activiteiten en sectoren waaraan hulp gelden besteed zouden gaan worden, zou, zo was de conclusie, beter afgestemd moeten worden op het aanbodpotentieel van de Nederlandse economie. Meer uitbesteding en meer overleg met het bedrijfsleven was het adagium.

Tegen de achtergrond van alle organisatorische veranderingen die in de tien jaar daarvoor hadden plaatsgevonden en tegen de kritiek op de binding van

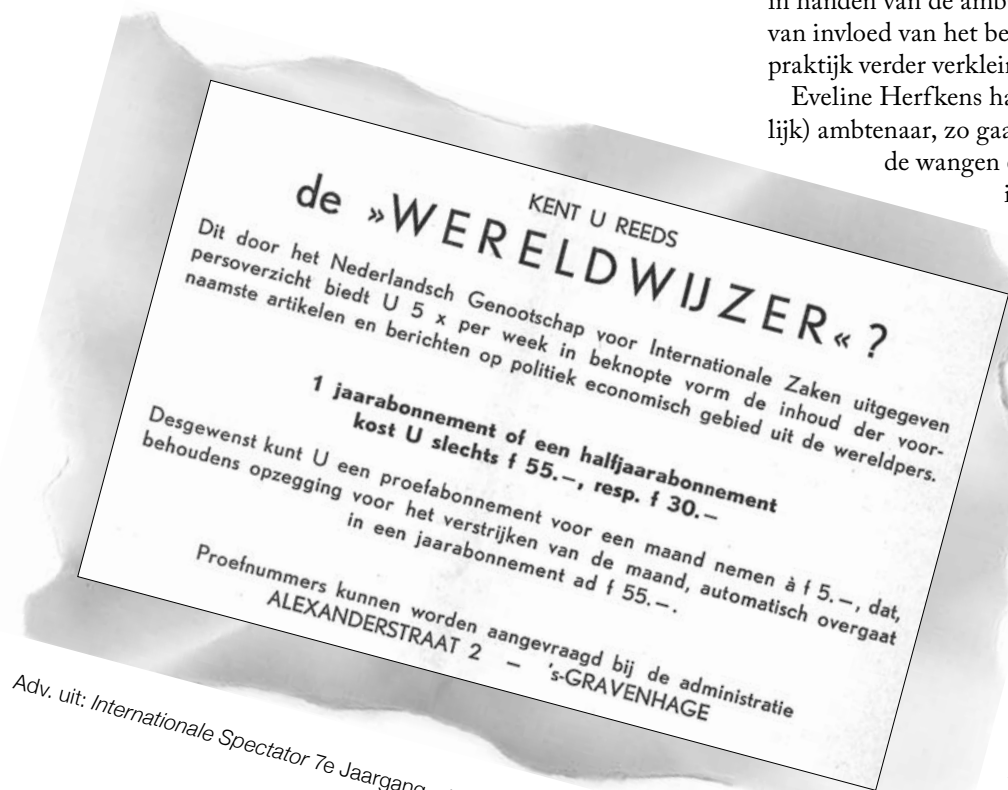
de hulp en projecten die door het Nederlandse bedrijfsleven waren uitgevoerd – kritiek die ook binnen het departement sterk leefde – zou alleen een sterke minister een dergelijke verandering kunnen uitvoeren. Over geen minister voor Ontwikkelingssamenwerking gaan meer anekdotes dan over minister Schoo, maar geen daarvan betreft haar grote kennis en inzicht in de materie. Incidenteel kon de minister deze doelstellingen dus somtijds vorm geven, zoals bij de leverantie van baggerschuiten aan India of van schepen en havenmaterieel voor het Maritiem Plan Indonesië, maar dat waren incidenten en dat was geen structurele inbedding in beleid en uitvoering. Eind jaren tachtig was het *terugvloeiingspercentage* dan ook gedaald naar 52%.

voor een zekere toenadering tot het bedrijfsleven. Zo initieerde hij een garantie-regeling voor investeringen in ontwikkelingslanden (de POPM-regeling), een lang lopende wens van de Commissie Ontwikkelingslanden van VNO/NCW, die Bukman niet had willen honoreren. Van de regeling werd daarna overigens slechts één enkele keer gebruik gemaakt en deze stond dus jarenlang *umsonst* op de begroting. In de Herijking van het buitenlands beleid echter hield Pronk de vingers stevig op de knip, kreeg alleen de minister van Defensie wat kwartjes voor een transportvliegtuig en kon zelfs Van Mierlo geen pink in de beurs van zijn etage-bewoner steken. Als gevolg van de Herijking kwam bovendien de besteding van het grootste deel van de bilaterale hulp direct in handen van de ambassades te liggen, wat de kans van invloed van het bedrijfsleven op besteding in de praktijk verder verkleinde.

Eveline Herfkens had als jong (en verantwoordelijk) ambtenaar, zo gaat de anekdote, met tranen op de wangen en stampvoetend op een kade

in Peru gestaan, waar vier van de vijf door Nederland met hulp-gelden geleverde melkfabrieken onuitgepakt stonden weg te roesten. Als politica maakte haar dat een fel tegenstander van binding en co-auteur van een boekje met een pleidooi voor ontbinding.²⁵ Als minister hervormde zij bovendien het bilaterale beleid zo drastisch (met afschaffen van projecthulp en invoering van hulp voor *sectorprogramma's*) en zo gericht op de agenda van de hulpontvangende landen, dat thans meer dan 90% van de Nederlandse hulp lokaal besteed wordt.

Onder Van Ardenne is daar geen verandering in gekomen. Deze staatssecretaris/minister kondigde weliswaar aan, in navolging van haar christendemocratische voorganger De Koning, dat zij in het kader van de 'partnerschap-vorming' het Nederlandse bedrijfsleven eveneens meer bij de bilaterale samenwerking wilde betrekken, maar dat bleef toch



Adv. uit: *Internationale Spectator* 7e Jaargang – No. 19 – 30 Sept. 1953

Idealen voorop, belangen in de schaduw

Het moge duidelijk zijn dat ook in de volgende kabinetten de koopman geen terugkeer beleefde. Bukman voelde in zijn positie, met het wakend oog van christelijke ontwikkelingsorganisaties en de Raad van Kerken, weinig voor toenadering tot het bedrijfsleven. Pronk had zich in een terugblik op zijn eigen regeerperiode nogmaals groot voorstander van ontbinding getoond.²⁴ Hij stond echter wel

vooreerst het werk van de kleine potjes en programma's en niet van het grote geld, dat onaangetast in de sectorprogramma's bleef, onder directe verantwoordelijkheid van de ambassades.²⁶

Tot besluit

Natuurlijk kan in dit korte artikel niet *de* geschiedenis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking geschreven zijn. Het behandelt slechts één (belangrijk) aspect van het belangrijkste onderdeel van die samenwerking, de *bilaterale hulp*. Ik hoop te hebben kunnen aangeven dat de veranderingen daarin belangwekkend zijn geweest en, bovendien, dat die niet op een ondubbelzinnige manier tot stand zijn gekomen. Een bont mengsel van studies en nieuwe informatie, van persie van buiten en binnen, van organisatorische veranderingen tussen en binnen departementen hebben die verandering tot stand gebracht en hebben, om het in de allegorie van dit artikel te blijven formuleren, de dominee de overhand gegeven boven de koopman. Daarenboven: het verhaal over die veranderingen en hun totstandkoming gaat dwars in tegen alle gangbare clichés die er nog steeds te berde worden gebracht over Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de bewindspersonen die daar de afgelopen 42,5 jaar de scepter hebben gezwaaid. Zo dateren de mislukkingen in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor een groot deel uit de jaren zestig en zeventig en zijn ze een gevolg van (dubbele) binding van de hulp. En zo is een aantal belangrijke veranderingen juist ook onder minister Jan de Koning doorgevoerd.

Clichés zijn niet de windmolens van deze tijd waarvoor Cervantes ons de heuvel op stuurt. Ze geven eerder verschillen in diepgang van kennis en debat, van beoordelingsvermogen aan. Zo blijven bijvoorbeeld de verschillen in beoordeling over de diverse domeinen van het buitenlands beleid opmerkelijk. Er is niemand die naar aanleiding van het weinig verheffende optreden van Nederlandse militairen in Srebrenica ervoor heeft gepleit het Nederlandse leger af te schaffen. Evenmin is gevraagd het aantal Nederlandse diplomaten drastisch te verminderen, nadat opzichtig was gefaald bij bijvoorbeeld het verkrijgen van belangrijke internationale posten. Laat staan dat er ooit een diepgaande evaluatie is geweest van noodzaak, nut en gevraagde omvang van onze ambassades in Londen, Parijs of Rome. De discussie over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zou ook na 57 jaar nog aan inhoud winnen als clichématige analyses zouden verdwijnen en de waarde van dit beleidsveld,

ook voor het aanzien van Nederland in deze roerige wereld, juist zou worden beoordeeld.

Noten

- 1 Dat geldt evenzeer voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook voor instituten op het terrein van de internationale betrekkingen, die veelal geen specialisten op ontwikkelingsbeleid in dienst hebben, maar wel velen op andere terreinen van internationaal beleid.
- 2 Zo wordt in het bekende proefschrift van Joris Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles – A Study of Dutch Foreign Policy* (Den Haag: Martinus Nijhoff, 1979), de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijk tot de 'principles' gerekend en niet tot de 'profits'. Overigens werd in een ander, later, proefschrift van een VVD-er ontwikkelingssamenwerking wel degelijk gekoppeld aan 'peace' en 'profits': zie G. van der List, *De Macht van het Idee: De VVD en het Nederlandse Buitenlandse Beleid 1948-1954*, Leiden: DSWO Press, 1995.
- 3 Zie E. de Vries, 'Point Four en Nederland', in: *Internationale Spectator*, jrg. 3, nr 24, 30 november 1949, blz. 1-4; en ook: J. van Soest, *Het begin van de ontwikkelingshulp in de Verenigde Naties en in Nederland 1945-1952*, Nijmegen, Proefschrift KUN, 1975, hfst. 6. Eerder, in 1948, waren overigens in VN-verband ook al initiatieven genomen voor het op gang brengen van de hulpverlening.
- 4 Aldus De Vries (*a.w. noot 3*), voorzitter van de eerste interdepartementale commissie voor ontwikkelingssamenwerking (WHITHALL = Werkcommissie inzake Technische Hulp aan Laagontwikkelde Landen).
- 5 Citaat uit: *Nota inzake de hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden*, Handelingen Tweede Kamer, nr 4334, nota nr 2, april 1956.
- 6 *Nota over de hulp aan minder-ontwikkelde landen*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, augustus 1962. De volgende citaten van blz. 8, 9 en 14.
- 7 Verbond van Nederlandse Werkgevers/Centraal Sociaal Werkgevers Verbond/Katholiek Verbond van Werkgeversvakverenigingen/Verbond van Protestants-Christelijke Werkgevers, *Samenwerking met ontwikkelingslanden*, Den Haag, december 1960.
- 8 Sinds kort kan de enthousiaste onderzoeker dat voor een deel ook zelf nalezen in de serie documenten verzameld in: *Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave. Delen 1 t/m 4*, Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, 2002-2005. In het bijzonder in zijn inleiding bij Deel 2 laat projectleider Marc Dierikx geen enkel misverstand bestaan over deze oriëntatie op handelsbelangen en de rol van Economische Zaken daarbij.
- 9 Interview met het weekblad *Accent*, 4 januari 1969. Zie ook: D. de Graaf, *Udink, de man van de hulp*, Odijk: Sjaloom, 1971.

- 10 Zie ook: P. Maas, 'Kabinetsformaties en ontwikkelingssamenwerking', in: A. Melkert, *De volgende minister - Ontwikkelingssamenwerking binnen het kabinet: 1965 tot ?*, Den Haag: NOVIB, 1986, blz. 23-89, i.h.b. blz. 56-62. Zie ook: J. Engels, *De minister zonder portefeuille*, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1987, blz. 121-128. Tevens interviews met Jan Pronk, die ik hield in Den Haag, 20 februari, 13 maart en 25 mei 1987. Volgens hem waren de bilaterale bureaus van de BEB uitermate zwak, stuurden ze hun mensen op pad met boodschappenlijstjes.
- 11 Zie ook het artikel van een toenmalige ambtenaar bij de Financiële hulpafdeling P. Marres, 'Kluistert binding de Nederlandse hulp?', in: *Internationale Spectator*, maart 1980, blz. 131-139.
- 12 *Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking - Om de kwaliteit van de Nederlandse Hulp*, Begroting 1977 Buitenlandse Zaken, hfst. V, bijlage 4, september 1976.
- 13 D. Bol, 'Minister Pronk en de doos van Pandora - Commentaar op de Nota Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking', in: *Internationale Spectator*, september 1976, blz. 501-513. Deze voegt er wel direct aan toe: 'zij het nogal pretentius'.
- 14 Zo plaatste het weekblad *Elseviers Magazine* (30 april 1977) Pronk met 'Castro-pet' en Cubaanse sigaar op de voorpagina van zijn nummer onder de titel 'De dure avonturen van Jan Pronk'. Overigens diende ook een ARP-parlementslid een motie in om Cuba van de lijst afgevoerd te krijgen, maar die werd, evenals een VVD-motie, afgewezen.
- 15 Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, *Bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, 1974. Ten slotte werd ook de hulp aan Cuba besteed aan de aanschaf van medische apparatuur van Philips Medical Systems.
- 16 Daarvan zijn vele voorbeelden te geven. Een reeks daarvan is te vinden in: P. Hoebink, *Geven is Nemen. De Nederlandse Ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*, Nijmegen: Proefschrift KUN/Stichting Derde Wereld Publikaties, 1988.
- 17 Memorie van Toelichting, Begroting 1979, hfst. V, blz. 49, 75-76.
- 18 *Nota inzake Verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp*, Begroting 1980, hfst. V, bijlage V.2, september 1979.
- 19 Rede 'Nederlandse ontwikkelingshulp en export' voor de 24ste Jaarbeurs van het Oosten op 18 september 1980, *IS-Informatie*, nr 17.
- 20 Zie bijv. D. Bol, 'Over eenzame baggerschuiten ...: Neerlands hulp aan Colombia en Bangladesh', in: *Internationale Spectator*, september 1978, blz. 542-551. Gelijksortige, kleinschalige onderzoeken zouden in de jaren '80 door SOMO worden verricht met gelijksoortig resultaat.
- 21 In de semi-officiële geschiedschrijving van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (*De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999*, Den Haag: SDU, 1999) werd niet alleen censuur gepleegd op 'te positieve' artikelen, er werd bovendien aan al deze evaluaties geen enkele aandacht besteed. Het mag geen verwondering wekken dat de door auteurs en commissie oorspronkelijk gekozen titel 'Doe wel en zie niet om' grote wrevel wekte binnen het ministerie.
- 22 *Nota Herijking bilateraal beleid*, Tweede Kamer, 18 350, vergaderjaar 1983-1984, 1 mei 1984.
- 23 *Nota Ontwikkelingssamenwerking en werkgelegenheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 503, augustus 1984. Navolgende citaten van blz. 5-6.
- 24 Dit in een lange bespreking van het proefschrift van de auteur van dit artikel: J. Pronk, 'De linker- en de rechterhand in de Nederlandse ontwikkelingshulp', in: *Derde Wereld*, jrg. 8, nr 3, oktober 1989, blz. 13-35.
- 25 E. Herfkens & N. van der Lans, *Ontwikkelingshulp en de rol van het bedrijfsleven: Solidariteit in ontbinding?*, Amsterdam: Evert Vermeer Stichting, 1986.
- 26 Voor een overzicht van deze perioden zie mijn artikelen in de *Internationale Spectator*, juli/augustus 1998, april 2002 en mei 2004.

Dr. P.R.J. Hoebink is verbonden aan het *Centre for International Development Issues* (CIDIN) van de Radboud Universiteit Nijmegen en lid van de algemene redactie van de *Internationale Spectator*.

Eb en vloed in Nederlands-Belgische betrekkingen

De diagnose is al vaak gesteld: België en Nederland hebben een curieuze relatie. Er is veel dat hen samenbrengt: twee kleine/middelgrote staten aan de Noordzee, in de noordwestelijke hoek van West-Europa, beide heel erg afhankelijk van internationale handel voor hun binnenlandse welvaart en van de *goodwill* van de buurlanden voor hun veiligheid. Vitale belangen zouden hen dus in dezelfde diplomatieke bedding moeten duwen, maar dat blijkt maar af en toe te lukken. Ze delen een vijfhonderd kilometer lange grens, maar wederzijdse onwetendheid is courant. Nederland speelde ooit de rol van gidsland, waar zijn zuiderbuur een grenzeloze bewondering voor koesterde, en Den Haag liet het zich welgevallen. Nu Nederland vandaag veel weg heeft van een dolend land, kijkt België (of is het Vlaanderen?) hoofdschuddend en met enig geloof toe.

De eerste honderd jaar

Eerst was er 1830. De Belgen scheurden zich af van Nederland en hoopten van de gelegenheid gebruik te maken ook nog wat grondgebied in Zeeuws-Vlaanderen en Nederlands Limburg in de wacht te slepen. Hun bedoeling was zo klassiek als wat: hoe meer grondgebied, hoe meer macht – en dus hoe rijker en hoe veiliger. Aan het einde van de Eerste Wereldoorlog deed België nog even een gooi naar die gebieden; Nederland mobiliseerde zijn troepen, maar de grote mogendheden verhinderden dat het tot krijgsgeweld kwam. Men liet de grenzen zoals ze waren getrokken.

Beide landen stonden in die eerste honderd jaar nochtans niet altijd met getrokken messen tegenover elkaar. In de jaren vijftig van de negentiende eeuw ondernamen de Belgen enkele pogingen tot militaire entente, tegen Frankrijk, en zelfs tot een 'union politique', die Nederland, België en Rijnland zou omvatten. Maar het project verzandde toen bleek dat de Franse bedreiging niet reëel was. Een decennium later vond een nieuwe toenaderingspoging plaats, maar die strandde dan weer op de iets te nadrukkelijke belangstelling van de Belgische koning Leopold II commerciële voordelen te halen uit de Nederlandse koloniën.

Pas in de jaren dertig van de twintigste eeuw von-

den beide landen elkaar. Hun vitale belangen liepen voor het eerst echt parallel. De *krach* van Wall Street desintegreerde de wereldeconomie tot concurrerende nationale economieën. De meeste staten zochten hun heil in een economisch nationalisme, waarbij iedere staat ernaar streefde een eiland van welvaart te zijn, ten koste van de andere staten. Net als Nederland hield België echter vast aan vrijhandel en monetaire stabiliteit. Dat leek het beste pad te zijn naar herstel van de internationale handel. Maar op mondiaal niveau lukte dat niet en dus werd geopteerd voor de tweede beste keuze: regionale ententes. In december 1930 trad België toe tot de Oslo-Conventie (bestaande uit Zweden, Noorwegen, Denemarken, Nederland en België) en in juni 1932 tot de Ouchy-Conventie (België, Nederland en Luxemburg). Beide initiatieven waren aanzetten tot een regionale economische unie, gebaseerd op het vrijhandelsprincipe en verlaging van de douanetarieven om de onderlinge handel staande te houden.

Ook op veiligheidsgebied spoorde België en Nederland in dezelfde richting. In juli 1938 voegde België zich bij de groep van zeven neutrale landen, die hoopten aan het dreigende oorlogsgevaar te ontsnappen door al hun internationale verbintenissen in het kader van de Volkenbond op te geven om geen voorwendsel te bieden aan de grote buurlanden. Het waren niet de fraaiste bladzijden in de diplomatieke geschiedenis van beide landen. De vrijwillige neutraliteit, eufemistisch als 'zelfstandigheidspolitiek' bestempeld, mislukte trouwens. In Londen vonden beide regeringen elkaar terug in ballingschap.

Samen sterk

In 1941 legden Johannes van den Broek en Camille Gutt aan hun respectieve regeringen in Londen een plan voor dat helemaal in de lijn lag van de vooroorlogse regionale ententes: een douane-unie tussen België en Nederland. Het voorstel strandde echter op allerlei technische bezwaren. Twee jaar later lag het opnieuw ter tafel van beide regeringen en ditmaal was de ontvangst warmer. Brussel en Den Haag zagen zich immers geconfronteerd met een gemeenschappelijke bedreiging. Over hun hoofden heen waren Washington en Londen plannen aan

het smeden voor een vérgaande hertekening van de politieke landkaart van Europa, ten nadele van de kleinere staten.

Het ontbrak de kleine staten aan macht, zodat nauwere onderlinge samenwerking onontbeerlijk was om de plannen van de grote mogendheden te keren. De ministers E.N. van Kleffens en Paul-Henri Spaak zagen in een Benelux-douane-unie een sterk politiek signaal, dat de eerdere technische bezwaren opzij deed zetten. In augustus 1943 sloten beide landen met Luxemburg een monetair akkoord. Een jaar later volgde de douane-unie, die het pad moest effenen naar een duurzame economische unie.

De Benelux-samenwerking beleefde haar hoogtijdagen in de eerste naoorlogse jaren, toen beide landen – samen met Luxemburg – gelijksoortige vitale belangen te verdedigen hadden. Ze hadden eenzelfde visie op het economisch herstel van West-Europa en de integratie van de Duitse economie. Ze kozen uitdrukkelijk partij tegen Frankrijk. Zij wezen de territoriale afsplitsing van Rijnland en Ruhr af en benadrukten de nauwe band tussen het herstel van de Duitse en van de West-Europese economie.¹ Het Marshall-herstelprogramma werd hun onverwachte hefboom.

Hoewel het niet als zodanig deel uitmaakte van de oorspronkelijke plannen van George C. Marshall, wenste de Benelux van diens voorstel gebruik te maken om het intra-Europese handelsverkeer te verbeteren, de convertibiliteit van de eigen munten te verhogen en de opname van Duitsland in het Europese economische verkeer te bespoedigen. Traditiegetrouw opteerden de drie landen immers alle voor oprichting van een zo groot mogelijke West-Europese vrijhandelszone om de traditionele handelsstromen op het Europese continent te herstellen.

De Benelux trad op als één delegatie en vormde daardoor een reële machtsfactor in de Marshall-besprekingen. Zij veroverde zich een plaats in de internationale conferenties. Het was een 'hechte, middelgrote entiteit'.² In Nederlandse ogen had België in die dagen overigens wat weg van een rijke oom. België was relatief onbeschadigd uit de oorlog gekomen. De economische wederopbouw ging onmiddellijk van start, mede dank zij de omvangrijke financiële middelen waarover het land beschikte. België fungeerde toen praktisch als de bank van half Europa. Het stelde aanzienlijke leningen ter beschikking van zijn handelspartners om deze in staat te stellen aankopen te verrichten in België, wat de industriële en commerciële activiteiten van het land stimuleerde. Tegen 1947 had België 13 miljard fr.

uitstaande leningen, met Nederland als zijn belangrijkste afnemer.

Supranationalisme en atlantisme

Medio jaren vijftig werd dat Benelux-succes nog eens overgedaan. Opnieuw vonden Brussel en Den Haag elkaar in een *gedeelde bedreiging*. In de loop van 1954 volgde België met enige bezorgdheid de Frans-Duitse gesprekken met het oog op een geprivilegieerde industriële en economische as. Het gecombineerde gewicht van beide grote staten zou de kleine buurlanden onherroepelijk meeslepen, zonder dat zij daar zelf wat in de melk te brokkelen hadden. Op het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken zocht men naar een tegenzet. Die vond men in een voorstel van de Nederlandse minister van buitenlandse zaken Johan-Willem Beyen. Die had aan zijn Belgische ambtgenoot Paul-Henri Spaak gesuggerd terug te vallen op een klassieke Europese formule: door de instelling van een douane-unie de volledige liberalisering van de intra-Europese handel bevorderen, met een gemeenschappelijke markt als einddoel. Hij voegde er evenwel een nieuw element aan toe, namelijk een supranationale architectuur. De Belgen vonden in dit perspectief de verhoopte tegenzet voor de gevreesde as Bonn-Parijs. Een *supranationaal georganiseerde vrijhandelszone* vormde voor kleine staten immers het beste verdedigingsmechanisme tegen terugkeer naar het klassieke machts-evenwichtsspel, waarin de groten domineren en de kleintjes de 'buffers en schokdempers' zijn.

De rest is bekend. De drie Beneluxlanden legden het intussen historisch Messina-memorandum voor aan de overige EGKS-landen. Dat plaveide de weg naar de Europese Economische Gemeenschap. De supranationale EEG-architectuur bevatte de bouwstenen voor een niet-hegemonistische organisatie van de betrekkingen tussen Europese staten: de centrale rol van de Commissie, de controle op de werking van de EEG-lidstaten door het Europese Hof van Justitie en de Rekenkamer en vooral het stemmengewicht in de ministerraad. Het delicate besluitvormingsmechanisme bevoordeelde de kleine staten relatief meer dan de grote, omdat deze zich niet opnieuw als een directorium konden opstellen. Voor de kleine lidstaten lag hierin de waarborg tegen terugkeer naar de machtspolitieke verhoudingen van het *interbellum*.

Enige tijd later zouden Belgen en Nederlanders elkaar nog één keer vinden in een *gedeelde gevoel van bedreiging*. In februari 1961 suggereerde de Franse president De Gaulle de politieke samenwerking onder de zes EGKS-staten te institutionaliseren. Daar-



toe werd een commissie opgericht, onder leiding van de Franse diplomaat Fouchet. Onder de Zes was alleen de Nederlandse regering, met Joseph Luns als minister van Buitenlandse Zaken, tegen het voorstel gekant, vanwege de anti-Atlantische inspiratie van het project. Paul-Henri Spaak gaf De Gaulle aanvankelijk het voordeel van de twijfel, ook al had hij bedenkingen bij de mogelijke consequenties ervan voor de samenwerking in NAVO-verband. In opeenvolgende versies van het 'Fouchetplan' bleek het water tussen de Benelux-landen en Frankrijk echter te diep. Naarmate duidelijk werd dat het intergouvernementele karakter van de politieke samenwerking de supranationale architectuur van Europa dreigde aan te tasten en dat een *Frans-Duits leiderschap* over Europa geambieerd werd als strategisch alternatief voor het Amerikaanse leiderschap, schoof Spaak geleidelijk in de richting van Luns op. Het kapseizen van het gaullistische project was meteen ook het *laatste grote succes* van de nauwe Belgisch-Nederlandse diplomatieke samenwerking.

Wat beide landen uit elkaar drijft

De verwijdering tussen België en Nederland was tot op zekere hoogte de keerzijde van het succes van hun samenwerking. Wat kon een innige Nederlands-Belgische samenwerking de partners immers nog meer bieden, nu zij hun vitale belangen verankerd zagen in het Atlantische Europa, bestaande uit de supranationale constructie van Europa en het Amerikaanse politieke leiderschap.

België en Nederland hebben altijd zowel gezamenlijke als uiteenlopende belangen gehad. In de naoorlogse periode wogen de eerste meestal zwaarder dan de tweede. Ook al waren tegenstellingen toen secundair, ze bestonden wel degelijk. Een vroeg voorbeeld daarvan gaf J. Linthorst Homan in 1951. Met enige ongerustheid noteerde hij de tweespalt tussen de 'praktische' en de 'princiële' zijde van het landbouwbeleid van beide landen. Met de eerste benadering doelde hij op de uiteenlopende landbouwbelangen van beide landen, die België volgens hem ertoe brachten 'het bovenationale [te offeren] op het nationale Belgische altaar'. Dat dreigde het tweede aspect in het gedrang te brengen, namelijk de in 1944 beoogde versterking van de positie van de drie landen.³

Kortom, als een dwingende gemeenschappelijke bedreiging de uiteenlopende belangen niet langer neutraliseert, dan duwen twee krachten beide landen uit elkaar: de politieke cultuur en de diplomatieke cultuur.

Diplomatieke cultuur

Veel meer dan Nederland heeft België steeds beseft een kleine staat te zijn. Op Luxemburg na, was het immers omringd door staten die alle zonder uitzondering machtiger waren dan België zelf. Elk van hen had in Belgische ogen bovendien wel een goede reden het einde van het land te wensen of op zijn minst de koers van het land in eigen voordeel te sturen. *Argwaan tegenover alle buurlanden*, zonder uitzondering, is een onderdeel van de collectieve psyche van de Belgische diplomatie.⁴ Vanaf de geboorte van het land inspireerde dat een evidente rode draad in de diplomatieke strategie: de eigen bewegingsvrijheid tegenover de buurlanden zo groot mogelijk houden en de pressiemogelijkheden van de grote burens op België zo klein mogelijk.

Nederland heeft dat Gulliver- (of Lilliput- of Calimero-)complex nooit gekend, integendeel. Dertien jaar geleden beschreef de onvolprezen historicus E.H. Kossmann in dit blad hoe Nederland, in eigen ogen en in de ogen van de internationale gemeenschap, in 1830 duidelijk een trapje hoger stond dan zijn zuiderbuur – wat het des te moeilijker maakte

Na de Tweede Wereldoorlog had België in

Nederlandse ogen iets weg van een rijke oom

de 'rangverlaging' te verwerken toen de zuidelijke provincies zich afscheidden: 'Voor het eerst in zijn carrière werd het feitelijk in de rol van de kleine staat gedrongen, ondanks zijn anciënniteit niet van meer gewicht dan de nieuwkomer België.'⁵

Deze uiteenlopende diplomatieke cultuur verklaart de contradictoire impuls in het Nederlands buitenlands beleid: de *kleinste van de groten* willen zijn en de ervaring al te dikwijls slechts als de *grootste der kleintjes* erkend te worden. Onder invloed van het eerste neigt de Nederlandse diplomatie naar een intergouvernementele preferentie en waagt het zich aan het spel van wisselende coalities. Het tweede duwt Nederland juist weer in communautaire bedding. België daarentegen zoekt sinds de jaren vijftig systematisch – zij het af en toe met enig on-Hollands pragmatisme – beschutting in het tweede, vanuit de overtuiging dat het supranationalisme het beste correctiemechanisme blijft tegen het overwicht van de groten over de kleintjes.

De uiteenlopende diplomatieke cultuur verklaart ook waarom Nederland en België een verschillende

relatie koesteren tot de Verenigde Staten. Het verschil tussen de 'Atlanticus' Van Kleffens en de 'Europeaan' Spaak op het einde van de Tweede Wereldoorlog is welbekend. Cees Wiebes en Bert Zeeman merkten in dit blad op dat Nederland zich in die periode opstelde als een 'middelgrote' mogendheid en lid wilde worden van meer dan één regionale veiligheidsorganisatie.⁶ België van zijn kant besepte dat het klein was en werd met Spaak een vurig pleitbezorger van een West-Europese entente, die vrijhandel en veiligheid moest garanderen – totdat het zich in 1948 in arren moede en bij gebrek aan alternatief uiteindelijk ook schikte naar het Amerikaanse leiderschap.

Tegenwoordig heet de keuze tussen een Atlantische of een Europese opstelling in Nederland een kwestie van 'zelfstandige afweging' te zijn, met andere woorden een *kwestie van tactiek*.⁷ In België is de primaire keuze voor Europa als het geprivilegieerde niveau van de Belgische internationale positiebepaling en belangenbehartiging sinds de jaren negentig daarentegen een *strategische keuze*. Wat België dwars zit in

Het 'middelgrote' Nederland als bruggenbouwer tussen Europa en Washington, het 'kleine' België als ijkpunt van een communautair Europa

de huidige Amerikaanse koers, heeft weinig te maken met de Verenigde Staten als zodanig of met anti-amerikanisme. Het laat zich gemakkelijk samenvatten: de Verenigde Staten zijn te dominant en te onvoorspelbaar. Een grote mogendheid die over een militaire superioriteit beschikt en verklaart dat als het *policy instrument* bij uitstek te willen hanteren en daarenboven zich niet gewillig laat binden aan regels die wel voor anderen gelden, is in Belgische ogen een bron van onvoorspelbaarheid in het internationale systeem. Deze houding stemt overeen met de oerklassieke Belgische weerzin tegen het te grote gewicht van grote mogendheden op kleine staten als België en tegen internationale onvoorspelbaarheid, die kleine staten reduceert tot speelbal der groten. In een unipolaire wereld, zo zou men de grootste gemene deler in de Belgische diplomatieke cultuur kunnen omschrijven, is een tegenwicht – een correctiemechanisme – nodig en alleen Europa kan die ambitie dragen, omdat het over de nodige economische, militaire en politieke macht en invloed beschikt.

Het 'middelgrote' Nederland als *bruggenbouwer* binnen Europa en tussen Europa en Washington, het 'kleine' België als *ijkpunt* van een communautair Europa dat in een multipolaire wereld een autonome rol kan spelen, zo zou men de internationaal-politieke consequenties van het uiteenlopen van de diplomatieke cultuur tussen beide landen kunnen samenvatten.

Politieke cultuur

Maatschappelijk delen Nederland en België vele kenmerken: verzuiling, breuklijnen, maar ook levendige particularismen. In tegenstelling tot België heeft dit in Nederland echter nooit tot een centrifugale politiek-institutionele ontwikkeling geleid – behalve dan in de campagne voor een Brabants volkslied. Vlamingen zijn geen zuidelijke Nederlanders, maar noordelijke Belgen. Ze hebben de taal gemeen met hun Noordelijke burens, maar de cultuur met hun Waalse landgenoten, zo kan worden afgeleid uit de woorden van een hoge Nederlandse cultuurambtenaar tijdens een bijeenkomst van het Algemeen-Nederlands Congres in Brussel in 1993.⁸

Uitgerekend in dat jaar verwierven de deelstaten in België het grondwettelijk recht verdragen af te sluiten met het buitenland. De Belgische staats hervorming, die in 1970 van start ging, is nooit aan Nederland besteed geweest, terwijl zij in Vlaanderen bij sommigen de romantische hoop opwekte op een Nederlands-Vlaamse entente – om telkens weer te botsen op Nederlandse onverschilligheid.

Het is opvallend hoe in dit blad in de loop van de jaren negentig plotsklaps met enige regelmaat stukken verschenen over die Vlaams-Nederlandse samenwerking. Zowel van Nederlandse zijde, maar vooral van Vlaamse zijde leek het er even op dat de band tussen de Vlaamse deelstaat en Nederland de overhand zou krijgen op de bilaterale Belgisch-Nederlandse relatie. De Antwerpse hoogleraar Yvan Vanden Berghe omschreef die verwachting als volgt: nu de Benelux is afgedaan, moet misschien gedacht worden aan een 'politieke unie' onder de vorm van 'NEVLAB', Nederland-Vlaanderen-Brussel.⁹ Boven de Moerdijk vond die visie weinig weerklank. Uiteindelijk werd de droom ook aan Vlaamse zijde opgeborgen. Nederland werd *voor Vlaanderen* een 'bevoorrechte partner', maar ook niet meer dan dat. Net zoals de innige Belgisch-Nederlandse naoorlogse samenwerking plaats had gemaakt voor een afstandelijke relatie, zo ook werd het water tussen politiek Nederland en politiek Vlaanderen dieper – terwijl de burgers uit beide landen opvallend genoeg dichter bij elkaar kwamen.¹⁰

Partners in bange dagen, buren op doorsneedagen

Zestig jaar 'curieuze' Nederlands-Belgische relatie laat zich misschien best als volgt samenvatten: in tijden van grote nood zoeken beide landen beschutting bij elkaar. In afwezigheid van een gemeenschappelijke bedreiging zijn het gewone buren, met alle bijbehorende grote en kleine ergernissen.

Die dynamiek verklaart waarom er soms sprake kan zijn van een opflakkerende liefde. Zo was er in de eerste helft van de jaren negentig weer even sprake van passie. Een nieuwe uitbreidingsgolf van de Europese Unie dreigde de positie van de kleine lidstaten in het gedrang te brengen. De grote lidstaten bevestigden hun machtspositie door geregeld de Commissie te omzeilen, herziening te eisen van het stemmengewicht in de communautaire besluitvorming en voorkeur te geven aan een meer uitgesproken intergouvernementele benadering, in de vorm van een directorium van de groten.

Deze bedreiging voor de supranationale architectuur van de Europese constructie dreef Brussel en Den Haag weer even in elkaars armen. De Benelux werd opnieuw ontdekt. Het informele en *ad-hoc*-overleg werd opgevoerd aan de vooravond van internationale vergaderingen, in de Verenigde Naties, de West-Europese Unie, de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), de EU. Formele Benelux-memoranda volgden elkaar in snel tempo op. Ze vertolkten alle dezelfde gemeenschappelijke uitdaging: de verdieping van de Europese Unie, met andere woorden het supranationalisme als ultieme garantie van de kleintjes tegen de groten veiligstellen.

Deze opgeflakkerde liefde werd mogelijk gemaakt door een koerswending in de internationale opstelling van Nederland. Met de 'Herijkingsoefening', zo constateerde Jan Rood,¹¹ werd een sterke continentale heroriëntatie de nieuwe vaarroute, inclusief een verankering aan het Duits-Franse leiderschap, met als communicerend vat een minder uitgesproken pro-Amerikaanse oriëntatie. Onder Hans van Mierlo leek het erop dat Nederland met bolle zeilen koers zette naar een federaal, supranationaal Europa, met inbegrip – en dat is een belangrijke component van een Politieke Unie – van het buitenlands en defensiebeleid. Het leek heel erg op de Belgische internationale koers. Maar lang duurde dat niet.

Met Paars II ging Nederland, zo gaf ook Rood aan, vervolgens opnieuw laveren tussen het communautaire gedachtegoed en de immer aanwezige *verleiding van deelname* – als zelfverklaarde kleinste van de grote Europese mogendheden – aan het intergou-

vernementeel spel van wisselende coalities. De continentale koers werd ingeruild voor herstel van het Atlantische primaat en het intergouvernementalisme haalde het weer op het communautaire primaat. De frontale botsing – eerst in Amsterdam in 1997, vervolgens in december 2000 in Nice – is in dit licht geen verrassing. Wim Kok sleept een extra stem voor Nederland in de wacht in het stemmengewicht, een erkenning dat Nederland dus niet langer tot dezelfde categorie behoorde als het 'kleine' België.

Ooit ging het goed en vervolgens wat minder. Zo was het de afgelopen zestig jaar en zo zal het de komende zestig jaar zijn, zoals in elk huwelijk.

Noten

- 1 Jan Willem Brouwer, 'Répondre à la politique européenne française. La Belgique et le Conseil de Coopération économique, 1944-1948', in: Michel Dumoulin (red.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*, Louvain-la-Neuve: Ciaco, 1987, blz. 73.
- 2 Tubbela van Delft, 'Hoe verder met de Benelux?', in: *Internationale Spectator*, 22 december 1973, jrg. XXVII, 22, blz. 790.
- 3 J. Linthorst Homan, 'De principiële zijde van de Landbouwzaak in de Benelux', in: *Internationale Spectator*, 7 februari 1951, jrg. 5, nr 3.
- 4 Nederlandse, maar ook Vlaamse, waarnemers vermoeden in de Belgische buitenlandse politiek dikwijls een francofiële oriëntatie. Hoewel dat zeker heeft meegespeeld bij individuele bewindslieden, is argwaan voor Franse bijbedoelingen een bijna constant gegeven in de diplomatieke geschiedenis van België.
- 5 E.H. Kossmann, 'Het ingewikkelde verleden', in: *Internationale Spectator*, oktober 1993, blz. 549.
- 6 Cees Wiebes & Bert Zeeman, 'Nederland, België en de sovjetdreiging (1942-1948)', in: *Internationale Spectator*, september 1987, blz. 469 en 471.
- 7 Frank Majoor in: *Met het oog op morgen. De toekomst van de Nederlandse diplomatie*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003.
- 8 J.C. Mulder, 'Vlaanderen en Nederland cultureel tot elkaar', in: *Internationale Spectator*, juni 1993, blz. 344.
- 9 Yvan Vanden Berghe, 'Vlaanderen en Nederland. Vazallen of medespelers?', in: *Internationale Spectator*, januari 1993, blz. 38.
- 10 Yvan Vanden Berghe, 'Het water wordt steeds dieper?', in: *Internationale Spectator*, oktober 2003, blz. 457-458.
- 11 Jan Rood in: *De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag: Instituut Clingendael, Clingendael-notitie 22, februari 2004.

Rik Coolsaet is hoogleraar internationale politiek aan de Universiteit Gent en directeur van het Departement 'Veiligheid & Global Governance' op het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) te Brussel.

Van afscheid van de neutraliteit tot postmoderne identiteitscrisis?

De titel van dit essay is mij opgegeven door de eindredactie van de *Internationale Spectator*. Het vraagteken aan het eind verduidelijkt de opdracht in zoverre, dat ik de vrijheid behoud om tot te slotsom te komen dat de ontwikkeling van het Nederlands buitenlands beleid niet noodzakelijkerwijs op een 'postmoderne identiteitscrisis' is uitgelopen. Ik maak in dit essay – volgens dr Johnson 'een probeersel, *not a finished piece*' – enerzijds gebruik van de inzichten die ik enkele jaren geleden ontwikkelde in 'Een nieuwe zelfstandigheidspolitiek'.¹ Niet om eten van gisteren op te warmen, maar omdat recente ontwikkelingen allerm minst een breuk hebben ingehouden met tendensen die ik toen onderkende. Anderzijds baseer ik mij op mijn *Het einde van het verleden. Nederland aan het begin van de 21^e eeuw* (Amsterdam, Prometheus), dat in 2007 verscheen.

De eerste eeuw van zijn bestaan koesterde het koninkrijk Nederland, dat geografisch zijn vorm kreeg in 1839, zich met de gedachte in de wereld een geheel eigen positie in te nemen. Niet volkenrechtelijk vastgelegd, zoals het afgescheiden België, dat zijn neutraliteit gegarandeerd zag door een verdrag tussen de grote mogendheden – toen nog allemaal Europees. Maar feitelijk was er geen verschil. Onder de latere, enigszins parmantige titel 'zelfstandigheidspolitiek' kwam een omzichtig buitenlands beleid tot stand, erop gericht de positie van ons land als handelsnatie te handhaven en te versterken, daarbij inbegrepen het koloniale rijk. Een eeuw lang was deze neutraliteits- of zelfstandigheidspolitiek tamelijk succesvol. Bij de vorming van het Duitse Rijk werden geen pogingen ondernomen Nederland of delen daarvan er ook deel van te laten uitmaken. De Eerste Wereldoorlog trof ons land niet.

Op 10 mei 1940 kwam er een eind aan deze eeuw. Het heeft echter meer dan de vijfdaagse oorlog en daaropvolgende bezetting gevegd om het tot de Nederlandse politieke elite door te laten dringen dat hiermee definitief een eind was gekomen aan de 'zelfstandigheidspolitiek'. Pas halverwege de oorlog ging de regering in ballingschap zich tot de geallieerden rekenen, en na de bevrijding heerste nog enkele jaren de verwachting dat Nederland op één of andere manier het vooroorlogs stramien weer

op zou kunnen nemen. Aan illusies ontbrak het niet. Waren 'wij' niet een mogendheid van belang, het derde koloniale rijk ter wereld, bijna 80 miljoen inwoners, met belangen op wereldschaal? Paardenmiddelen waren nodig om de realiteit te slikken: de noodzakelijke internationalisering van de wederopbouw in het kader van de Marshallhulp, de dekolonisatie van Nederlandsch Oost-Indië en het uitbreken van de Koude Oorlog.

De grote lijnen van buitenlands beleid vinden hun basis steeds in een of andere definitie van de positie van de staat in het internationale krachtenveld. Tussen 1940 en 1950 kwam in dit opzicht een complete gedaanteverwisseling (*Gestaltwechslung*) tot stand, waarbij in hoog tempo het vooroorlogs beeld van Nederland in de wereld door een geheel ander werd vervangen.

Dat het na deze oorlog anders moest worden, valt impliciet af te leiden uit het feit dat van de vooroorlogse neutrale staten alleen diegenen daaraan na de oorlog hebben vastgehouden die niet door de Duitsers waren overweldigd, zoals Zwitserland, Zweden en Ierland. In 1950, na overdracht van de soevereiniteit over Oost-Indië, ondertekening van het NAVO-verdrag en de lancering van de Europese Kolen en Staal Gemeenschap (EGKS), was deze gedaanteverwisseling voltooid. Het Nederlands buitenlands beleid bewoog zich voortaan in een ruimte die bepaald werd door twee parameters, een transatlantische en een (West-)Europese. Ons land werd een trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten in het verband van de NAVO, trouwer dan veel andere lidstaten. Daarnaast was de Europese samenwerking bepalend, eerst in het kader van de EGKS, daarna in dat van de EEG en wat volgde, tot en met de Europese Unie. Nieuw-Guinea bleef tot begin jaren zestig een houvast voor degenen die vasthielden aan Nederland als een staat met wereldomspannende belangen, maar achteraf is het merkwaardig dat deze kwestie jarenlang door bleef sudderen (en normalisering van de verhouding met Indonesië doeltreffend belette), toch vooral omdat de kampioenen van het vasthouden aan deze positie, zoals minister Luns, de rest van het buitenlands beleid juist baseerden op de axioma's van *Realpolitik*.

In termen van de laatste was de dubbele verankering in transatlantisch en Europees verband volledig te verklaren. Zij was logisch, voor de hand liggend en eigenlijk onvermijdelijk. Zij paste bij de naoorlogse ordening die een halve eeuw West-Europa een ongekende voorspoed en stabiliteit verschaftte. Voortaan waren NAVO en 'Europa' de pijlers van de Nederlandse buitenlandse politiek, op basis van het uitgangspunt dat de handelingsvrijheid van Nederland het meest gebaat was bij deelneming in deze twee institutionele samenwerkingsverbanden. In de NAVO mocht Nederland dan 'een trouwe bondgenoot' zijn, het feit dat het tegelijkertijd deel uitmaakte van een Europees verband, verkleinde zijn afhankelijkheid van de Verenigde Staten, zoals omgekeerd het lidmaatschap van de NAVO die ten opzichte van Frankrijk en Duitsland verzwakte. Het NAVO-lidmaatschap verschaftte allereerst een garantie tegen het gevaar van een Sovjet-Russische aanval. Maar het hield ook een rechtstreekse band met de Verenigde Staten in en daarmee de zekerheid voor de eigen veiligheid niet overgeleverd te zijn aan de continentale mogendheden Duitsland en Frankrijk. Vandaar ook de Nederlandse aandring op het Europese lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk.

Vluchten voorwaarts

De Europese oriëntatie was tevens een vlucht voorwaarts. Formele institutionalisering, zoals allereerst in de EGKS, en in de daaropvolgende verdragsmatig in het leven geroepen Europese instituties, werkt gemeenlijk in het voordeel van kleinere lidstaten, die zo aan het dictaat van de grote ontsnappen. Vandaar ook het belang dat Den Haag altijd heeft gehecht aan de Europese Commissie als 'hoeder' van de Europese samenwerking, en het wantrouwen van Nederland in de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders als besluitvormend orgaan.

Deze strategie verschaftte Nederland de afgelopen vijftig jaar een handelingsvrijheid en invloed die meer dan proportioneel was in verhouding tot zijn reële machtspositie. Maar in de voorbije vijftien jaar is de context waarin deze strategie wortelt, grondig veranderd.

Het einde van de Koude Oorlog maakte een eind aan het bestaansrecht van de NAVO. Sindsdien is het bondgenootschap op zoek naar een nieuwe *raison d'être*. Na voorafgaande pogingen de NAVO min of meer om te vormen tot een regionale veiligheidsorganisatie in de zin van het Handvest van de VN,

leken de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten wat dit betreft een uitkomst. De Noord-Atlantische Raad proclameerde dat artikel 5 van het NAVO-verdrag nu van kracht was. Eerst gevierd als hoogtepunt van Atlantische solidariteit markeert deze beslissing achteraf juist de neergang van de NAVO. De Verenigde Staten lieten zich ondanks dit besluit voortaan noch politiek, noch militair iets gelegen liggen aan het bondgenootschap. De NAVO functioneert niet meer als een forum van overleg en besluitvorming, maar als een militaire gereedschapskist waaruit de Verenigde Staten putten waaraan zij in een bepaalde situatie behoefte hebben.

Deze verandering houdt in dat vandaag de dag in het kader van de NAVO Nederlandse militairen feitelijke gevechtsmissies uitvoeren in Afghanistan, nadat de Amerikaanse inval in 2002 alleen maar een oegenschijnlijke overwinning had opgeleverd, terwijl de Verenigde Staten bereid noch in staat zijn zelf

Voor Nederland is 'oorlog' weer een instrument van buitenlandse politiek geworden

de pacificatie, om nog maar te zwijgen van 'nation building', ter hand te nemen van een gebied dat eigenlijk nooit een staat is geweest. Dit is de voorlopig laatste manifestatie van een ontwikkeling die spoedig na het eind van de Koude Oorlog begon: dat de Nederlandse krijgsmacht niet langer de functie had om als garantie te dienen tegen een mogelijke Sovjet-Russische aanval, maar werd getransformeerd in een expeditieaire macht die metterdaad op kon treden, van vredeshandhaving tot en met operaties op wat genoemd wordt het hoogste niveau van het geweldspectrum. Voor Nederland, is om zo te zeggen, 'oorlog' weer een instrument van buitenlandse politiek geworden. Maar wat dat betekent voor het buitenlands beleid, namelijk dat dit een fundamentele verandering in verhouding tot de voorgaande halve eeuw inhoudt, daarover is tot nu toe niet of nauwelijks nagedacht.

Deze ontwikkeling staat niet op zich zelf. De afgelopen jaren verloor Europa zijn centrale plaats in de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten. De voornaamste elementen in de nieuwe buitenlandse politiek van dat land zijn unilateralisme, een nadruk op militair vertoon ten koste van andere instrumen-

ten van buitenlandse politiek, en het marginaliseren van het stelsel van multilaterale organisaties, voorop de Verenigde Naties, dat nu juist de schepping is geweest van die zelfde Verenigde Staten in de eerste naoorlogse periode. Men kan erover speculeren in hoeverre het hier gaat om een tijdelijke aberratie van de lijn die alle voorgaande presidenten van de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog hebben gevolgd. Maar in mijn visie gaat het hier om een *structurele ontwikkeling* en is de rabiante (en averechtse) buitenlandse politiek van president Bush jr uiting van de geleidelijke verzwakking van de Amerikaanse positie in de wereld.²

De Amerikaanse naoorlogse hegemonie vormde niet alleen de militair-strategische context waarin Nederland kon gedijen. Ze kwam ook tot uiting in een bepaalde institutionele ordening van de wereld-economie, die voorwaarde is geweest voor de ongekende economische groei na 1945. Maar dit 'georganiseerde kapitalisme' maakte in de jaren tachtig op Amerikaanse instigatie plaats voor dere-



stand-koming van de Europese markt politieke integratie als doel formuleerde, maar dat de daarvoor noodzakelijke 'institutionele verdieping' van Europa geen wezenlijke voortgang heeft gemaakt in de sindsdien verstreken jaren. Na het Verdrag van Maastricht is, integendeel, sprake van een steeds moeizamer besluitvorming over de verdere verdieping van het integratieproces, terwijl de uitbreiding de positie van Nederland in de EU verder verzwakt. Tegelijk daarmee is de 'communautaire methode', waarbij tempo en vorm van het integratieproces een *bestuurlijk proces* waren, na vijftig jaar tot staan gebracht, omdat in de jaren negentig 'Europa', eerst met de EMU, later spectaculair met het voorgenomen 'grondwettelijk verdrag', *gepolitiseerd* is en onderwerp geworden van verkiezingen en referenda. De reacties van zowel politieke partijen als van de regering op het Nederlandse referendum van 2005 getuigen van hulpeloosheid en verwarring, maar niet van heldere gedachten over hoe het verder moet.

Kortom: de twee pijlers waarop Nederland een halve eeuw lang zijn positie in Europa en de wereld heeft gefundeerd, zijn aangetast door betonrot en tektonische verschuivingen. Dit zou in Nederland tot een scherper bewustzijn van de eigen internationale positie moeten leiden, en dientengevolge tot pogingen het hoofd te bieden aan de ernstige aantasting van de Nederlandse politieke autonomie die van deze ontwikkelingen onvermijdelijk het gevolg is. Maar voorlopig is van zo'n bewustzijn geen sprake, eerder van een blind vasthouden aan de oude zekerheden of juist van verwarring en struisvogelgedrag. Aan een 'postmoderne identiteitscrisis' is Nederland nog niet eens toe.

Een eensgezinder opererende EU in de wereldpolitiek is onwaarschijnlijk

gulering overal ter wereld, die tot een ander, en veel instabieler kapitalisme ('globalisering') heeft geleid. Dat is een *tweede structurele factor* die de traditionele Nederlandse buitenlandse politiek ondermijnt, en ook hierop hebben de politieke en bestuurlijke elites van ons land nog geen (begin van een) coherent antwoord gevonden.

Het proces van Europese integratie bereikte onvermijdelijk, begin jaren negentig, het moment waarop de tegenstelling aan de dag moest treden tussen degenen die 'Europa' als een mechanisme ter redding van de natiestaat zien en degenen die juist een supranationaal Europa als einddoel voor ogen hebben. De zogenaamde 'zwarte maandag' in september 1991, de dag waarop het Nederlandse voorzitterschap moest incasseren dat het tegen verwachting alleen stond met zijn voorkeur voor het laatste, markeert dit moment. Geen wonder dat de daaropvolgende proclamatie van de 'Europese Unie' in het Verdrag van Maastricht weliswaar formeel als vervolg op de tot-



SINDS 150 JAAR
BLOEMSIERKUNST

BIJ DE JAVABRUG
TEL. 777782 DEN HAAG

Een voorbeeld van het eerste is de wijze waarop de regering zich heeft gecommiteerd aan de oorlog tegen Irak en die in Afghanistan. Dit eenzijdig atlanticisme is politiek onnozel, zeker als men het Britse voorbeeld in aanmerking neemt. Ondanks de onvoorwaardelijke steun aan de huidige Amerikaanse regering, behandelt deze het Verenigd Koninkrijk eerder als vazal dan als bondgenoot. Van feitelijke Britse invloed op de Amerikaanse standpunten is uiteindelijk evenmin sprake geweest als van wederkerigheid in de betrekkingen. Op grond hiervan kan moeilijk verwacht worden dat een meer pro-Atlantische koers het veel kleinere Nederland wél tot voordeel zal strekken.

Het argument dat veiligheidspolitieke overwegingen tot zo'n nauwere Atlantische band nopen, is weinig overtuigend. De bescherming die de Verenigde Staten kunnen bieden bij grootschalige militaire dreiging, zoals die van Duitsland en de Sovjetunie in de vorige eeuw, is niet langer relevant. Vijanden en bedreigingen van dat kaliber zijn er niet meer en het is buitengewoon onwaarschijnlijk dat deze zich op een termijn van tien tot twintig jaar zullen manifesteren. De veiligheidspolitieke bedreigingen van Nederland liggen op een heel ander niveau, dat van crimineel en religieus geïnspireerd terrorisme. Niet alleen bieden moderne vormen van oorlogvoering, met hun nadruk op *high-tech*-vermogens, en op het vermijden van slachtoffers aan eigen kant, nauwelijks bescherming tegen deze dreiging. De binding met de Verenigde Staten vergroot de gevaren van deze nieuwe dreigingen voor ons land eerder dan dat ze erdoor verminderd worden.

Een verbetering van de huidige transatlantische

verhoudingen blijft vanzelfsprekend voor Nederland wenselijk. Maar deze is pas mogelijk als zij door de Europese lidstaten gezamenlijk wordt nagestreefd, als de Verenigde Staten een grotere eenheid aan Europese zijde gaan waarderen in plaats van blijven wantrouwen, het gewicht van de bondgenoten niet louter in militair-technisch vermogen meten, en, meer in het algemeen, het Atlantisch Bondgenootschap (weer) op basis van de gelijkwaardigheid van de lidstaten gaat functioneren.

Een sterkere oriëntatie op de EU levert andere problemen op, juist omdat het vertrouwen op de Europese instituties als de instrumenten die garant staan voor een optimale positie van een kleinere lidstaat, niet langer gerechtvaardigd is. Een zich te zeer op 'Europa' richten is bovendien op termijn niet zonder risico's. De demografische vooruitzichten van de EU zijn, ook na uitbreiding, niet rooskleurig: een verouderende en krimpende bevolking. Het absorberen van nieuwe lidstaten op een veel lager peil van economische ontwikkeling zal lange tijd overmatig de politieke energie in de EU opeisen. Het is de vraag of de Nederlandse economie zich op voldoende niveau zal kunnen handhaven als de concurrentie van lagere lonen zich over de hele linie doet gevoelen, terwijl het niveau van scholing en innovatie in Nederland relatief terugloopt. Verstandiger zou het daarom zijn voor Nederland om ook daarbuiten risico's te nemen en kansen te zoeken.

Een Derde Weg

Men zou dit naast de Atlantische en de Europese weg als een mogelijke derde route voor het Nederlands buitenlands beleid kunnen benoemen. Deze 'Derde Weg' zou van Nederland vragen in ieder geval een veel minder afwachtende houding in te nemen bij het bepalen van zijn buitenlandse politiek; een afwachtende houding in de zin dat ofwel in 'Atlantisch' (lees Amerikaans), ofwel in het kader van de Europese Unie de kaarten al door anderen zijn geschud en er voor ons land niets anders meer op zit dan mee te doen of af te haken. Zo'n 'Derde Weg' zou vergen dat Nederland bereid is in (en buiten) Europa *ad hoc*-coalities te sluiten, afhankelijk van thema en onderwerp, zonder ernaar te streven deze onmiddellijk of te zijner tijd in institutionele termen vast te leggen.

Deze keus is gebaseerd op de volgende overwegingen. Allereerst zullen de komende decennia worden gekenmerkt door de afnemende rol van de Verenigde Staten als welwillende hegemoon in de bestaande



internationale orde.³ Het huidige unilateralisme van Washington is daarvan slechts een symptoom. Daaruit volgt een groeiende behoefte in de wereld aan andere staten en instituties die garant willen en kunnen staan voor het scheppen en handhaven van internationale stabiliteit en wereldorde. Deze stabiliteit en orde zijn juist voor Nederland, met zijn export-georiënteerde economie, een levensnoodzaak.

In de tweede plaats zal de rol van de EU relatief afnemen, economisch zowel als politiek. Een eensgezinder opererende EU in de wereldpolitiek is namelijk om twee redenen onwaarschijnlijk. De eerste is dat de voortdurende uitbreiding tot verzwakking leidt; de tweede dat de drie grootste lidstaten niet in staat en bereid zijn hun eigen positie afhankelijk te maken van een Groot-Europa, wat in het geval van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk tot uitdrukking wordt gebracht in het vasthouden aan de eigen permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad en aan een zelfstandig nucleair arsenaal. Zolang dat het geval is, is een eensgezinde Europese buitenlandse politiek een *fata morgana*.⁴

Daartegenover staat in de komende decennia de algemeen voorspelde ontwikkeling van China en India, al dan niet economisch of politiek verbonden met Japan en kleinere Oost-Aziatische staten, tot economische wereldmogendheden. Bij deze staten doen zich dezelfde schaalvoordelen gevoelen die de Verenigde Staten economisch en politiek begunstigd hebben. Het gaat in beide gevallen om kolossale politieke *eenheden*, wat inhoudt dat hun economische macht zich veel gemakkelijker dan in het geval van de EU laat transformeren in politieke invloed en militair vermogen.

Het is de vraag of deze processen een waarlijk mondiaal karakter krijgen, dan wel of een ook aanwijsbare trend zich doorzet, namelijk die van een *driedeling in de wereldeconomie*: in een Noord-Amerikaanse, een Europese en een Oost-Aziatische zone. Een ontwikkeling in deze zin zou zeker voor Nederland *ongerwens* zijn, omdat het ons land nog eenzijdiger dan nu het geval is tot de EU zou veroordelen. Vanzelfsprekend is een meer geïntegreerde, werkelijk mondiale economie uiteindelijk echter in ieders voordeel. Nederland zou hierop in zijn buitenlandse politiek moeten anticiperen door veel sterker dan tot nog toe het accent te leggen op versterking en schepping van transnationale en multilaterale instituties en instrumenten ten dienste van vrede, stabiliteit en een vrij verkeer van goederen, diensten, mensen en

kapitaal, ingeperkt door regels ten gunste van duurzame ontwikkeling, menswaardige arbeidsomstandigheden en politieke zelfstandigheid.

Zo'n 'internationalistische' opstelling op het gebied van de wereldorde zou onderdeel moeten zijn van een mondiaal blikveld voor het buitenlands beleid. Op de opkomst van Aziatische wereldmogendheden en de economische en politieke gevolgen daarvan dient geanticipeerd te worden door naast het Atlantisch en het Europees perspectief oog te hebben voor de kansen en problemen die deze Aziatische mogendheden voor de positie van Nederland in de wereld met zich zullen brengen.

Een sterkere mondiale oriëntatie en de nadruk op het streven naar een stabielere en vreedzamer internationale orde zouden doeleinden en pijlers van een nieuwe buitenlandse politiek dienen te zijn. Defensie en ontwikkelingssamenwerking zouden veel meer dan nu het geval is, bewuste instrumenten van een dergelijk beleid moeten worden.

Noten

- 1 In: A. van Staden e.a., *De herontdekking van de wereld. Nederlands buitenlands beleid in revisie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', 2004.
- 2 Uitvoerder hierover: Bart Tromp, 'The Bush Administration and its Reaction to 9/11. A Historical Perspective', in: Ruud Janssens & Rob Kroes (red.), *Post-Cold War Europe and Post-Cold War America*, Amsterdam: VU University Press, 2004; dezelfde, 'Een Amerikaans imperium?', in: *Socialisme & Democratie*, 63 (2006), 7/8.
- 3 Cf. bijv. Charles A. Kupchan, *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century*, New York: Alfred A. Knopf, 2002; en Immanuel Wallerstein, *Decline in American Power. The U.S. in a Chaotic World*, New York: The New Press, 2003.
- 4 Cf. Bart Tromp, 'Europees buitenlands beleid is nu een illusie. EU moet in Veiligheidsraad met één stem spreken', in: *NRC Handelsblad*, 1-2 november 2003.

Bart Tromp is bijzonder hoogleraar in de theorie en geschiedenis van de internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam en *visiting senior fellow* bij het Instituut Clingendael.

Tempo doeloe op Buitenlandse Zaken

Charles Rutten:

Aan de wieg van Europa en andere Buitenlandse Zaken. Herinneringen van een diplomaat.

Amsterdam: Boom, 2005; 183 blz.; 19,50 euro;
ISBN: 90-8506-227-6

'Op 1 april 1950 om negen uur 's ochtends drukte ik op de bel van het statige gebouw van het Ministerie van Buitenlandse zaken op Plein 23 in Den Haag. Het was de eerste dag van mijn loopbaan in dienst van het koninkrijk en ik was diep onder de indruk van het belang van dit moment', zo luiden de eerste regels van de memoires van Charles Rutten. Ze zijn kenmerkend voor de ietwat studentikoze toonzetting van zijn boek, dat overigens heel leesbare impressies bevat van bijna veertig jaar Nederlandse buitenlandse politiek.

Charles Rutten werd in 1920 geboren in Gulpen. Hij had een internationale achtergrond. Zijn moeder was Belgisch; thuis werd er Frans gesproken. 'Vanaf mijn prille jeugd waren het Duitse Aken en het Belgische Luik mij even vertrouwd als het Nederlandse Maastricht', zo schrijft Rutten. Zijn jeugdijaren werden overschaduwd door crisis en oorlogsdreiging, en het wekt dan ook geen verbazing dat Rutten zich tijdens zijn lange diplomatieke loopbaan vooral heeft ingezet voor de Europese samenwerking. Hij zat namens de Katholieke Volkspartij in het organisatie-comité voor het Europees Congres van Den Haag in 1948, en op Buitenlandse Zaken werd hij in eerste instantie belast met de kersverse Benelux. Vervolgens heeft hij in wisselende ambtelijke en diplomatieke functies een belangrijk aandeel gehad in de totstandkoming van de Europese verdragen en organisaties: de Raad van Europa, de EGKS, de Europese Defensie

Gemeenschap en de Verdragen van Rome.

Na een kort intermezzo als plaatsvervangend adviseur Atoomzaken (voor Euratom) op het departement werd Rutten begin 1960 benoemd tot plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Gemeenschappen. In die hoedanigheid zat hij op de eerste rij bij de opbouw van de gemeenschappelijke markt, en de moeilijkheden die de Franse president Charles de Gaulle daarbij maakte, gemarkeerd door diens veto's tegen de Britse toetreding, de Lege-Stoelcrisis en het befaamde Compromis van Luxemburg uit 1966. De typische omslachtigheid van die overeenkomst weet Rutten helder voor het voetlicht te brengen. In 1963 reisde de auteur samen met minister Luns naar Kameroen om daar het associatieverdrag van Yaoundé (tussen de EEG en diverse Afrikaanse landen) te ondertekenen. Ze beleven allerlei avonturen. Luns maakte de eerste avond in het Kameroenese gastenverblijf bezwaren tegen het te korte bed, en liet nog die zelfde nacht een langer exemplaar timmeren. Rutten, te gast bij de gouverneur van Maroua, kon na een douche niet terug in zijn slaapkamer omdat de deurknop gebroken was. En dus ging hij, 'slechts met een handdoek om de lendenen', midden in de nacht op zoek naar een nijptang. Tot grote schrik van de bedienden.

In 1969 vertrok Rutten voor een paar jaar naar New York, waar hij benoemd was tot Gevolmachtigd Minister bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties. In 1974 werd hij Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ), met Bernard Bot als assistent voor de toen ontluikende Europese Politieke Samenwerking, ofwel het embryonaal Europees extern beleid. In die hoedanigheid was Rutten nauw

betrokken bij de buitenlandse politiek van het progressieve kabinet-Den Uyl, dat ondanks een Atlantisch-gerichte minister van Buitenlandse Zaken, Max van der Stoep, in diverse opzichten nogal anti-Amerikaanse trekjes had. Zo werd Rutten al in april 1974 op het vliegtuig naar Hanoi gezet, om de betrekkingen met Noord-Vietnam te helpen normaliseren.

In mei 1975 was Den Uyl in Washington op bezoek bij president Ford en Henry Kissinger. Deze laatste kon Den Uyl wel schieten, zo laat Rutten weten. Het gezamenlijke diner in het Witte Huis was een uiterst pijnlijke aangelegenheid. Gelukkig wist Rutten de stemming er nog in te houden door het tafelgesprek te brengen op Nederlandse fietspaden. Vaak wordt gedacht dat vooral onder de huidige president Bush de transatlantische betrekkingen verslechterd zijn. Maar in de jaren '70 en '80 waren die ook niet al te best.

In 1980 keerde Rutten weer terug op de vertrouwde stek van de PV-EU in Brussel, nu als ambassadeur. Vanuit die positie kon hij voortbouwen aan zijn levenswerk: de voltooiing van de interne markt, die vooral door de Europese Akte van 1986 een geweldige impuls kreeg. Rutten had als Permanent Vertegenwoordiger een actieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit document. Dus wat dat betreft kon hij op 1 juli 1986 met een tevreden gevoel met pensioen gaan. Hij was een echte dienaar van de Nederlandse buitenlandse politiek, en is daar altijd trots op geweest, zoals hij op 1 april 1950 al voorvoelde.

Alfred Pijpers

Dr A.E. Pijpers is verbonden aan het Europa-programma (CESP) van Instituut Clingendael en oud-redacteur van de *Internationale Spectator*.

Een standbeeld voor Sicco Mansholt

Johan van Merriënboer:
Mansholt. Een biografie.

Amsterdam: Boom; 2006; 493 blz.;
29,50 euro; ISBN: 90-8506-249-7

‘Mansholt is een begrip. Het staat voor landbouw, Europa, socialisme en milieubewustzijn. Daarachter schuilt de figuur van Sicco Leendert Mansholt, die in 1995 overleed op 86-jarige leeftijd. Velen herinneren zich Mansholt als Europees bestuurder die met zijn landbouwplannen miljoenen bedrijven om zeep hielp. [...] Anderen zien hem vooral als uitvinder van het vreselijke landbouwbeleid dat de Europese burger een fortuin kost in ruil voor steeds meer boter en mest. Sommigen merken op dat de oude Mansholt tot inkeer kwam en voorstander werd van kleinschalig, ecologisch boeren.’

Zo begint de Nijmeegse historicus Johan van Merriënboer zijn 493 pagina's tellende biografie. Inzet van de studie was onder meer na te gaan of de hierboven gegeven algemeen bekende typering van Mansholt klopt met de werkelijkheid. Zo'n 'pil' als proefschrift, dat echter leest als was het een spannend jongensboek, krijg je niet dagelijks in handen. Van Merriënboer verdient een compliment. Hij is erin geslaagd het veelomvattende leven van de boer, de minister van landbouw, de Eurocommissaris en de wereldverbeteraar Sicco Mansholt helder te beschrijven en te analyseren. Dank zij de gekozen aanpak leren wij hoe Europa in de jaren vijftig en zestig van de grond kwam. Mansholt leeft vooral bij 65-plussers, die hem nog kennen. Maar juist de jongeren moeten dit boek lezen. Zij kunnen er veel van leren.

Mansholt had in zijn jeugd opgemerkt dat er twee soorten politici zijn. ‘Degenen die kunnen regeren, goede beheerders zoals mijn vader, en anderzijds mensen van de politieke actie, zoals mijn moeder.’ Vader L.H. (Bert) Mansholt was in 1918 principieel tegen de revolutionaire taal van SDAP-leider Troelstra. Hij was tot 1939 gedurende bijna een kwart eeuw de eerste sociaal-democratische (SDAP-) gedeputeerde in de provincie Groningen. Mansholts moeder daarentegen, de HBS-lerares economie Wabien Andrae, eveneens actief in de politiek, was volgens haar zoon ‘een tikkeltje dweepziek’.

Je hebt een typering van Sicco Mansholt al aardig rond als je ten slotte zijn grootvader Derk Roelfs Mansholt (1842-1921) erbij betreft. Die kwam uit Duitsland en trouwde in 1869 in Meeden (Gr.) een rijke weduwe met tachtig hectare bouwland. Deze Mansholt bepleitte al in de 19de eeuw een soort van Landbouwschap als agrarische vuist. Hij was aangestoken door de radicale ideeën van de schrijver Multatuli. Derk Roelfs probeerde wat te doen aan de groeiende tegenstellingen in het Oldambt tussen de arme landarbeiders en de ‘dikke’ boeren. Hij steunde in 1879 de vrijdenker en in 1881 oprichter van de Sociaal-Democratische Bond, Domela Nieuwenhuis. Deze Mansholt was de eerste propagandist van ‘beschermde rechten’ voor de boeren. Dan konden die hun arbeiders een fatsoenlijk loon gaan betalen. Van Merriënboer trekt terecht een directe lijn van Derk Roelfs Mansholt naar Sicco Mansholt. Diens beleid had als kernpunt agrarische minimumprijzen. Mansholt jr. bracht de ‘beschermde rechten’ die zijn opa rond 1880 tevergeefs voor de boeren nastreefde.

Sicco Mansholt was 12,5 jaar minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, van 1945 tot 1958. Hij was vervolgens het eerste Nederlandse lid van de Europese Commissie, nl. de Commissie-Hallstein. Vanaf 1958, alwéér een record, tot 1973. Aan de hand van veel originele stukken toont Van Merriënboer aan hoe Mansholt imponeerde. Daarbij stuit hij herhaaldelijk op minister-president Willem Drees. Die was niettemin zijn grote voorbeeld, waarvan Mansholt naar verluidt een gravure boven zijn bed had hangen. Mansholt erkende later dat er grote meningsverschillen tussen hen waren. Drees zag niets in een Europese Politieke Unie. Hij wilde Nederland niet bij meerderheidsbesluiten vanuit Brussel laten regeren, zo lezen we.

Minder bekend is dat Mansholt al vanaf 1950 heeft geprobeerd een Europees landbouwbeleid van de grond te tillen. Hij lanceert dan de ‘European Green Pool’. Maar als zijn medewerker Van der Lee dit plan in Londen presenteert, krijgt hij van de Britse minister te horen: ‘Young man, you’re totally mistaken, totally mistaken. What you’re doing is building the Red Europe, that is Moscow, or the Black Europe, that’s Rome. And we British, we won’t work with that.’

Opvallendste aspect van dit boek is het totale verschil in de machtspositie van de *Europese Commissie* ten tijde van Mansholt vergeleken met vandaag. Tientallen pagina's lezen we over de heroïsche manier waarop Mansholt het Europees landbouwbeleid vorm gaf. In die tijd had de Commissie de hoofdrol bij het zoeken van de regeringen naar het finale compromis. Inmiddels heeft het *EU-voorzitterschap* die rol. Dat maakt een belangrijk verschil in de

machtsverhoudingen ten nadele van de Commissie en ten voordele van de regeringen.

Belangrijkste doel van de Commissie-Hallstein (1958-1967) was 'het federalisme in Europa constitutionaliseren'. Dat doel ligt vandaag een halve eeuw later, na de afwijzing van de Europese Grondwet, nog verder weg dan destijds. Toen was zo'n politiek Verenigd Europa als doelstelling nog realistisch (althans in de ogen van velen). Vandaag dringt het besef door dat zo'n Europese Politieke Unie er niet meer komt. Overigens dient vermeld dat Mansholt destijds met zijn politieke integratie niet alleen op het verzet van de Franse president De Gaulle stuitte. Ook Nederland was tegen. Minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns was huiverig onze soevereiniteit prijs te geven, zo schrijft Van Merriënboer.

Onvermijdelijk dringt zich de conclusie op (die overigens *niet* in het boek staat), dat nationale overheden eerst tien keer moeten nadenken alvorens zij hun soevereiniteit *poolen* in 'Brussel', zoals met het landbouwbeleid gebeurde. Want wat liet Mansholt na? 'Melkplassen, een geldverslindende politiek die een niet-rendabele sector de hand boven het hoofd houdt. Een door mest en pesticiden aangetast milieu, gedumpte overschotten en veel ellende in ontwikkelingslanden', aldus Van Merriënboer. Dat is een gekleurd beeld, dat niet helemaal klopt, zo voegt hij hieraan terecht toe. Want Mansholt zelf hamerde voortdurend – maar tevergeefs – op de noodzaak het landbouwbeleid aan te passen en de Europese besluitvorming bij te stellen. Het zijn de ministers van landbouw – die van Frankrijk en Duitsland voorop – die dit al veertig jaar tegenhouden. Intussen krijgt 'Brussel' de schuld.

Deze biografie brengt verder aan het licht dat alle *insiders* (onder wie

uiteraard Mansholt) vanaf het begin hebben geweten dat het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) op drie fundamentele punten fout in elkaar zat. Te hoge garantieprijzen, het weren van de goedkopere producten uit derde landen en het ontbreken van een structuurbeleid dat de onrendabele bedrijven saneert. Veertig jaar lang is men in Brussel al bezig hieraan te dokteren. Het GLB was het offer dat kennelijk onontkoombaar geplengd moest worden om de hoofdprijs binnen te halen. Die hoofdprijs is de Europese uniforme interne markt voor industrieproducten, dienstverlening, kapitaal en *last but not least* het vrije personenverkeer.

Zonder GLB geen EU, zei 'founding father' Max Kohnstamm in 2003 in een interview. Op de aanmerking dat dit toch wel erg véél geld heeft gekost, antwoordt hij: 'Ja. [...] Een paar dagen oorlog hè ... de prijs [...] meer niet.' En zo is het. Mansholt was, met andere woorden, niet de 'Bauernkiller' die zijn tegenstanders van hem maakten; dat maakt dit boek wel duidelijk.

Maar wat heeft Mansholt bereikt? Als lezer ontdek je dan twee Mansholten. Als landbouwminister is hij het prototype van de weloverwogen bestuurder, begaafd met een ruime horizon, waaraan grote maar wel haalbare projecten schitteren. Zie het GLB en de EEG. In Den Haag was Mansholt enige jaren de gedoodverfde kandidaat-opvolger van minister-president Willem Drees. Als drijvende kracht achter GLB en EEG zet Mansholt in Brussel die rol van standvastig en gezaghebbend bestuurder voort. Hij lijkt dan op zijn vader Bert, de overtuigde reformist.

Vanaf eind jaren zestig zien wij een breuklijn (die in het boek niet zo wordt getrokken). Voortdurend maakt Mansholt dan een weinig geslaagde 'vlucht naar voren'. Tussen circa 1968 tot het einde van zijn leven

in 1995, verliest Mansholt de pedalen soms. Hij lanceert een stroom van idealistische maar onrealiseerbare ideeën. Zie zijn plan om in tien jaar de boerenstand te halveren. Of de 'nieuwe Marx', die als Commissievoorzitter pleit voor véél meer ontwikkelingshulp. Mansholt wordt daarop afgeschoten door president Pompidou, met steun van kanselier Brandt en premier Heath. Of Mansholt, 'that jackass in the European Commission', aldus president Nixon, die met zijn anti-americanisme de Atlantische verhouding verstoert. Of zie zijn jarenlang gedram over ecologische politiek, over afschaffing van het particuliere autoverkeer, anti-atoomenergie, een krimpeconomie en ontwapening tijdens de Koude Oorlog. Ten slotte zijn mislukt voorzitterschap van de Atlantische Commissie in Den Haag, na zijn vertrek uit Brussel vanuit woonplaats Wapserveen. Deze Mansholt doet sterk denken aan zijn moeder Wabien. Zij ging als lid van de gemeenteraad soms zó tekeer, dat de burgemeester haar dan maar het woord ontnam en meteen de vergadering sloot.

Johan van Merriënboer zegt in het blad *SPIEL*: 'Sicco Mansholt speelde een doorslaggevende rol in de totstandkoming van de Europese eenwording. Dat zou een reden moeten zijn voor een standbeeld van de architect van dat beleid. Vijftien jaar lang was Mansholt tenslotte Mr. Europe.' Inderdaad. Want Mansholts late 'wilde jaren' kunnen we hem vergeven. Op dat moment had hij zijn levenswerk al voltooid.

Jan Werts

Dr Jan Werts is EU-correspondent te Brussel.

De vele ongerijmdheden in de Nederlandse onzijdigheid

Rolf Schuurisma:

Vergeefs onzijdig. Nederlands neutraliteit 1919-1940.

Utrecht: Matrijs, 2005; 224 blz.; 24,95 euro;
ISBN: 90-5345-271-0

Laat in de middag van 10 mei 1940 drinkt Henry 'Chips' Channon, *parliamentary private secretary* op het *Foreign Office*, thee met de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens ('a tall, thin, youngish man with a nose rivalling Cyrano's') en diens ambtgenoot van Koloniën Welter. Het tweetal was de Noordzee overgestoken om de Britten hulp te vragen. In zijn dagboeken doet Channon op droogkomische wijze verslag van wat beide heren die dag hadden beleefd vóór zij Londen bereikten: een ministerraadsvergadering om 04.30 uur 'presided over by Queen Wilhelmina – in tweeds', de vlucht in een lek geschoten watervliegtuig, en een arrestatie op het strand van Brighton. Channon eindigt met de woorden: 'All this they told me in broken English, but I think I understood it correctly.' Deze constatering is natuurlijk slechts één van de vele oneerbiedigheden die de in 1967 gepubliceerde dagboeken beroemd zouden maken. Toch illustreert dit oordeel de geringe internationale status van Nederland aan het begin van de oorlog.

Channons opmerkingen komen niet voor in Rolf Schuurisma's boek over de Nederlandse afzijdigheidspolitik gedurende het Interbellum. Of de auteur ze kende, is niet duidelijk want hij geeft klaarblijkelijk niet veel om anekdotes. Mede daardoor blijft Schuurisma's schrijfstijl nogal sober. Toch is zijn boek alleszins leesbaar, door de heldere analyse en de zorg-

vuldige manier van formuleren. De scherpte van Schuurisma's observaties blijkt vooral in de beschrijving van de vele ongerijmdheden in de Nederlandse onzijdigheid. Zo stak de neutrale houding tegenover het Derde Rijk schril af bij het felle anticommunisme. Aan dat laatste was geen risico verbonden 'en dat was wellicht ook mede een verklaring van het selectieve karakter ervan', stelt Schuurisma vast. *En passant* laat hij weten dat Nederland weliswaar hevig verontwaardigd was over de aanval van de Sovjetunie op Finland, maar tegelijkertijd volstond met het zenden van één ambulance. Een ander voorbeeld is de vreemde verwachting dat bondgenoten die men vóór de oorlog niet had gezocht, als bij toverslag de geweldige strategische problemen zouden overwinnen van een grootscheepse overkomst om de 'Vesting Holland' te ontzetten. Britse diplomaten mochten zich dan soms ergeren aan de Nederlandse weigering inzicht te geven in de defensieplannen, toch was Londen militair niet bij machte ons land van een eventuele Duitse inval te vrijwaren.

De *onzijdigheid* was uiteindelijk *vergeefs*, maar Schuurisma toont aan dat die politiek de enige koers was die de regering kon varen. Begin jaren twintig verschaftte het overleg in de Volkenbond aan Nederland weliswaar een iets grotere speelruimte, maar zelfs toen bleef de neutraliteit goedgevoel bestaen: van enige binding aan een specifieke staat of aan een blok van staten was geen sprake. Na het echec van de Volkenbond en na Hitlers *Machtübernahme* verdween die ruimte. Strikte *afzijdigheid* was de enige manier om de internationale risico's zoveel mogelijk te beperken. Niet voor niets genoot de Britse *appeasement* brede steun in Nederland.

Tegelijkertijd was ook de eenzijdige economische oriëntatie op Duitsland onvermijdelijk. Voor een wezenlijke verschuiving van de handel van het continent naar elders was geen ruimte. Vooral in de jaren dertig richtte Groot-Britannië zich volledig op zijn *Dominions*. Noodgedwongen raakte de Nederlandse economie met handen en voeten gebonden aan het Derde Rijk.

Er was, kortom, geen alternatief. En zelfs al zou de regering anders hebben gewild, dan zou zij daartoe nauwelijks in staat zijn geweest. De Nederlandse bevolking, in vrijwel alle lagen en groeperingen, steunde namelijk de neutraliteitspolitiek, in de hoop de nationale zelfstandigheid te behouden. 'Wij willen onszelf zijn en blijven', zei koningin Wilhelmina in 1933 in de toespraak bij haar 35-jarig regeringsjubileum, en met deze woorden drukte zij kernachtig uit wat vrijwel iedere Nederlander in die jaren moet hebben gevoeld. Ook al berichtten de media zorgvuldig over de internationale situatie, het waren de binnenlandse zorgen die in het nationale debat domineerden. Vanuit kerkelijke kring maande men overwegend tot een angstvallig neutralisme, en voor zover een intellectuele minderheid nadacht over 'vernieuwing', beperkte deze zich geheel tot het eigen land.

In 16 korte hoofdstukken en slechts 224 bladzijden wordt de lange periode van 1919 tot en met 1940 behandeld. Schuurisma, kenner bij uitstek van het Interbellum, maakt daarbij vooral gebruik van recente publicaties van auteurs als Van Diepen, Klemann en De Graaff. *Vergeefs onzijdig* is daarmee een mooie synthese over de neutraliteitspolitiek. Een merkwaardige onevenwichtigheid is dat Schuurisma wél enkele bladzijden besteedt aan

een portret van premier De Geer, maar aan andere hoofdrolspelers die zelfde ruimte niet gunt. Had dat niet voor de hand gelegen? Dat geldt in het bijzonder voor Colijn. Minstens vijf maal merkt Schuursma op dat de premier een grote internationale reputatie genoot, zonder daar veel aan toe te voegen. Aan de hand van

Colijns pogingen de grenzen van de onzijdigheid af te tasten, had de auteur nog duidelijker kunnen maken dat het Nederlandse 'speelveld' in het Interbellum inderdaad tot niets was gereduceerd.

J.W.L. Brouwer

Noot

1 Robert Rhodes James (red.), *Chips. The diaries of Sir Henry Channon*, Londen: Weidenfeld and Nicolson, 1967, blz. 250.

Dr J.W.L. Brouwer is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis in Nijmegen.

Machtsvertoon met averechts effect

Duco Hellema:

De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea. Nederlands machtsvertoon in de Oost.

Amsterdam: Uitgeverij Boom, 2005; 220 blz.; 19,50 euro; ISBN: 90-8506-182-2

Militair machtsvertoon heeft altijd het beoogde effect. Een fraai en tegelijk tragisch voorbeeld daarvan vormt de missie die het Nederlandse vliegkampschip *Karel Doorman* in 1960 uitvoerde. Nadat Nederland in 1949 zeer moeizaam afstand had gedaan van zijn kolonie Nederlands-Indië, hielden de opeenvolgende regeringen nog ruim tien jaar vol dat Nederlands Nieuw-Guinea niet tot het zelfstandig geworden Indonesië behoorde, maar een Nederlands gebiedsdeel zou blijven. Indonesië oefende echter sterke druk uit, militair maar vooral ook politiek, om de soevereiniteit over het gebied alsnog over te dragen. Na hoogoplopende spanningen en onder hevige internationale pressie deed Nederland in 1962 alsnog afstand van Nieuw-Guinea.

Het dekolonisatieproces werd versneld door de wereldreis van bijna een half jaar die de *Karel Doorman*, samen met enkele andere Nederlandse marineschepen, in 1960 maakte. Het doel van de reis was Indonesië en de rest van de wereld duidelijk te maken

dat Nederland zijn laatste koloniale bezit in Zuidoost-Azië niet zonder slag of stoot zou opgeven. Het militaire machtsvertoon had echter een contraproductief effect. Het spierballengedrag van Nederland wekte bovenal onbegrip en irritatie in de internationale politiek, ook en vooral bij NAVO-bondgenoten als Groot-Britannië en de Verenigde Staten. De missie werd als provocatief en militant ervaren. Terwijl deëscalerend optreden gewenst was, zou deze Nederlandse actie alleen maar meer anti-westerse sentimenten in Indonesië aanwakkeren. De *Karel Doorman* werd door diverse landen de toegang tot territoriale wateren of havens ontzegd, of slechts in kille sfeer ontvangen.

De reis, waarvan de route telkens moest worden aangepast, groeide zo doende uit tot een tamelijk genante vertoning. In plaats van versteviging van de Nederlandse positie in Nieuw-Guinea, luidde het militaire machtsvertoon het einde in van de koloniale aanwezigheid in Zuidoost-Azië. De onfortuinlijke reis van het vliegkampschip legde onverbiddelijk bloot hoe kwetsbaar en internationaal geïsoleerd Nederland was geworden inzake de kwestie-Nieuw-Guinea. Ook in Nederland zelf deed het weinig succesvolle verloop van het machtsvertoon de steun voor het Nieuw-Guineabeleid afbrokkelen.

De wereldreis van de *Karel Doorman* zou normaal gesproken waarschijnlijk slechts een voetnoot of een smeugige anekdote in de Nederlandse geschiedschrijving krijgen toebedeeld. Duco Hellema, hoogleraar in de Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht, gebruikt de reis van het vliegkampschip echter als kapstok voor een boek over de kwestie-Nieuw-Guinea als geheel. Op knappe wijze laat hij, met de *Karel Doorman* als uitgangspunt, de vele aspecten van dit stukje onvrijwillige Nederlandse dekoloniatiepolitiek aan de orde komen.

Een fascinerend onderdeel van deze episode uit de dekolonisatiegeschiedenis is de dynamiek van de internationale politieke betrekkingen, die zo'n belangrijke rol speelde in deze kwestie. Meer nog dan een strijd tussen Nederland en Indonesië was het een zaak waar de rol van de Verenigde Staten achter de schermen allesbepalend bleek. Nieuw-Guinea was uiteindelijk slechts een pion op het schaakbord van de Koude Oorlog. Hoewel de Nederlandse argumentatie om de soevereiniteit over Nieuw-Guinea niet aan Indonesië over te dragen altijd tamelijk zwak en inconsequent is geweest, hebben de Verenigde Staten wel degelijk enige tijd achter het Nederlandse standpunt gestaan.

Indonesië raakte in de jaren vijftig steeds meer in communistisch vaarwater en gebiedsuitbreiding van een potentieel communistisch land was niet in het Amerikaanse belang. Toen overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië korte tijd later wél in het Amerikaanse plaatje leek te passen, was het echter snel gedaan met de Nederlandse halsstarrigheid.

Doordat Hellema niet alleen Nederlandse bronnen gebruikt, maar ook archiefmateriaal uit de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Australië, wordt de internationale component in het steekspel om Nieuw-Guinea op interessante wijze belicht. Vooral de verslagen van gesprekken die minister van Buitenlandse Zaken Luns voerde met zijn buitenlandse collega's, maar ook met bijvoorbeeld de Amerikaanse president Eisenhower, geven een schitterend inzicht in het politieke spel van die tijd. Nederland besefte dat het alleen met hulp van de Verenigde Staten, Groot-Britannië en Australië een eventuele militaire bezetting van Nieuw-Guinea door Indonesië zou kunnen voorkomen. Telkens opnieuw bleek echter dat deze landen Nederland best wilden steunen, maar dat het belang om Indonesië uit de communistische invloedssfeer te houden voor hen een nog veel hogere prioriteit had.

Dat de Nederlandse ambities met

Nieuw-Guinea – net als overigens het zelfbeschikkingsrecht van de inheemse bevolking, de Papoea's – uiteindelijk werden opgeofferd aan het te vriend houden van Indonesië, mag dan ook geen verbazing wekken. Dat het voor de Nederlandse politiek wél als een verrassing kwam, geeft aan dat het naoorlogse Nederland nog niet geheel gewend was aan de nieuwe wereldorde. Wat dat betreft vormen de lotgevallen van de *Karel Doorman*, en daarmee de kwestie-Nieuw-Guinea als geheel, een intrigerende weerspiegeling van de naoorlogse verschuiving in de internationale positie van Nederland. Van een neutrale, koloniale mogendheid veranderde Nederland in rap tempo in een moderne, internationaal georiënteerde lidstaat van organisaties als NAVO en EEG. Dat deze transitie niet geheel pijnloos verliep, bleek onder andere tijdens de dekolonisatie van Nederlands-Indië en het laatste restant daarvan, Nederlands Nieuw-Guinea.

Hellema besteedt ruim aandacht aan de binnenlandse politiek van Nederland, vooral wat betreft het buitenlands en het defensiebeleid – waarbij overigens de gebrekkige samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie herhaaldelijk opvalt. De nadruk ligt in het boek echter op de betrekkingen tussen Nederland enerzijds en de

Verenigde Staten, Groot-Britannië en Australië anderzijds. De auteur baseert zich daarbij voor een deel op documenten die door anderen – onder meer promovendi die hun onderzoek hebben afgebroken – zijn gevonden in Amerikaanse, Britse en Australische archieven. Het gebruik van deze 'nieuwe' bronnen levert herhaaldelijk verrassende inzichtjes op in de manier waarop buitenlandse 'medespelers' in de kwestie-Nieuw-Guinea opereerden.

Ondanks dergelijke interessante details, schuilt de kracht van het boek echter niet in spectaculaire nieuwe inzichten die worden gepresenteerd. Het boek is boven alles een uitstekend geschreven overzichtswerk waarin alle, over het algemeen al bekende, feiten op boeiende wijze op een rij worden gezet. Hellema toont aan dat wetenschappelijke geschiedschrijving niet per definitie taai en langdradig hoeft te zijn. In nog geen tweehonderd pagina's tekst zet hij een compleet, duidelijk en vlot leesbaar beeld neer van een fascinerende episode uit de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen.

Sico van der Meer

Sico van der Meer is historicus, verbonden aan het Instituut Clingendael.



HOF-APOTHEEK

v/h J. Mouton & Zonen
's-Gravenhage

JAVASTRAAT 29 – TELEFOON 111351

MEVROUW H. M. v. d. WOUDE VAN GERVEN
APOTHEKER



Adv. uit: *Internationale Spectator* 7e Jaargang – No. 20 – 14 Okt. 1953

De Papoea's en het belang van geschiedschrijving

P.J. Drooglever:

Een daad van vrije keuze. De Papoea's van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht.

Amsterdam: Boom, 2005; 824 blz.; 45,- euro;
ISBN: 90-8506-178-4

Op 15 november 2005 stapte een grote Papoea-delegatie het podium van het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis op. Ongetwijfeld hield de organisatie van het symposium ter gelegenheid van de presentatie van het boek *Een daad van vrije keuze* van P.J. Drooglever haar adem in. Zouden de Papoea's de dag, nadrukkelijk aangekondigd als 'academisch', alsnog politiseren?

Drooglevers boek was overigens al politiek beladen voordat de auteur een pen op papier had gezet. Tegen de zin van de regering had de Tweede Kamer gevraagd om een studie naar de gang van zaken rond de overdracht van de macht over Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië (1962-1963) en de daarop volgende 'Daad van vrije keuze' (1969), waarbij de bevolking van Westelijk Nieuw-Guinea zich moest kunnen uitspreken over aansluiting bij Indonesië. De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Van Aartsen, voerde de wens van de Kamer uit en gaf de opdracht aan het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis. Daarbij werd al meteen gesteld dat de studie op geen enkele manier de territoriale integriteit van Indonesië in twijfel trok. De Nederlandse regering werkte Drooglever zelfs actief tegen door Papoea's die Drooglever voor zijn boek wilde interviewen, geen visum te geven. Zoals te verwachten viel, kreeg Drooglever ook geen visum van Indonesië om ter plekke onderzoek te doen. In

België heeft Drooglever de betrokken Papoea's alsnog kunnen spreken.

De Papoea's op het podium bij het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, leden van het Presidium van de Papoea Raad en Adat-leiders, waren speciaal gekomen vanwege het verschijnen van het boek. Op waardige wijze bedankten zij Eimert van Middelkoop, die als Tweede-Kamerlid het initiatief nam voor de studie; Jozias van Aartsen, die als minister van buitenlandse zaken de opdracht uitzette; en de auteur Pieter Drooglever. Bij monde van Willy Mandowen verklaarden de Papoea's zeer verheugd te zijn dat ze met het verschijnen van dit boek 'subject van de geschiedenis waren geworden en niet langer louter het object'. Het volkslied van de Papoea's klonk. De organisatie haalde opgelucht adem. Er was geen fel politiek protest gekomen.

De komst van de Papoealeiders, speciaal voor de verschijning van dit boek, laat zien hoe belangrijk geschiedenis is voor mensen. Voor Nederlanders, die hun geschiedenis redelijk kennen en in talloze boeken kunnen naslaan, is dat misschien niet meteen te begrijpen. De reden waarom geschiedschrijving voor de Papoea's zo belangrijk is, is in Drooglevers boek te vinden. Nederlands Nieuw-Guinea was een schakelstuk in de internationale politiek. De Papoeabevolking was niet meer dan een speelbal. De wensen van de Papoea's speelden niet of nauwelijks een rol. Drooglever laat haarfijn zien dat het Nederland niet om de Papoea's ging, toen Nieuw-Guinea in 1949 buiten de soevereiniteitsoverdracht van Nederlands-Indië aan Indonesië bleef. Intussen trok de golf van dekolonisatie over de naoorlogse wereld en Nederland voelde op zijn klompen aan dat het Nederlands

Nieuw-Guinea niet meer kon besturen als een kolonie, maar het land moest voorbereiden op onafhankelijkheid. In de jaren vijftig werd daar dan ook hard aan gewerkt. Er vond een 'ontwikkelingsproject onder koloniale vlag' plaats, zoals Drooglever schrijft.

Tot dan toe had Nederland zich weinig aan deze uithoek gelegen laten liggen. In 1961 werd de Nieuw-Guinea Raad ingesteld, een volksvertegenwoordiging voor de Papoea's, en kregen de Papoea's een eigen vlag en volkslied. Tevens werd een begin gemaakt met de vorming van een eigen strijdmacht, het Papoea Vrijwilligers Korps. Het plan daartoe bestond overigens al sinds 1950. Verder presenteerde de Nederlandse regering een omvangrijke ontwikkelingsnota voor Nieuw-Guinea. Doel was de snelle voorbereiding van de Papoea's op de uitoefening van hun recht op zelfbeschikking. Cynici, die stellen dat Nederland deze plannen voor de Papoea's uitsluitend maakte onder druk van de omstandigheden en niet louter uit overtuiging dat de Papoea's hun recht op zelfbeschikking moesten krijgen, hebben gelijk. Wat niet wegneemt dat er, zij het veel te laat, wel degelijk door veel mensen hard en integer aan dat beleid is gewerkt.

Het bleek inderdaad allemaal veel te laat. Tot ongeveer 1960 was de Amerikaanse regering nog bereid aanzienlijke druk uit te oefenen op Indonesië om acties tegen Nederland vanwege Nieuw-Guinea te voorkomen. Naarmate Indonesië onder president Soekarno steeds meer in het communistische kamp terecht dreigde te komen, nam deze steun echter af. Niet voor niets waren de Verenigde Staten niet vertegenwoordigd bij de installatie van de Nieuw-Guinea Raad. Hoewel de toenmalige

Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Luns lang volhield dat hij een schriftelijke toezegging had voor militaire steun van de Verenigde Staten, heeft hij het bewijs daarvan nooit kunnen overleggen. De militaire dreiging van Indonesië nam navenant toe. (Als kind op de lagere school in Manokwari oefende ondergetekende op luchtalarm. Op een fluitsignaal van de onderwijzeres moesten we snel onder de banken gaan zitten.)

Op 15 augustus 1962 eindigde Nederlands rol in Nieuw-Guinea met het Akkoord van New York, dat de overdracht van het bestuur over Nieuw-Guinea vrijwel per onmiddellijk regelde. Eerst aan de Verenigde Naties en nog geen jaar later aan Indonesië. Indonesië was nog wel gehouden om vóór 1970 een 'Daad van Vrije Keuze' te organiseren, waarbij de Papoea's zich moesten kunnen uitspreken over aansluiting bij Indonesië. De voorwaarden waren zwak geformuleerd, wat volgens Drooglever Nederlands zwakke onderhandelingspositie aantoonde. Uit Drooglevers boek spreekt overigens ook geen sterke wil om er het maximale uit te slepen.

Een daad van vrije keuze laat zien hoe het meteen na het vertrek van de Nederlanders al mis ging. Het VN-bestuur beschikte niet over voldoende menskracht, wil en deskundigheid (tolken) om het tijdelijk bestuur werkelijk neutraal uit te oefenen. Er kwamen veel meer Indonesische militairen dan gepland het gebied binnen en die namen al snel de teugels over. De eerste harde optredens van de Indonesische militairen lieten niet lang op zich wachten. Onder Indonesisch bestuur nam de armoede toe en de rechtszekerheid af. De Papoea's kwamen in verzet, waar de Indonesische militairen hard tegen optraden. Er vielen al snel duizenden slachtoffers.

In 1969 mochten de Papoea's zich zoals afgesproken uitspreken vóór of

tegen aansluiting bij Indonesië. De nieuwe Indonesische president Soeharto had van meet af aan duidelijk gemaakt dat voor hem alleen een uitslag ten gunste van aansluiting bij Indonesië aanvaardbaar zou zijn. Daar heeft Indonesië dan ook hard aan gewerkt. De VN-delegatie onder leiding van Ortiz Sanz, die toezicht moest houden op de naleving van de overeenkomst, werd onder druk van Indonesië klein gehouden. Indonesië wilde de voorstellen van Ortiz Sans voor de procedure niet volgen en koos voor een plebisiet volgens het Indonesische *musyawara*-model. Daarbij zijn alleen collectieve beslissingen bij unanimité mogelijk. De VN konden nauwelijks invloed uitoefenen op de samenstelling van de consultatieve raden, die daarvoor werden gevormd, noch op de volksraadpleging zelf. Vanuit New York werd vrijwel geen tegendruk tegen de Indonesische praktijken geboden. Ook Nederland liet het afweten en keek weg. De 'Daad van Vrije Keuze' voldeed volgens de VN volstrekt niet aan de in het Akkoord van New York vastgelegde normen. Maar het akkoord was ook zó vaag dat men daar stilzwijgend aan voorbij kon gaan, zo concludeert Drooglever.

Sindsdien zuchten de Papoea's onder een door hen niet gewenst regime. Een algehele opstand bleef uit, maar het is altijd onrustig gebleven in Irian Jaya, zoals de provincie was gaan heten. In 1971 verklaarde de *Organisasi Papoea Merdeka* (OPM) de onafhankelijkheid. Dit verzet werd keihard aangepakt en is vrij marginaal gebleven. Naast het harde en corrupte militaire bestuur in Papoea (de huidige naam van het gebied) zijn de Papoea's geconfronteerd met het beruchte transmigratiebeleid, waarbij talloze arme Indonesiërs uit Java en andere gebieden naar o.a. Papoea verhuizen, waar zij bevoorrecht worden boven de inheemse

bevolking. De Papoea's verliezen hun traditionele gronden aan de nieuwe bewoners en staan als laatsten in de rij bij het verdelen van de baantjes. Ook de exploitatie van de mineralen in het Carstensz-gebergte door het Amerikaanse mijnbouwbedrijf Freeport gaat ten koste van de lokale bevolking. De opbrengsten gaan voor het overgrote deel naar Jakarta en niet naar de ontwikkeling van Papoea.

Met het aantreden van president Abdurachman Wahid leek er even een ommekeer te komen. Naast het toestaan van de naam Papoea werd het gebied een relatief grote mate van autonomie toegekend. Die is echter nooit echt geïmplementeerd en inmiddels doorkruist door een opdeling van de provincie Papoea in drie nieuwe eenheden. De leiders in Papoea hebben deze 'autonomie' dan ook teruggegeven. Dat weerhoudt de internationale gemeenschap en de Nederlandse regering er overigens niet van nog steeds naar de toegezegde autonomie te verwijzen, als het om de situatie in Papoea gaat. Volgens een rapport van de universiteit van Yale uit 2003¹ zou er in Papoea sprake zijn van genocide, al wordt de conclusie wel met de nodige mitsen en maren omkleed. Drooglever acht de term genocide onjuist, maar een feit is dat er in Papoea op grote schaal mensenrechtenschendingen plaatsvonden en dat de Papoea's in eigen land een marginale bevolkingsgroep dreigen te worden. De integratie in de *Republik Indonesia* is faliekant mislukt.

Een dag voordat Drooglever zijn boek presenteerde, lanceerde ook Kees Lagerberg, voormalig bestuursambtenaar in Nieuw-Guinea en voormalig redactielid van de *Internationale Spectator*, een boek over – grotendeels – hetzelfde onderwerp.² Lagerberg zette zich tijdens zijn boekpresentatie nogal af tegen het werk van Drooglever. Dat zou te lief

zijn en ingeperkt door de opdracht van de regering, die immers de territoriale integriteit niet ter discussie wilde stellen. Zijn verdere bezwaar was dat Drooglever de geschiedenis van het gebied na de 'Daad van Vrije Keuze' niet beschrijft. Lagerberg doet daarmee onrecht aan het boek van Drooglever. Drooglever geeft een evenwichtig beeld van de gang van zaken rond de overdracht en je kunt niet beweren dat hij daarbij enige partij spaart. Integendeel, de conclusie dat de belangen van de Papoea's verkwanseld zijn, komt bij Drooglever krachtiger over, juist door de grotere distantie dan die in Lagerbergs boek.

Interessant is Lagerbergs betoog dat Nederland militair veel meer had kunnen doen tegen Indonesië dan algemeen wordt aangenomen. *Schuldig zwijgen* gaat verder wat mank aan herhaling, een punt dat Lagerberg trouwens in een van zijn voetnoten zelf toegeeft. Verder is het iets te kort door de bocht te stellen dat Drooglever niet ingaat op de geschiedenis van de ontwikkelingen na de 'Daad van Vrije Keuze', al is dat bij Drooglever wel heel erg beknopt. Wat dat betreft biedt *Schuldig zwijgen* de nodige aanvulling. Maar als het daarom gaat, is Dirk Vlasbloms *Papoea. Een geschiedenis*³ nog belangwekkender.

Van object naar subject van eigen geschiedenis

Terug naar de vraag over het belang van geschiedenis voor de Papoea's. Het is goed te begrijpen waarom de Papoea's zo gebrand zijn op de rechtzetting van de geschiedenis. De genoemde boeken tonen glashelder aan dat de erbarmelijke situatie in Papoea nu een direct gevolg is van de gemaakte fouten rond de machtsoverdracht. Dat is ook het diepe gevoel van de Papoea's: 'we willen nu eindelijk het subject van onze eigen geschiedenis zijn.'

Diverse sprekers op het symposium

bij Drooglevers boekpresentatie en ook Lagerberg waarschuwen de Papoea's geen al te hooggespannen verwachtingen te hebben van *Een daad van vrije keuze*. Weliswaar gaat het om een onderzoek in opdracht van de Nederlandse regering, zo stelden zij, maar het is niet zo dat met dit boek in de hand de geschiedenis even zal worden rechtgezet, zoals sommigen in Papoea lijken te geloven. Dat zou overigens – principieel geredeneerd – wel volstrekt logisch zijn. Als je constateert dat een verdrag niet juist is uitgevoerd, dan stap je naar de daartoe bevoegde instanties en eis je rechtzetting van wat er fout is gegaan. Dat schreven Andy Ayamiseba en Otto Ondawame van het *West Papoean People's Representative Office* in Vanuatu dan ook in een open brief aan Hans van Baalen, Tweede-Kamerlid van de VVD.⁴ Van Baalen betoogde op de dag van de presentatie van Drooglevers studie in *de Volkskrant*, en eerder al in Indonesië, dat dit boek geen enkele relevantie had voor de politiek. Dit terwijl zijn politieke leider Jozias van Aartsen wel het boek officieel in ontvangst nam, formeel in zijn hoedanigheid als oud-minister van buitenlandse zaken en niet als VVD-leider (sic!).

Desalniettemin is de waarschuwing geen al te hoge verwachtingen van *Een daad van vrije keuze* te hebben, terecht. Het is nu eenmaal niet mogelijk de lei schoon te vegen, bijna veertig jaar geschiedenis weg te poetsen en opnieuw te beginnen met een 'Daad van Vrije Keuze', en dan nu een echte. De transmigranten in Papoea zijn óók slachtoffers van de geschiedenis, die je niet meer even terug kunt sturen naar waar ze vandaan komen. Ook is het niet onzinnig *Realpolitik* te bedrijven, hoe onrechtvaardig dat ook mag zijn. Zelfs als er een hoge instantie was, die alsnog de Daad van Vrije Keuze veroordeelt als de schijnvertoning die het was, dan is er geen macht

op de wereld die de consequenties daarvan wil afdwingen. En dat zou, gegeven het huidige Indonesische bewind, noodzakelijk zijn.

De Papoealeiders die naar Nederland kwamen voor de presentatie van het boek van Drooglever, zien dat ook in. Toch menen zij met *Een daad van vrije keuze* een extra argument in handen te hebben om opnieuw aan te dringen op de dialoog met de regering in Jakarta, waar ze al zo lang om vragen. Het zou de Nederlandse regering sieren te erkennen dat het met de Papoea's niet goed is gegaan, mede door de – laten we het diplomatiek, c.q. eufemistisch zeggen – onvolmaakte dekolonisatie van Nieuw-Guinea. Het is beschamend te zien hoe minister Bot zich al op voorhand distantieerde van de, nota bene door zijn regering opgedragen, studie.

Zoals senator Van Middelkoop het verwoordt, heeft de Nederlandse politiek een 'dichtgeschroeid geweten'⁵ als het om de Papoea's gaat. Zelfs nu er in Papoea een leiderschap opkomt dat langs vreedzame en diplomatieke weg de situatie wil verbeteren, kijkt de wereld weg en verschuilt zich achter de door Jakarta aangekondigde autonomie voor Papoea. Die is echter een volstrekt lege huls gebleken en achter een lege huls kun je je niet verstoppen.

Gegeven de in de genoemde boeken beschreven gang van zaken bij de overdracht van Nieuw-Guinea, hebben Den Haag en de Verenigde Naties een bijzondere verantwoordelijkheid voor de huidige situatie in Papoea. De Nederlandse regering en de VN zouden bij de regering in Jakarta fel moeten protesteren tegen de mensenrechtenschendingen in Papoea en krachtig moeten aandringen om de door de Papoealeiders gevraagde dialoog aan te gaan. Dat is wel het minste, gegeven de geschiedenis.

Bert Ernste

Noten

- 1 *Indonesian human rights abuses in West Papoea: Application of the law of genocide to the history of Indonesian control* (http://www.law.yale.edu/outside/html/Public_Affairs/426/westPapoeahrighths.pdf)
- 2 Kees Lagerberg, *Schuldig zwijgen. De Papoea in zijn bestaan bedreigd*, Utrecht: Uitgeverij IJzer, 2005.
- 3 Dirk Vlasblom, *Papoea. Een geschiedenis*, Amsterdam: Mets & Schilt, 2004 (in dit blad besproken door H. Schulte Nordholt in het februari-nummer van 2005, blz. 115-116).
- 4 Response: 'West Papoea's Integration into RI final?' (<http://www.westPapoea.ca/?q=en/node/418#comment-280>)
- 5 Toespraak 19 november 2005 tijdens een door *Papoea Lobby* gehouden publieksavond (<http://www.nieuwsbank.nl/Pa->

Bert Ernste is publicist (<http://www.ernste.net>). Hij woonde als kind op Nieuw-Guinea en schreef onder meer in *NRC Handelsblad* over de geschiedenis van het gebied (<http://www.ernste.net/nng.html>). Tevens is hij bestuurslid van *Papoea Lobby*. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Machinaties onder de kaasstolp

Sipke de Hoop:

'Met Vallen en Opstaan' – Vijf jaar Nederlands hulpbeleid in Midden- en Oost-Europa (1989-1993).

Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen, 2005; iv + 313 blz.; ISBN: 90-6464-312-1

In deze studie wordt het Nederlandse hulpbeleid ten opzichte van Midden- en Oost-Europa onder de loep genomen voor de periode 1989-1993. De analyse richt zich op het beleidsvormingsproces, waarbij de rol van de meest betrokken beleidsmakers en departementen, hun visie ten aanzien van de problematiek van transformatie en hulp, alsmede de hindernissen voor een succesvol beleid zijn onderzocht. De centrale vraag van het onderzoek luidt, in hoeverre Nederland een goed onderbouwd hulpbeleid heeft ontwikkeld, dat tegemoet kwam aan de eigen doelstellingen en visie, waarbij tevens de hulpbehoefte van de landen uit Midden- en Oost-Europa zelf in ogenschouw is genomen.

Het antwoord op deze vraag is niet positief. Het (Nederlandse) hulpbeleid werd, vooral de eerste twee jaar, meer gekenmerkt door bureaucratische strijd dan door beleid. Financiële beperkingen en organisatorische problemen – in

plaats van inhoudelijke discussies en een lange-termijnvisie – domineerden het interdepartementale overleg. De Nederlandse ondersteuning van het hervormingsproces in Midden- en Oost-Europa was in de praktijk eenzijdig, versnipperd en onevenwichtig. Hulp kende een overheersend bilaterale benadering, waarvan vooral landen profiteerden die voorop liepen in het transformatieproces. Het beleid vertoonde dezelfde kenmerken als het internationale hulpbeleid: eenzijdig gericht op de economische kant van het transformatieproces, onvoldoende gericht op de hulpbehoefte en teveel rekening houdend met het nationale eigenbelang. Voorts verliepen de communicatie en coördinatie tussen de hulpverlenende instanties onderling en tussen de hulpverleners en de ontvangers van de hulp bepaald niet optimaal. Er bestond ten aanzien van de hulp ontvangende landen geen of te weinig differentiatie in de hulpverlening. De staten werden te veel benaderd als één grote groep met dezelfde problemen in plaats van dat rekening werd gehouden met de specifieke omstandigheden in een afzonderlijk land.

Het bovenstaande is overgenomen uit de slotbeschouwing van dit proefschrift (blz. 253). Het geeft een gedetailleerde kijk op de microkosmos

van de Nederlandse politiek. Bijna van dag tot dag wordt verslag gedaan van de strijd tussen de Ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken over het beïnvloeden van het beleid ten aanzien van hulpverlening in Midden- en Oost-Europa. Het startpunt van dit verhaal ligt in het ontbreken van een eigen specifiek Nederlands Oost-Europabeleid tijdens de Koude Oorlog. Dat was natuurlijk ook logisch: wij waren een trouwe NAVO-bondgenoot en daár werd het beleid gemaakt. Met de omwentelingen van 1989 kwam daar verandering in. Er ontstonden gestaag groeiende budgetten voor ondersteuning van de transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa. Kennis over de beleidsbepaling en uitvoering van een eigen Oost-Europabeleid ontbrak echter. Volgens de auteur kan van een doordacht beleid, een lange-termijnvisie en een effectieve uitvoering lang niet altijd gesproken worden. Ik deel die mening, maar in tegenstelling tot de auteur denk ik dat het gewoon niet anders kon en dat er weinig te verwijten valt.

In het onderzoek is de aandacht gericht op de ministeries van Buitenlandse Zaken (BuZa), Economische Zaken (EZ) en Financiën (FiN): BuZa, aangezien dit departement verantwoordelijk was voor het hele Midden-

en Oost-Europabeleid en derhalve eveneens eindverantwoordelijk voor het gehele hulpbeleid; EZ, aangezien dit ministerie in de te bestuderen periode het bilaterale hulpbeleid coördineerde. FiN, tot slot, bepaalde de financiële ruimte van nieuw beleid en kon daarom de inhoud van het beleid beïnvloeden (blz. 11).

Hoewel het – mede door de titel – lijkt alsof het boek ingaat op de Nederlandse hulp aan Midden- en Oost-Europa, is dat in werkelijkheid niet het geval. Het proefschrift handelt over de machinaties binnen de Nederlandse politieke kaasstolp. Het gaat in het geheel niet in op concrete projecten en/of de effecten van de hulp. Dat is geen kritiek op het boek. Integendeel, ik denk dat De Hoop met zijn bijdrage uitstekend werk geleverd heeft, dat echter alleen interessant is voor een aantal betrokkenen en ingewijden in een verder tamelijk beperkt deel van het Haagse politieke wereldje.

Hulp aan Midden- en Oost-Europa. Wat moeten we ons daarbij voorstellen? Laten we een vergelijking maken met het Amerikaanse Marshallplan. Dat programma omvatte in de periode 1948-1951 een bedrag van 13 miljard (toenmalige) Amerikaanse dollars. Dit plan kwam de wederopbouw van West-Europa ten goede en men kan zeker zeggen dat het daaraan een substantiële bijdrage heeft geleverd. Die 13 miljard dollar komt overeen met ongeveer 65 à 70 miljard dollar van 2000. Omgerekend, heeft de Duitse steunverlening aan de transformatie van de ex-DDR jaarlijks ongeveer 100 miljard dollar gekost. We kunnen zeggen dat de vijf nieuwe *Bundesländer* jaarlijks ruim een Marshallplan aan hulp kregen, en dat gedurende een groot aantal jaren, vanaf 1991. Toch kan men niet zeggen dat de transformatie van die gebieden een groot succes is. Integendeel zelfs.

Het is praktisch onmogelijk zich

voor te stellen hoeveel economische hulp nodig is voor een (in Westerse ogen) succesvolle transformatie voor de landen van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), de landen van de Balkan en die van Midden-Europa. Afgezien van het feit dat de betrokken landen niet in staat zouden zijn bedragen van de hierboven beschreven omvang te absorberen, is het eigenlijk komisch te zien hoe druk men zich in 'Den Haag' maakt over de invulling van een Nederlandse bijdrage van 200 à 300 miljoen gulden per jaar. Alsof ons leven ervan afhangt, zo werd er touw getrokken over hoe de bijdrage, een druppel in de oceaan, in te vullen.

Zo trok Nederland in 1991 tweehonderd miljoen gulden uit voor hulp aan Midden- en Oost-Europa, exclusief het GOS. In 1991 werd van deze 200 miljoen gulden 43 miljoen gulden overgemaakt als contributie aan de *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), terwijl aan het PHARE-programma 60 miljoen werd toegekend. Daarnaast werd nog eens 64,9 miljoen gereserveerd voor bilaterale hulp. Dit bedrag werd ondergebracht bij het Programma Samenwerking Oost-Europa. In maart 1992 heeft Nederland 150 miljoen gulden gereserveerd voor hulp aan het GOS, waarvan 40 miljoen via de EG verstrekt zou worden. Het budget voor wat de *Oost-Europafaciliteit* werd genoemd, bedroeg voor 1992 dus 310 miljoen gulden. Deze faciliteit bestond uit drie clusters. Het bilaterale deel wordt door EZ gecoördineerd en omvatte een bedrag van 222 miljoen gulden. De tweede cluster, het West-Oost-Zuidprogramma van Ontwikkelingssamenwerking, kende in 1992 een realisatie van 43,75 miljoen gulden. De derde cluster, gecoördineerd door BuZa, bestond voor 27,7 miljoen gulden uit multilaterale initiatieven, terwijl 16,7 miljoen

gulden was bestemd voor versterking van de diplomatieke vertegenwoordigingen in Midden- en Oost-Europa. In 1993 lag het budget voor de Oost-Europafaciliteit door bezuinigingen 20 miljoen gulden lager en bedroeg toen 290 miljoen gulden. Het budget voor hulp aan het GOS was voor de periode 1993-1997 structureel vastgesteld op 100 miljoen gulden per jaar. Behalve bovenvermelde posten heeft Nederland toen eenmalig 300 miljoen gulden geschonken voor noodhulp via de EG.

Samenvattend kan gesteld worden dat *'Met Vallen en Opstaan'* een bijdrage levert aan inzicht in onderling politiek touwtrekken op departementaal niveau. Over Midden- en Oost-Europa zelf zegt het boek echter zeer weinig. Dat is niet erg, maar het onderzoek heeft zich wel op een erg benauwd blikveld gericht. Aan een succesvolle transformatie in Midden- en Oost-Europa hebben de inspanningen van alle betrokkenen uiteindelijk weinig kunnen bijdragen.

Erik Dirksen

Drs Erik Dirksen is verbonden aan de Leerstoelgroep Oost-Europese Geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

Defensie: structurele partner in nationale veiligheid

Michiel de Weger:

De binnenlandse veiligheidstaken van de Nederlandse krijgsmacht.

Assen: Van Gorcum Uitgeverij, 2006; xiv + 367 blz.; 35,- euro; ISBN: 90-232-4163-0

Naast (collectieve) verdediging en bevordering van de internationale rechtsorde heeft de krijgsmacht als derde taak de *ondersteuning van civiele autoriteiten*. Het onderzoek van Michiel de Weger richt zich op die derde, *binnenlandse veiligheidstaak*. Dit proefschrift geeft de ontwikkeling aan van een tot voor kort wat terughoudende en weinig bekende inzet van de Nederlandse strijdkrachten voor binnenlandse taken, tot wat het nu is: Defensie als structurele partner in nationale veiligheid.

Dr De Weger stelt in de handelseditie van zijn Leidse dissertatie als centrale vraag waarom de Nederlandse krijgsmacht haar tegenwoordige bijdrage aan de binnenlandse veiligheid levert. Hij werkt die probleemstelling uit in deelvragen over de verhouding van de interne tot de overige taken van de krijgsmacht, het begrip 'binnenlandse veiligheid' en de bijdrage van de strijdkrachten hieraan, alsmede een verklaring voor de toedeling van interne [door mij hier ook als 'nationale' en 'defensietaken' aangeduide, MH] taken aan de krijgsmacht. Als begrenzingen voor zijn onderzoek noemt De Weger een *geografische* beperking, nl. slechts defensietaken op Nederlands grondgebied (en dus niet elders, ook niet op de Antillen); een *chronologische*, uitsluitend de periode na de Tweede Wereldoorlog; een *functionele*, slechts politiek-militaire (klassieke) veiligheid (dus geen aspecten als armoede en milieu); een *actuele*, nl. alleen de interne taken die

Defensie nu (nog) heeft; en ten slotte een *juridische* beperking, alleen taken in normale staatsrechtelijke omstandigheden (dus bijv. niet onder een noodtoestand).

In zijn betoog constateert De Weger dat de beschikbare literatuur onvoldoende verklaring biedt voor het bestaan van interne defensietaken. Om die verklaring te kunnen geven onderzoekt hij twaalf na de oorlog aan Defensie toegekende interne taken, die hij voor gevalstudies terugbrengt tot de naar zijn mening vijf voornaamste: de oprichting van de Nationale Reserve (1948); de taken van de Explosievenopruimingsdienst op civiel terrein (1970 en 1976); de oprichting van de Bijzondere Bijstandseenheden (1972/1973); de rol van de Koninklijke Marechaussee (KMar) van politie op Schiphol (1993); en het mobiele vreemdelingentoezicht van de KMar (1993).

Na de oorlog bracht de regering de binnenlandse taken van Defensie terug, maar in de loop van de tijd kreeg de krijgsmacht er twaalf taken bij. Dit ondanks het feit dat interne defensietaken omstreden waren vanwege de mogelijke inzet tegen de eigen bevolking en het bestaan van civiele organisaties – zoals de politie – die deze taken ook konden uitvoeren. Aan de hand van de vijf gevalstudies komt De Weger tot de conclusie dat de civiele departementen en gezagsdragers doorgaans geen bezwaar hadden tegen extra (nationale) taken voor Defensie. Daarbij had pragmatisme de overhand boven principiële discussies. De bij Defensie beschikbare capaciteit voor interne veiligheid, die bij civiele veiligheidsinstanties – in het bijzonder ook bij de politie – ontbrak, was één van de belangrijkste argumenten voor deze toedeling. Een tweede

verklaring voor het structurele interne takenpakket van Defensie is dat de regering (de ministers van Defensie, Binnenlandse Zaken en Justitie) de krijgsmacht, en meer bepaald de KMar – bijvoorbeeld bij terrorisme, luchthavenbeveiliging en grensbewaking – rechtstreeks kan aansturen. De auteur concludeert dat het juist de *combinatie van beschikbare capaciteit* en de mogelijkheid van *rechtstreekse aansturing* van regeringswege was die Defensie tot een attractievere optie voor binnenlandse veiligheidstaken maakte dan civiele organen.

Het boek van Michiel de Weger heeft al een vervolg gekregen, in die zin dat de ministers van Defensie en Binnenlandse Zaken (BZK) brieven hebben geschreven aan de Tweede Kamer die de gevestigde rol van Defensie als (interne) veiligheidspartner bevestigen en versterken. Zo gaven deze ministers in april 2005 aan wat de *eigen taken* van de krijgsmacht zijn in Nederland (o.a. kustwacht, [lucht]havenbeveiliging, explosievenopruiming, terreurbestrijding en luchtruimbewaking) en die *ter ondersteuning van civiele autoriteiten* (o.a. samenwerking met BZK en Justitie bij rampen en terreur, bescherming tegen NBC-wapens en het voorkomen van verspreiding van massavernietigingswapens). In mei 2006 voegden dezelfde ministers nog eens nadere samenwerkingsvormen aan genoemd takenpakket toe, met vermelding van een mogelijke inzet van in totaal 25% van de gehele krijgsmacht ten behoeve van nationale veiligheid.¹

Vermeldenswaard is nog een andere ontwikkeling op het gebied van de interne veiligheid, namelijk die van een nationale veiligheidsstrategie. Mede naar aanleiding van (Eerste-) Kamervragen over mijn pleidooi voor

een dergelijke strategie, heeft de minister van Defensie bij het defensie-debat met de Senaat in maart 2006 laten weten dat onder auspiciën van BZK voorstellen betreffende een nationale veiligheidsstrategie tegemoet kunnen worden gezien.²

Sinds de moord op Theo van Gogh en de arrestaties van terreurverdachten eind 2004 wordt aan de waarborging van interne veiligheid door regering en samenleving hoge prioriteit toegekend. Daarbij speelt Defensie onbetwistbaar een essentiële rol. De door De Weger geschetste ontwikkeling van die structurele inbreng van de krijgsmacht maakt dit boek tot een onmisbare publicatie voor

beleidsmakers en belangstellenden op het gebied van interne veiligheid en Defensie.

Marcel de Haas

Noten

- 1 Kamerbrief 'Defensie en nationale veiligheid', 22 april 2005; Kamerbrief 'Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking', 24 mei 2006.
- 2 'Tijd voor nationale veiligheidsstrategie: leger, politie en instanties moeten op alle niveaus samenwerken', in: *Reformatorisch Dagblad*, 22 december 2005, blz. 3, 13 (<http://www.refdag.nl/website/artikel.php?id=1243128>); 'Van defensiedoctrine naar nationale veiligheidsstrategie: Neder-

lands intern en extern veiligheidsbeleid in beweging', in: B. Bomert, Th. van den Hoogen & R.A. Wessel (red.), *Jaarboek vrede en veiligheid 2005; internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Nijmegen: Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management, 2006, blz. 237-251; Eerste Kamer, behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Defensie voor het jaar 2006, 21 maart 2006 (<http://www.eerstekamer.nl/9324000/1/j9vvh5ihkk7kof/vh94gacmiekw/f=x.doc>).

Luitenant-kolonel dr. M. de Haas is als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*.

Opstellen over Nederland, Vlaanderen en de Benelux

S.W. Couwenberg (red.):

Nederlandse en Vlaamse identiteit. Betekenis, onderlinge relaties en perspectief. (Civis Mundi jaarboek 2006).

Budel: Damon, 2006; 164 blz.; 14,95 euro:
ISBN: 90-5573-688-0

In dit jaarboek buigen Nederlandse en Vlaamse auteurs zich over de Nederlandse en Vlaamse identiteit, maar ook over Vlaams-Nederlandse samenwerking en de toekomst van de Benelux. S.W. Couwenberg, pionier en specialist in deze materie, opent de bundel met een sterk, 60 pagina's tellend essay. Volgens hem bestaat er wel degelijk een zeer specifieke Nederlandse identiteit. Zijn visie is historisch en institutionalistisch geïnspireerd en bevat de inmiddels genoegzaam bekende, veelal positieve kenmerken van de Nederlandse identiteit, zoals koopmanschap, maar ook verdraagzaamheid en ethische geïnspireerdheid.

Interessant zijn zijn ideeën over de oorzaken en verschijningsvormen van het Nederlands moreel getint nationalisme, en vooral het zwak ontwikkeld cultureel identiteitsbesef. Nederland is eerder een *staatsnatie* dan een *cultuurnatie*. Dit leidde ertoe dat het tot voor kort in gesofisticeerde intellectuele milieus en in Haagse kringen *bon ton* was het bestaan van een Nederlandse identiteit te ontkennen. Alle volkeren hadden een identiteit, met uitzondering van de Nederlanders. Op die manier waren ze uiteindelijk toch weer zeer uitzonderlijk. Allochtonen moesten in het beleven van hun identiteit aangemoedigd worden; de Nederlanders mochten er geen hebben. Op dit zeer vreemde en zelfs unieke negationisme wordt in de bundel ook door P. Beugels en J. Wessels gereageerd.

Voor buitenlanders is het absoluut bevreemdend dat in dit democratisch en open land een soort van virtuele 'ideeënpolitie' in staat was het bestaan van de Nederlandse identiteit te

ontkennen en erin slaagde een soort van verbod op publicaties en het doceren over dit domein te handhaven. Het onterechte woord 'nationalist' en het afschuwelijke 'fascist' waren voldoende om iedereen af te schrikken. Het zwak ontwikkeld cultureel identiteitsbesef wijt J. Wessels aan 'een gebrek aan liefde voor, kennis van en een gepaste trots op het eigen cultuuroord'. Volgens hem is dit een soort van minderwaardigheidscomplex van 'het jongetje dat zijn eigenheid en bijzondere eigenschappen prijsgeeft en zich aanpast omdat hij denkt echt bij de grote jongens te horen'. Hoger opgeleide Nederlanders schamen zich dikwijls voor hun taal en cultuur. Dit heeft natuurlijk veel te maken met een gebrek aan degelijk geschiedenis- en moedertaalonderwijs.

Een andere trek van de Nederlandse identiteit is volgens Couwenberg de zin tot 'schikken en plooiën', in zijn essay ook 'politiek van accommodatie' genoemd. In een democratisch bestel



is dan nog wel – met maatregelen ter
dit wel bescherming van alle Europese cultu-
een zeer nuttige ren bevestigd. Indien Groot-Britannië
eigenschap, maar tijdens – als enig Angelsaksisch land – zich
Duitse bezetting was dit de oorzaak meer en meer van de EU distantieert,
van het feit dat de Duitse overheden zal het *would be*-Angelsaksische
in Nederland over bijzonder veel Nederland dit dan niet ook doen? Wordt
medewerking konden beschikken. Nederland de 51ste staat van de
Deze zin tot accommodatie leidt er Verenigde Staten, zoals een satiricus
ook toe dat de Nederlandse elite voorspelde of is het dit eigenlijk al,
grotendeels onbewust, maar voor een zoals Wessels opmerkt. Naties waar-
gedeelte toch ook zeer bewust, de van de elite de volkstaal en de eigen
de Angelsaksische cultuur en identiteit cultuur misprijzend afwijst, kwamen
wil overnemen. De Verenigde Staten veelvuldig in Europa voor tijdens
zijn en blijven in de nabije toekomst het *ancien régime*, al veel minder in
op alle mogelijke domeinen de sterke, waarom zou men zich dan niet
sterkte, waarom zou men zich dan niet democratisch
accommoderen? Europa van deze eeuw.

Het voornaamste wapen in het Beugels, een veteraan in allerlei Ne-
Angelsaksisch maken van Nederland derlands-Vlaamse comités, betreurt
is de verengelsing van het onderwijs. dat de Nederlandse politieke elite
Daar heeft niemand ooit over – ondanks enkele mooie woorden
gestemd en het gebeurt geruisloos. Wie soms – geen enkele affiniteit heeft
er zich tegen zou durven verzetten, met Vlaanderen en het nut van
loopt de kans als bekrompen nationa- Vlaams-Nederlandse samenwerking
list uitgescholden te worden, en wie niet wil inzien. Het samenwerken
zou in Nederland zo door het leven met Vlaanderen voor behoud en
willen gaan? Naast het voorspelbaar verspreiding van de Nederlandse taal
cultureel en sociale debacle zal deze en cultuur is inderdaad irrelevant als
verengelsing ook politieke gevolgen men daar zelf niets voor voelt.
hebben. Het Engels mag dan wel de P. Wouters buigt zich over de
voornaamste taal voor communica- toekomst van de Benelux. Problemen
tie binnen de EU geworden zijn, dit alom. Nederland voelt er weinig voor,
betekent helemaal niet dat de andere maar vindt het te radicaal het verdrag
Europese landen ook Angelsaksisch meteen op te blazen, terwijl de staats-
willen worden. Het tegendeel is waar structuur van België momenteel zo
en de EU heeft dit trouwens in Maas- ingewikkeld is, dat niemand weet hoe

deze
in een
eventueel vernieuwde
Benelux moet worden ingepast.
Alleen Vlaanderen wil het behoud
ervan, maar wacht geduldig op de
resultaten van een studie.
Andere auteurs (H. Gysels, J.P.
Peeters, A. Schramme en H. Suyker-
buyck) verdiepen zich in de Vlaamse
identiteit of de Vlaams-Nederlandse
samenwerking, maar brengen weinig
nieuwe elementen bij tot de discussie.
De immer scherpe 'ervaringsdeskun-
dige' D.J. Eppink waagt zich aan een
mooie vergelijking tussen de Vlaamse
en Nederlandse identiteit.
Als conclusie van al deze opstellen
kan een duidelijk advies geformuleerd
worden: het is niet omdat de kennis
van het Engels in velerlei domeinen
noodzakelijk is dat de Nederlanders
daarom Angelsaksers moeten wor-
den. En voor over twintig jaar: het is
niet omdat de kennis van het Chinees
in velerlei domeinen noodzakelijk is
geworden dat de Nederlanders Chine-
zen moeten worden.

Yvan Vanden Berghe

Prof. dr Yvan Vanden Berghe is
hoogleraar politieke wetenschap-
pen aan de Universiteit Antwerpen
en lid van de algemene redactie van
de *Internationale Spectator*.

Vlaams-Nederlandse vereniging Ons Erfdeel: De Franse Nederlanden – Les Pays-Bas Français. 31ste jaarboek – 31es annales, 2006.

Rekkem, 2006 (e-mail: adm@onserfdeel.be; www.onserfdeel.be); 255 blz. ISBN 90-75862-81-4

Hoewel *Ons Erfdeel* ijvert voor het Nederlands als cultuurtaal, geeft het (naast de schitterende jaarboeken: *The Low Countries: Art and Society in Flanders and the Netherlands*) al dertig jaar een jaarboek uit in de Franse en Nederlandse taal, gewijd aan Frans Vlaanderen. De bedoeling daarvan is informatie te verschaffen over diverse aspecten van de Franse Nederlanden en hun betrekkingen met Vlaanderen en Nederland. In dit jaarboek wordt niet alleen aan culturele zaken aandacht geschonken, maar ook aan de blijkbaar heikele kwestie van samenwerking tussen Vlaanderen en Noord-Frankrijk. Dit geschiedt tegen de achtergrond van de instelling in 2005 van een Belgisch-Franse parlementaire werkgroep, die zich een jaar lang zou buigen over verbetering van 'grensoverschrijdende samenwerking'. Zo treft men in dit jaarboek o.m. artikelen aan over de stand van zaken met betrekking tot de huidige samenwerking, over het leed van de grenssteden Menen-Halewijn (Menin-Halluin) en over het Houtland en de Polders in West- en Frans-Vlaanderen. In het eerstgenoemde artikel betoogt de auteur, Karel Cambien (journalist en coördinator van het grensoverschrijdende tv-programma *Transit*) dat een betere samenwerking slechts verwezenlijkt kan worden binnen een zogenaamd regionaal Eurodistrict, met eigen bevoegdheden: 'L'Eurodistrict sera régional ou il ne sera pas.' (blz. 21) De juridische en wetgevende basis voor totstandkoming van een dergelijk district zijn volgens hem voorhanden. Helaas

dreigt de verwezenlijking ervan ten gronde te gaan 'aan de vele vaders die de geboorte van het kind nu al komen opeisen'. Aan overlegorganen, informele contacten, grensoverschrijdende structuren, denktanks, officiële onderonsjes, commissies, symposia en wat niet al, is namelijk 'geen gebrek'. Maar het is zeer de vraag, aldus de auteur, of een volwaardig Europees District met dit alles ook maar een stap dichterbij komt (blz. 26, 27). In de afdeling 'Kroniek' van het jaarboek treft men een aankondiging aan van het recent verschenen woordenboek van het praktisch verdwenen Frans-Vlaamse dialect (Cyriel Moeyart, *Woordenboek van het Frans-Vlaams*, bewerkt door Dick Wortel). De eindredactie van het jaarboek is in handen van Dirk van Assche (*F.v.d.B.*)

Vlaamse regering: Strategienota Nederland.

Brussel, 2006: 183 blz.

De Vlaamse regering wil haar beleid doorzichtiger en rationeler maken. Om dit doel te bereiken, worden strategienota's gepubliceerd. Sinds de staatshervorming van 1993 beschikken de deelstaten van België, en dus ook Vlaanderen, over verdragsrecht en de bevoegdheid buitenlandse politiek te voeren over materies waarvoor ze verantwoordelijk zijn. Nederland werd meteen uitgeroepen tot prioritaire partner van Vlaanderen. In deze *Strategienota Nederland* stelt minister Buitenlands Beleid Geert Bourgeois zijn beleidsplan voor de periode 2005-2010 voor. Hoewel zeer technisch is deze nota fraai geïllustreerd en goed gestructureerd. In zijn 'Woord Vooraf' herhaalt Bourgeois waarom Vlaanderen een hechte samenwerking met Nederland wenst. Dit is omwille van het spreken van dezelfde taal, maar ook om maar al te evidente geopoliti-

ieke redenen: samen beheren we de Gouden Delta tussen Schelde, Maas en Waal. Bovendien moeten de kleine landen binnen de EU samen een vuist kunnen maken tegen de grotere. Hoewel Vlaanderen het kleinere broertje is van Nederland, moeten we samenwerken in een geest van gelijkwaardigheid en, aldus voegt de minister er een beetje vermanend aan toe: 'De tijd dat Vlaanderen enigszins adorerend naar zijn Noorderburen opkeek, is voorbij. Vlaanderen en Nederland kijken elkaar nu recht in de ogen. Vlaanderen streeft een hechte samenwerking met Nederland na, zijn beste bondgenoot binnen de EU, zijn prioritaire partner, maar in een geest van gelijkwaardigheid.' Het wachten is nu op het antwoord van Den Haag. (*Y.v.d.B.*)

Hivos en Stichting Natuur en Milieu: Een toekomst voor/door het Clean Development Mechanism.

Utrecht, 2006; 24 blz. (voor meer informatie: Marc Koene, *Stichting Natuur en Milieu* 030-2331328)

Het *Clean Development Mechanism* (CDM) biedt industrielanden de mogelijkheid een deel van de in Kyoto vastgestelde CO₂-reductieverplichting in ontwikkelingslanden te verwezenlijken door te investeren in duurzame klimaatprojecten in deze landen. Over de gehele wereld zijn 210 CDM-projecten geregistreerd en nog circa 600 andere projecten zijn in ontwikkeling. Het CDM ligt echter internationaal onder vuur; klimaatonderhandelaars betwijfelen of het programma voldoende resultaat oplevert en er gaan stemmen op het CDM af te schaffen. Stichting Natuur en Milieu en de ontwikkelingsorganisatie Hivos pleiten in deze uitgave voor behoud van het *Clean Development Mechanism*. Zij erkennen dat het CDM niet

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Yvan Vanden Berghe (Y.v.d.B.), hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen; Milou Verheij (M.V.), studente geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en thans als stagiaire verbonden aan de eindredactie van de *Internationale Spectator*; Edwin Bakker (E.B.), terrorisme-expert, verbonden aan het *Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP)*; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

optimaal functioneert, maar zien mogelijkheden het tot een succes te maken. Aan de hand van een tien-puntenplan wordt uiteengezet hoe het CDM verbeterd kan worden en meer internationaal vertrouwen kan opbouwen. Natuur en Milieu en Hivos zien bij de verbetering van het CDM een belangrijke taak voor Nederland weggelegd. De Nederlandse overheid heeft er immers voor gekozen maximaal gebruik te maken van de optie emissiereductie in ontwikkelingslanden en zij financiert niet minder dan 36% van de bestaande CDM-projecten. Bovendien dient Nederland zijn reputatie als betrouwbare partner in ontwikkelingssamenwerking hoog te houden. (M.V.)

Ben Schennink & Gemma van der Haar (red.): Working on peace-building and conflict prevention. Experiences and dilemmas of Dutch NGO's.

*Amsterdam: Dutch University Press, 2006; 218 blz.; 24,- euro
ISBN 90-361-0051-8*

Internationaal opererende niet-gouvernementele organisaties op het gebied van humanitaire hulp en vredesopbouw wordt een belangrijke rol toegeschreven bij internationale reacties op conflicten. Deze NGO's nemen veelal een positie in tussen, enerzijds, de door conflicten getroffen bevolking en lokale actoren, en, anderzijds, de internationale gemeenschap. Dit boek, onder redactie van Ben Schennink en Gemma van der Haar, richt zich op NGO's die in dit krachtenveld

en onder conflictomstandigheden opereren. Centraal staan de ervaringen, dilemma's en uitdagingen van drie Nederlandse organisaties – Cordaid, ZOA Refugee Care en Pax Christi Nederland – en een internationale bundeling van NGO's - United Civilians for Peace. De gevalstudies variëren van het werken aan vrede in Soedan en Sri Lanka tot pogingen te interveniëren in de oorlogen op de Balkan en het conflict-Israël/Palestina. Speciale aandacht wordt geschonken aan de rol van internationale niet-gouvernementele organisaties bij het steunen van lokale partners in de conflictgebieden. Daarnaast geeft het boek een overzicht van de belangrijkste kwesties die spelen in het debat over interventie door NGO's in conflictsituaties. (E.B.)

LUXE KLASSE



Richard Leonce
Salons de Coiffure
Willem de Zwijgerlaan 37
's-Gravenhage - tel. 55.44.83

*

On parle français
Man spricht Deutsch
English spoken



Alle moderne Comfort
—
Zeer verzorgd Restaurant
—
Eigen Garage
—

DEN HAAG
TEL. 180933

MOLENSTRAAT 49

h. s. van hasselt
Heren- en Dameskleermaker

BONTWERKER

Noordeinde 94 - Den Haag
Telefoon 11.31.58

★

Leverancier van de toga's voor
het Hof van Justitie van de
Europese Gemeenschap voor
kolen en staal te Luxemburg

Adv. uit: *Internationale Spectator* 7e
Jaargang – No. 19 – 30 Sept. 1953

Jaargang 60 nr. 11 ■ november 2006

This issue celebrates the 60th volume of the *Internationale Spectator* as a review of international politics which was created in 1946 as a publication of the *Nederlandsch Genootschap voor Internationale Zaken* (Netherlands Society for International Affairs). Since 1983 the *Internationale Spectator* is published as a journal of the Netherlands Institute for International Relations 'Clingendael'.

Bernard Bot,

Minister of Foreign Affairs of the Netherlands, presents an overview of post-World War II Dutch foreign policy. In the last few decades Dutch foreign policy had been typified as 'multilateralism *pur sang*'. Perhaps it would be better for the Netherlands to shift the accent from 'pure' to 'realistic' multilateralism, with more stress on specific national interests. The self-willed Dutch contribution to NATO forces in Uruzgan demonstrates that 'realistic' multilateralism would make it possible to contribute to multilateral institutions and simultaneously to attend to the national interest. Change is called for in a new international climate with its declining effectiveness of multilateral organisations. This decline has led to a situation in which large countries work more closely together (directorates), without involving smaller countries. This causes a 'double participation problem' for the medium-sized and smaller member states of the European Union. They lose influence by allowing the biggest three member states to act *de facto* on behalf of all of Europe whilst even the biggest member states on an individual basis are likely to be overshadowed by the upcoming BRIC countries. It would be better to have a strong common foreign and security policy, with an EU seat on the Security Council and the G-8, but it is unclear when, if ever, this ambition will be realised. If the Netherlands continues a policy of 'pure' multilateralism, then it risks effacing itself and at the same time not being in the position to protect the multilateral process. Asking difficult questions and occasionally opting for a national approach is therefore the best way of promoting and protecting the multilateral process.

Nico Schrijver

reviews the origin, the main features and the merits of the inclination towards multilateralism in Dutch foreign policy. He refers to the end of the policy of neutrality at World War II and recalls the contributions by the Dutch foreign minister Van Kleffens at

the San Francisco Conference in 1945 establishing the United Nations. The author also refers to various provisions in the Netherlands Constitution which vest the Dutch Government with the responsibility to advance the rule of law in international affairs. He offers examples of Dutch initiatives in especially the United Nations and mentions Dutch individuals who served in high positions in the UN. He also notes some examples of the Netherlands not opting to pursue a multilaterally oriented foreign policy, for example the unilateral withdrawal from UNIFIL and providing political support to the American-British war in Iraq without prior Security Council authorisation. The author takes the view that a foreign policy based upon multilateralism is not only a lofty international goal but a sincere Dutch national interest as well.

Cees Flinterman

argues that the emergence of a Dutch human rights foreign policy cannot be seen separate from the development of an international normative framework in the field of human rights, in particular within the context of the United Nations. It was only in the 1970s that the Dutch government started to realise the potential instrumental character of human rights in foreign policy. The promotion and protection of human rights perfectly fitted the overall objective of Dutch foreign policy as laid down in the Constitution (article 90): 'The Dutch government promotes the international legal order.' Despite the prominence of human rights in Dutch foreign policy, that policy cannot in general be characterised as 'crusading' or 'activist'.

E.P. Wellenstein

evaluates the role of the Netherlands in the European integration process since World War II. The Netherlands is one of the founding fathers of European integration and many Dutch politicians have played a key role. The author particularly mentions Foreign Affairs Minister Beyen, so instrumental in the creation of the European customs union. With the ratification of the customs union at the end of 1957 the European Economic Community was established. Foreign Affairs Minister Luns and his successors such as Van der Stoep and Van den Broek also left their marks on the European integration process. In the 1990s two 'Dutch' European treaties were established. First, in 1991, the Treaty of Maastricht, under the chairmanship of prime minister Lubbers,

then, in 1997, the Treaty of Amsterdam, under the chairmanship of prime minister Kok. The author concludes with a discussion of the present Dutch European policy. Current developments are disturbing: the European Union is more and more viewed in the Netherlands as an alien, uncontrollable power. Clear policy decisions are called for if the country would have the ambition to once again play an important role within the EU.

A. van Staden

discusses problems and attitudes concerning the Netherlands and trans-atlantic cooperation. There is a striking continuity in Dutch foreign policy as far as the attachment towards the United States is concerned. In spite of the geopolitical shift in Europe after the collapse of the Soviet Union and the enhanced profile of EU's Common Foreign and Security Policy, Atlantic cooperation may still be considered the cornerstone in the edifice of external relations of the Netherlands. The author argues that the indispensability of the United States for building an effective world order, on the one hand, and the fragile state of European integration after the defeat of the constitutional treaty, on the other, leave the Dutch government no other choice but to invest in the further development of trans-Atlantic relations. In view of the current low standing of the policies of the Bush administration in many countries such a foreign-policy orientation is not popular in Dutch society. But looking at the long-term interests of the country the Dutch government needs to distinguish between what an American president does during his incumbency and what the United States is, i.e. the strongest power in the world whose democratic credentials and proven capacity to correct flawed policies make it far more attractive to rely on than any other power that may challenge American primacy.

Gert Oostindie & Henk Schulte Nordholt

deal with the Netherlands' colonial past. They discuss the extremely divergent trajectories of Dutch decolonisation in Asia and the Caribbean, and the subsequent arduous and in many ways unfinished transition from postcolonial towards genuinely foreign policies. Dutch policy towards Indonesia was initially characterised by an unwillingness to accept full sovereignty, next by a desire to maintain a special relationship, partly through the channel of development aid. After deep crises in the 1960s and again in

the 1980s, bilateral relations have normalised today. Decolonisation in the Caribbean evolved in a distinctly different context, Suriname and the Netherlands Antilles being micro-states with an ambivalent attitude towards full sovereignty. Suriname became independent in 1975 but the Netherlands remains its principal bilateral partner three decades later. The Antilles refused to accept sovereignty and still form part of the Netherlands. This chapter of decolonisation ended without a transfer of sovereignty and has left the Kingdom of the Netherlands a reluctant postcolonial player in the Americas. The authors briefly review discussions of decolonisation over six decades of the *Internationale Spectator* and do not find a strong tradition of critical analysis on the subject of Dutch decolonisation.

Paul Hoebink

evaluates nearly sixty years of Dutch development cooperation policy. In many developing countries the Netherlands is known for and has a good reputation because of its generous and flexible development policy. Yet, in the foreign policy 'pecking order' development cooperation figures at the bottom. Development cooperation is often seen as the 'soft belly' of Dutch foreign policy. In these 'soft parts' idealism should reign over the more material (economic-commercial, or strategic) interests the country pursues. The author, however, argues that with the institution of its bilateral aid programme in the early 1960s export interests (or the 'merchant') dominated Dutch development policy. Only by a complex set of factors (such as changes in the organisational setting between the ministries, changes in the tying status of aid, the influence of internal and external critical studies) humanitarian ideals (the 'minister' or 'reverend') gradually got the overhand in Dutch development cooperation and made it the generous programme it is at the moment. These changes are not reflected in the Dutch public debate on development cooperation which remains superficial and is stuck in the simplicities of the 'aid doesn't work' versus 'aid works' divide.

Rik Coolsaet

addresses the question what drives the bilateral relationship between the Netherlands and Belgium in the last sixty years. They are comparable states in the same corner of Europe, with shared interests and similar worldviews. Nevertheless, they have a curious

relationship, made up of moments of close partnership and those of bewildering confrontations. Through the meanders of their shared history, the author searches for the driving forces behind these bilateral dynamics. It appears that at the height of their cooperative endeavours lies a shared perception of common threats and challenges. In the absence of such an overall external challenge, both states behave like 'normal neighbours'. Diverging diplomatic and domestic cultures explain this pattern of both closeness and distance. Diplomatically, the Netherlands considers itself usually as the smallest of the great powers and is therefore constantly tempted to playing the game of power politics. Belgium, considering itself a small state surrounded by mighty powers, systematically prefers supranationalism as the best guarantee against the return of such power politics. Domestically, both nations are much further apart than their – partly – shared language would suggest. Both share many societal characteristics, but as many differences exist, not in the least the vastly different institutional set-up of both states.

Bart Tromp

describes how the Netherlands after abandoning its neutral status in the aftermath of World War II may sixty years later end up in a post-modern identity crisis. The first hundred years (1839-1940) of its existence the foreign policy of the Kingdom of the Netherlands was predicated by its position as a neutral state in Europe with an overseas colonial empire. World War II and its aftermath (decolonisation and Cold War) changed that, and those changes had by 1950 resulted in a paradigmatic shift in Dutch foreign policy. From now on it was based on two pillars, institutionalised in NATO and the various shapes of the European integration process. For almost half a century this arrangement was effective in securing and maintaining the Netherlands as one of the most stable and wealthiest countries in the world. In the last fifteen years, however, these pillars are being relentlessly undermined. NATO lost its original justification. In search of a new one it tends to become an instrument of American foreign policy. A second factor is that the Dutch armed forces have been transformed into an instrument of foreign policy, whether they are engaged in peacekeeping in former Yugoslavia or in peace-enforcing in Afghanistan. All this in a context of a declining American hegemony, with as a concomitant a structural change in the or-

ganisation of world-wide capitalism ('globalisation'). At the same time, the process of European integration became politicised and so lost its self-evidence, while its enlargement to more than 25 member states has meant that the relative position of the Netherlands has deteriorated. These structural developments demand an agonizing reappraisal of Dutch foreign policy, but Dutch political elites prefer to disregard these changes.