

Nederlands buitenlands beleid onder de loep ¹

Fred Grünfeld ²

In de Cleveringa-oratie van 26 november 2004 stelde Peter van Walsum dat 'Nederlands voorkeur voor de NAVO langzamerhand folkloristische trekken begint te vertonen'. De herverkiezing van Bush zou Nederland in zijn visie moeten aangrijpen 'om wat meer EU en wat minder NAVO in zijn beleid te doen'. Uitspraken die in de pers werden aangehaald, Dan is het vervolgens een verademing een aantal doorwrochte studies van historici te lezen over de veranderingen en verschuivingen in de Nederlandse buitenlandse politiek in de 20^{ste} eeuw. Deze studies zijn gebundeld in dit eerste deel van de reeks 'Internationale en diplomatieke geschiedenis'. Het tweede deel in deze reeks, over humanitaire interventie, zal dit jaar verschijnen.

In het 'ten geleide' wordt de academische twijfel niet geschuwd in vragen en opmerkingen als: 'Welke primaire doelstellingen dienen nu eigenlijk aan het buitenlandse beleid ten grondslag te liggen? Waaruit bestaat dat nationaal belang dan precies?' en 'Het is niet gemakkelijk om de vraag of Nederland aan macht en invloed heeft ingeboet, te beantwoorden. Het hangt er onder meer van af welke doelstellingen men aan de Nederlandse buitenlandse politiek toeschrijft.' (blz, 7)

Achtereenvolgens worden de volgende terreinen in de buitenlandse politiek bestudeerd:

1 het veiligheids- en defensiebeleid (door W. Klinkert en G. Teitler); 2 het ontwikkelingsbeleid, inclusief de koloniale erfenis (UP. de Jong); 3 de bevordering van de internationale rechtsorde, inclusief vredesoperaties en mensenrechten (Peter Malcontent en Floribert Baudet); 4 de handelspolitiek (Hein A. M. Klellann); en 5 het Europabeleid (Jan van der Harst). Daarna volgen twee casestudies over de kwestie-Nieuw-Guinea. De eerste over hoe Nederland Nieuw-Guinea kwijtraakte, met daarin een centrale rol van prins Bernhard (door de journalisten Gerda Jansen Hendriks, Rob Bruins Slot en Yfke Nijland). De tweede studie over hoe Nederland de volksraadpleging in Nieuw-Guinea uit 1969 niet serieus nam (door Hans Meijer). Deze zeer welkome aanvullingen geven heel duidelijk aan dat ook Nederland weleens mooie principes en beginselen in de praktijk op het tweede plan zet en zich heeft te gedragen als 'ziende blind en horende doof, naar de woorden van Nederlands ambassadeur in Indonesië, H. Scheltema, die als waarnemer de pseudo-volksraadpleging van 1969 diende bij te wonen. Het verschil tussen het verbaal en het werkelijk beleid komt zo aardig uit de verf.

[...]

In het derde hoofdstuk worden door Malcontent en Baudet intrigerende vragen gesteld: 'bestaat er wel zo iets als een Nederlandse buitenlandse-politieke traditie op het terrein van de bevordering van de internationale rechtsorde' en, zo ja, 'zit dat alleen in de presentatie van het beleid of ook in de daadwerkelijke uitvoering ervan?', en mocht dat het geval zijn 'wordt dat dan niet in de eerste plaats bepaald door de internationale ontwikkelingen en niet door interne beleidsoverwegingen?' (blz. 70-71). Dat is een goede start van het hoofdstuk waarbij de auteurs de academische discussie tot uitgangspunt nemen. Bevordering van de internationale rechtsorde is een veelomvattend begrip, aan de hand waarvan de auteurs enerzijds de normstelling met toezichtmechanisme, anderzijds de deelname aan vredesoperaties, de wapenbeheersing, de veroordelingen van mensenrechtenschendingen en opvang van vluchtelingen verstaan en behandelen. De ontwikkelingen worden vervolgens vanaf de eerste Haagse Vredesconferentie (1899) beschreven aan de hand van de daarover verschenen wetenschappelijke literatuur. De vooroorlogse voorkeur

¹ Relevante paragrafen uit een recensie in de Internationale Spectator van Juni 2005 (Jrg 59, nr. 6) van het boek De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw, redactie: Bob de Graaf, Duco Hellema & Bart van der Zwan, Amsterdam 2005.

² Fred Grünfeld is bijzonder hoogleraar naar Oorzaken van Mensenrechtenschendingen aan de Universiteit Utrecht, universitair hoofddocent in de leer der internationale betrekkingen en het recht der internationale organisaties aan de Universiteit Maastricht en coördinator voor sociale wetenschappen, in het bijzonder politicologie en internationale betrekkingen, aan het University College Maastricht.

voor afzijdigheid wordt aardig geïllustreerd met de Nederlandse terugkeer naar strikte afzijdigheid aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog, toen de Volkenbond niet bij machte was de Italiaanse agressie in Ethiopië te keren. Nederland achtte zich vervolgens niet meer gebonden aan het stelsel van economische en militaire sancties van de Volkenbond tegen mogelijke agressors.

De koersverandering naar bevordering van de internationale rechtsorde, door auteurs ook wel aangeduid als een verlegging van het Nederlands buitenlands beleid in een meer internationaal-idealistische zin, wordt rond 1963 gesitueerd. Enkele mogelijke verklaringen passeren de revue: soevereiniteitsoverdracht van Nieuw-Guinea, goede afloop van de Cuba-crisis, post-materialistische revolutie met pressie vanuit samenleving en parlement - opnieuw de gidslandgedachte - opkomst van de televisie en de ontzuiling, waardoor buitenlands-politieke thema's niet langer worden gedepoliteerd oftewel een 'verbinnenlandisering' van het buitenlands beleid. De binnenlandse pressie tot veranderingen op de terreinen mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking (alweer moet Pronk het ontgelden bij het afbreken van de ontwikkelingsrelatie' door Indonesië), wapenbeheersing en vredesoperaties worden vervolgens in de beschouwingen betrokken. Vloeit bevordering van de internationale rechtsorde voort uit humanitaire overwegingen of wordt dat aangegrepen voor het eigen prestige, in Haagse termen 'het op de kaart zetten van Nederland'? De auteurs sluiten de laatste mogelijkheid niet uit en verwoorden dat in hun conclusie op de volgende wijze: Anno 2003, in een wereld waarin de invloed van Nederland binnen de Europese Unie minder en minder wordt, lijkt er ook geen andere mogelijkheid meer om ons te doen gelden dan op het vlak van de bevordering van de internationale rechtsorde. En daarbij beroepen politici zich natuurlijk graag op een lange traditie, een traditie die zoals gezegd voor een belangrijk deel niet bestaat.' (blz.99)

[...]

Nieuw-Guinea

De twee *case studies* over Nieuw-Guinea zijn heel goed geschreven en geven een beeld over de toch wel wat stuntelige rol van Nederland in de internationale politiek. De eerste studie, gemaakt voor het televisieprogramma *Andere Tijden*, gaat over de bemoeienis van prins Bernhard met Nieuw-Guinea (in 1961 en 1962). De prins ondernam eigenmachtig stappen buiten de regering om en ging met zijn voorstellen in tegen het officiële regeringsbeleid van dat moment (blz. 156); een niet mis te verstane conclusie van de auteurs. Het artikel is gebaseerd op eigen onderzoek in Amerikaanse en Nederlandse archieven en enkele interviews met betrokkenen. In de ogen van prins Bernhard was minister Luns koppig en tot geen compromis bereid en zou deze houding Nederland schaden. Het eigen voorstel van de prins van 3 mei 1961 aan het Witte Huis omvatte niet alleen de Nederlandse bereidheid Nieuw-Guinea over te dragen aan een multinational trustschap, maar ook het uitsluiten van teruggave aan Nederland; het behoeftte ook niet als optie in het referendum te staan.

Deze volksraadpleging op Nieuw-Guinea in 1969 is het onderwerp van de tweede studie. Een studie die mede is gebaseerd op het privé-archief van Schiff (tweede man op de ambassade in Washington, ambassadeur in Indonesië en secretaris-generaal op het ministerie in Den Haag; hij werd ook geïnterviewd voor de eerste Nieuw-Guineastudie). Deze cynisch geschreven bijdrage vond ik onthutsend. Het 'akkoord van New York'. met de bepaling waarin aan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's inhoud werd gegeven met de belofte van deze volksraadpleging, werd door Nederland als van essentiële betekenis gepresenteerd. Weinigen meenden dat Indonesië werkelijk een vrije keuze zou bieden, maar dat Nederland aan deze farce volledig meewerkte met voorbijzien van de Kamer en dat het bovendien aan het Indonesische handelen internationale legitimering verschafte, heeft mij getroffen. Nederland wilde de relatie met Indonesië niet beschadigen en Luns liet Djakarta weten dat het weinig last van Nederland zou ondervinden. Depolitiseren en stilhouden was het Haagse parool (blz.183). De enig aanvaardbare uitslag was aansluiting bij Indonesië en daartoe werd de volksraadpleging onder 800.000 Papoea's teruggebracht tot een stemming onder 1025 door Indonesië geselecteerde kiesmannen in een sfeer van manipulatie, intimidatie en terreur. De

Nederlandse ambassadeur Scheltema als waarnemer kreeg de Haagse instructie 'zich te gedragen zoals het een gast betaamt', d.w.z. 'ziende blind en horende doof' (blz.191).

Enkele Nederlandse kranten wisten wel over de werkelijke gang van zaken te berichten en de eensluidende einduitslag in twijfel te trekken. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken werd vervolgens geweigerd in de Algemene Vergadering van de VN op Indonesisch verzoek alleen een Nederlandse resolutie in te dienen met de einduitslag van de volksstemming. Een gezamenlijke resolutie met Indonesië en enkele andere landen, waarin de einduitslag als legaal, definitief en onherroepelijk werd aanvaard, kreeg vervolgens wel de Nederlandse instemming. Tevoren bood de Nederlandse secretaris-generaal Schiff achter de schermen de Indonesiër Sudjarwo ook nog een blik in het eindrapport van de VN-rapporteur en 'bood hem de kans voor Indonesië onwelgevallige bewoordingen gewijzigd te krijgen en beide rapporten te synchroniseren' (blz.193)

De auteur concludeert niet alleen dat het zakenbelang prevaleerde boven ethische overwegingen, maar stelde ook vast: 'De schijn ophoudend dat het lot van de Papoea's Nederland echter nog altijd ter harte ging, speelde Nederland evenwel dubbel spel. In plaats van aan de zijlijn te blijven staan, toonde Luns zich ter wille van de relatie met Indonesië bereid alle mogelijke bijstand te verlenen om de hobbels op de weg naar de finale afdoening van de Nieuw-Guineezaak te helpen slechten.' (blz.194)

Deze *case study* leert in ieder geval dat ook na 1963 Nederland het niet altijd even nauw nam met de bevordering van de internationale rechtsorde. Wat mij betreft mogen er meer historische gevalstudies volgen. De redactie van deze bundel is in haar opzet van het leveren van een bijdrage aan de geschiedschrijving van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen met deze publikatie goed geslaagd.