

Buitenlandse politiek als georganiseerde aanpassing of als voortzetting van de binnenlandse politiek ?

Rik Coolsaet

Boekbespreking

Duco Hellema, Neutraliteit en vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen. Amsterdam, Het Spectrum, 2001, 432 blz.

Hoe verschillend zijn het Nederlands en het Belgisch buitenlands beleid ? Neem februari laatstleden. Op voorstel van Frankrijk trachtte het Spaanse EU-voorzitterschap met een alternatieve Midden-Oostenstrategie de huidige geweldsspiraal aldaar te doorbreken en daarmee meteen ook de Europese Unie op de kaart te zetten. België, bij monde van zijn buitenlandminister Louis Michel, sprak zich vrij lovend uit over de nieuwe aanpak. Maar het plan haalde het uiteindelijk niet, omdat enkele landen de Bush-Sharon-lijn wensten aan te houden. Afgaande op de persberichten bevond Nederland zich bij die landen. Voor wie het vergeten was: iets soortgelijks was eerder al eens gebeurd, einde 1991. Een plan voor een eigen WEU-vredesmacht in Kroatië, uitgewerkt door de WEU-defensiechefs, was door enkele Europese lidstaten afgewezen, in essentie omdat defensie binnen de NAVO thuishoorde. Het oorspronkelijke voorstel kwam van de Fransen en was onmiddellijk omarmd door de Belgen. Nederland daarentegen hoorde tot de weigeraars.

Neem een ander voorbeeld. Reeds geruime tijd merken waarnemers op dat het Nederlandse Europabeleid nogal pragmatisch is geworden, vooral sedert de beruchte Zwarte Maandag van september 1991. Nederland, zo lees ik, verruilt nogal eens dikwijls zijn supranationale voorkeur voor een wat meer soepele en intergouvernementele benadering. België daarentegen blijft vrij strikt vasthouden aan een orthodoxe supranationale Europavisie, wat dat laatste land de reputatie van Europa-integrist heeft opgeleverd (een scheldwoord dat, zoals destijds de geuzen, met enige fierheid wordt gekoesterd).

Voorbeelden van min of meer grondig uiteenlopende beleidsopties in beide buurlanden liggen voor het rapen. Misschien wel de meest opvallende heeft te maken met de plaats van de buurlanden in het buitenlands beleid. Ik lees dat pas met de herijking van 1995 Nederland een uitgesproken buurlandenbeleid is gaan voeren (de term is van A. Pijpers). Een van de grote constanten in het Belgisch buitenlands beleid sedert 's lands onafhankelijkheid in 1830 is daarentegen precies de bijna exclusieve aandacht die er altijd is uitgegaan naar de landen in de onmiddellijke geografische omgeving.

Ander voorbeeld. Toen de Muur viel, ontspoon zich in zowat alle Europese landen een debat over de Europese veiligheidsarchitectuur. Nederland toonde zich hierin 'onversneden atlanticistisch', terwijl de Belgische deelnemers aan het debat redetwisten over de voor- en nadelen van een architectuur opgebouwd rond de CVSE versus een die van de EG zou vertrekken – terwijl de pro-atlantische denkbeelden slechts in een kleine (conservatieve) minderheid te horen waren.

Ga verder terug in de tijd en ook daar zijn er opvallende verschillen. Zo bijvoorbeeld de naoorlogse Belgische pogingen (onlosmakelijk verbonden met buitenlandminister Paul-Henri Spaak) om een West-Europese entente op de been te brengen, terwijl de ogen van de Nederlandse buitenlandminister Eelco N. van Kleffens richting Amerika waren gericht. Nog

wat verder in de tijd. België mocht dan al, net zoals Nederland, doorgaans een ‘tevreden natie’ zijn, dat belette België niet om enkele keren met iets te gulzige ogen richting Nederlands grondgebied te kijken in de hoop daar wat stukjes van aan België te kunnen toevoegen. En, laatste lukraak voorbeeld, al bij al blijkt Nederland in de negentiende eeuw bescheiden koloniale ambities te koesteren – wat zowat het laatste is wat van de tweede Belgische koning kan gezegd worden. Leopold II wou zich ooit tooien met de titel ‘Keizer van Congo en de Nijl’ en streefde naar een uitgestrekt Congolees-Soedanees-Egyptisch imperium, dat de Atlantische Oceaan zou verbinden met de Indische Oceaan.

Voor alle duidelijkheid: het Nederlandse en het Belgische buitenlandse beleid vertonen niet alleen verschillen. Soms lijken het wel tweelingen. Duco Hellema noemt de vrijmaking van de intra-Europese handelsbetrekkingen een klassiek doel van de Nederlandse diplomatie. Dat is niet anders voor België. Aan de vooravond van de twee wereldoorlogen installeerden beide landen zich in een neutraliteitspolitiek (in beide landen eufemistisch als ‘zelfstandigheidspolitiek’ bestempeld), hoofdzakelijk omdat gehoopt werd op die manier aan het oorlogsgeweld te kunnen ontsnappen. Toen Nederland en België in 1949 tot de NAVO toetraden was de Sovjetdreiging daarbij op geen enkel moment doorslaggevend. Beide landen beschouwden de Europese constructie lange tijd als ondergeschikt aan de Atlantische prioriteit. Nederland en België deelden een gelijke afkeer voor Nassers Suezpolitiek. Beide landen waren en zijn visceraal gekant tegen de directoriumneigingen van grote lidstaten, zowel in VN- als in EU-verband (tenzij ze er zelf toe kunnen behoren, natuurlijk). En nog een toetje: Nederland genoot de twijfelachtige eer om als een der eersten veroordeeld te worden door de Veiligheidsraad (omwille van de ‘politieele’ actie in Indonesië), maar ook België kreeg bakken kritiek en een dwingende resolutie over zich heen (in 1960, omwille van zijn dubieus beleid in Congo).

Hoe gelijkenissen en verschillen verklaren, was, denk ik, mijn prisma bij de lectuur van Duco Hellema’s nieuwste editie van zijn geschiedenis van de Nederlands buitenlandse betrekkingen. Voor het eerst verschenen in 1995, kreeg het ditmaal een nieuwe titel mee (Neutraliteit en Vrijhandel), wat meteen als een synthese kan beschouwd worden van de klassieke notie van nationaal belang, toegepast op Nederland (een soortgelijke synthese voor België luidde, in parallelle, maar niet identieke bewoordingen: ‘economische voorspoed en politieke onafhankelijkheid’). Het overspant de buitenlandse betrekkingen van Nederland vanaf de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden tot en met het decennium volgend op de ‘kanteling van de wereld’ bij het einde van de Koude Oorlog.

Wie zich waagt aan zulk een spanwijdte, moet keuzes maken. Om het binnen voor een uitgever redelijke grenzen te houden, kunnen niet én diepgaande theoretische omzwervingen én een encyclopedisch evenwichtige behandeling van alle gebeurtenissen opgenomen worden. Hellema maakt zijn keuze expliciet in het voorwoord: een inleidend overzicht met veel informatie staat voorop, waarbij bewust de twintigste eeuw wordt geprivilegieerd (de gebeurtenissen tussen de zestiende en het einde van de negentiende eeuw worden met een hink-stapsprong behandeld in het eerste hoofdstuk). Maar Hellema wil toch ook wel enige aandacht besteden aan uiteenlopende interpretaties over deze en gene periode en de lezer wegwijs maken in de theoretische verschillen tussen auteurs wat de algemene kenmerken betreft van het Nederlands buitenlands beleid. Hij biedt ten slotte ook zijn eigen interpretatieschema aan, dat hij omschrijft als een ‘determinatiepijl’. Die pijl wordt geacht de determinanten die bepalend zijn bij Nederlandse optreden in de wereld, te rangschikken naar afnemend belang. De pijl start bij de natuurlijke ligging van het land en zijn positie in de wereldeconomie en eindigt bij partijpolitieke verhoudingen en de persoonlijkheid van de

politicus. Al bij al een meer dan verantwoorde keuze, waarbij Hellema (opnieuw) enkele nationale mythes doorprijkt, zoals de vermeende pacifistische traditie of de zogenaamde legalistische preferentie in het Nederlandse internationale optreden.

Elk overzicht van het buitenlands beleid van een land heeft echter af te rekenen met een onvermijdelijk interpretatieprobleem, waar Alfred van Staden in zijn Een trouwe bondgenoot (1974) reeds op alludeerde: in welke mate is wat men beschrijft, typisch of atypisch voor dat land? Het probleem is ingebakken in de opzet zelf en kan enkel worden opgevangen door vergelijkend historisch onderzoek: hoe reageren soortgelijke staten in soortgelijke situaties? Na een beloftevol debuut is dat comparatieve onderzoek sedert de jaren zeventig echter niet of nauwelijks opgeschoten. Hellema biedt met zijn nieuwe editie het noodzakelijke opstapje naar een nieuwe poging tot comparatief onderzoek.

Een andere reden om een werk zoals dat van Hellema te omhelzen, heeft te maken met wat Philip Everts van de Rijksuniversiteit Leiden enkele jaren geleden opmerkte. Het buitenlands politiek proces is een studieterrein dat meestal een beetje tussen wal en schip valt. Vele beoefenaars van de leer van de internationale betrekkingen vinden het niet interessant en gaan er gemakshalve nog steeds van uit dat staten unitaire actoren zijn, zodat niet gezocht hoeft te worden naar de manier waarop het buitenlands beleid tot stand komt. En aan de andere kant wordt het terrein veelal verwaarloosd door diegenen die zich met binnenlandspolitieke processen bezighouden, vanuit de overtuiging dat het buitenlands beleid begint daar waar het binnenlands beleid eindigt.

Laten we dus de gelegenheid die Duco Hellema ons biedt, aangrijpen om een bescheiden comparatieve exploratie tussen Nederland en België te maken. Kunnen gelijkenissen en verschillen tussen beide landen verklaard worden aan de hand van de determinatiepijl van de auteur? Bekijken we even de onderste trappen van de pijl (natuurlijke ligging, positie in de wereldeconomie en in de internationale machtstructuur), die verondersteld worden de meest fundamentele karakteristieken van het beleid van een land te determineren. Beide landen liggen naast elkaar, in de noordwestelijke hoek van West-Europa. Het zijn kleine landen (nou ja, in Nederland prefereert men iets als 'de kleinste van de middelgrote landen', maar ook Belgische diplomaten wensen niet te spreken over België als een 'klein' land), die geprangd liggen op de kwetsbare grens tussen enkele grote buurlanden. Beide behoren inmiddels tot de meest 'open' economieën ter wereld (definitie van Unctad), hoewel de ene een iets meer commerciële voorgeschiedenis heeft, terwijl de andere iets eerder de industriële richting is ingeslagen. Beide hebben geprofiteerd van de koloniale handel (de ene weliswaar iets langer dan de andere).

Misschien moeten de fundamentele pijlen iets specifiekere worden uitgewerkt, maar ik heb het gevoel dat de talrijke verschillen in het buitenlands beleid van beide landen op die manier onvoldoende kunnen verklaard worden. Het vergelijkbare 'fundament' van beide landen zou meer gelijkenissen moeten opleveren in het beleid van beide landen dan in werkelijkheid het geval blijkt te zijn. Dat dit niet zo is, vloeit, denk ik, voort uit Hellema's uitgangspunt inzake buitenlandse politiek. Voor de auteur komt die, voor een klein land, in velerlei opzichten neer op 'georganiseerde aanpassing' van de staat (met andere woorden van de binnenlandspolitieke dimensie in de ruime betekenis van het woord) aan de externe omgeving.

Zonder enige pretentie een beter interpretatieschema aan te willen bieden, blijft mijn voorkeur niettemin uitgaan naar een ander vertrekpunt dat, met een knipoog naar von Clausewitz, als volgt kan omschreven worden: buitenlandse politiek is de voortzetting van de binnenlandse

politiek met andere middelen. Anders geformuleerd: de elite die aan de macht is in een land tracht haar belangen te verzekeren, zowel in het eigen land, via binnenlandspolitieke mechanismen, als daarbuiten, via de buitenlandse politiek. Vertrekkende van deze definitie van buitenlands beleid kunnen dan, net zoals Hellema dat doet, verscheidene determinanten of 'aandrijfriemen' worden geïdentificeerd: de commerciële en economische belangenbehartiging, de binnenlandspolitieke machtsverhoudingen en tegenstellingen, de ideologische factor die het wereldbeeld van de besluitvormer kneedt en, ten slotte, het veiligheidsbeleid. Te zamen lijken deze mij een goede zeef te bieden om de basismechanismen bij de vorming van het buitenlands beleid bloot te leggen, zoals een goudzoeker een zeef hanteert om het gouderts te scheiden van het rivierslib.

Ik zie die aandrijfriemen werken zoals de klassieke breuk- of conflictlijnen in de binnenlandspolitieke processen: ze doorkruisen elkaar voortdurend, wat tot een wisselende, onstabiele rangschikking leidt tussen die determinanten. Dat hoeft niet uit te sluiten dat, bekeken over een heel lange periode, sommige van die determinanten belangrijker blijken te zijn dan andere (ik meen, net zoals Hellema, dat buitenlands beleid nog het meest te maken heeft met materiële belangen), maar zulk een schema lijkt mij een goede verklaring aan te reiken waarom buitenlandspolitieke besluitvorming (net zoals binnenlandspolitieke overigens) niet steeds verloopt met de mathematische voorspelbaarheid van een Zwitserse klok en waarom het Nederlandse en het Belgische buitenlandse beleid zo dikwijls van elkaar verschillen.

Wat ons meteen voer heeft opgeleverd voor enkele Belgisch-Nederlandse wetenschappelijke congressen waarbij we het Paars buitenlandse beleid van de afgelopen 4-8 jaar in Nederland kunnen vergelijken met vier jaar Paars-Groen beleid in België.

(Internationale Spectator, jg. 56, nr. 4, april 2002, pp. 217-219)