

Jacco Pekelder, Remco Raben  
en Mathieu Segers (red.)

*De wereld volgens Nederland*

**Nederlandse buitenlandse politiek  
in historisch perspectief**

Boom – Amsterdam

Deze uitgave kwam mede tot stand door bijdragen van de Vrienden van het Instituut Geschiedenis Utrecht (VIGU) en het departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Universiteit Utrecht.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

De uitgever heeft getracht alle rechthebbenden van de illustraties te achterhalen. Mocht u desondanks menen dat uw rechten niet zijn gehonoreerd, dan kunt u contact opnemen met Uitgeverij Boom.

© 2015 De auteurs

Afbeelding omslag: George Steinmetz  
Ontwerp omslag: Bart van den Tooren  
Binnenwerk: CeevanWee

ISBN 978 90 8953 604 4  
NUR 680

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)

## *Inhoud*

Woord vooraf – Jacco Pekelder, Remco Raben en Mathieu Segers 7

Inleiding: Internationale betrekkingen in historisch perspectief –  
Duco Hellema 11

### Deel 1. Nederland tussen de Europese mogendheden

1. Nederland en het Europese machtsevenwicht – David Onnekink 25
2. Nederland en de collectieve veiligheid – Beatrice de Graaf 42
3. Nederland en de Duitse kwestie – Jacco Pekelder 59

### Deel 2. Nederland in de naoorlogse wereld

4. Nederland en de Europese integratie – Mathieu Segers 83
5. Nederland en het Warschaupact – Laurien Crump 107
6. Nederland en de mensenrechten – Peter Malcontent 128
7. Nederland en de (post)koloniale wereld – Remco Raben 152

### Deel 3. Nederland en moderne veiligheidsdilemma's

8. Nederland en zijn militaire veiligheid – Jan Hoffenaar 177
9. Nederland en intelligence – Bob de Graaff 199
10. Nederland en humanitaire interventie – Isabelle Duyvesteyn en  
Luuk Arlar 221

Bronnenonderzoek: De archieven van Buitenlandse Zaken –  
Bert van der Zwan 247

Noten 257  
Aanbevolen literatuur 283  
De auteurs 295  
Afkortingen 299  
Personenregister 301

## *Woord vooraf*

Veel Nederlanders beseffen dat geen dijk hoog genoeg is om de wereld buiten de deur te houden. Op het gebied van de veiligheid, de economie en de samenstelling van de bevolking dringen zich grote uitdagingen van buiten aan ons op. Nederland is met de wereld verweven. Het heeft andere landen nodig, en dat is een kwestie van buitenlandse politiek. Geen wonder dat steeds meer studenten kiezen voor een opleiding op het gebied van de internationale betrekkingen.

‘Internationale betrekkingen in historisch perspectief’ is het vakgebied dat zich beweegt op het snijvlak van geschiedenis en politicologie. Vroeger stonden twee benaderingen van de buitenlandse politiek ver van elkaar af. Historici bestudeerden de relaties tussen staten aan de hand van vooral diplomatieke bronnen. Politicologen benaderen de politieke verhoudingen in de wereld met behulp van theorieën over internationale machtsmechanismen en internationale instituties. De studie van de internationale betrekkingen in historisch perspectief combineert beide benaderingen, in de overtuiging dat de bestudering van de geschiedenis ons een wezenlijk inzicht verschaft in de ontwikkeling en werking van de internationale betrekkingen, en dat de politieke theorieën ons helpen deze in een abstracter, algemener patroon te beschouwen.

Dit boek biedt een staalkaart van het onderzoek dat aan de Universiteit Utrecht wordt verricht naar de geschiedenis van internationale betrekkingen. De auteurs combineren en confronteren empirisch bronnenonderzoek met meer theoretische debatten en perspectieven. De stukken spitsen zich toe op de Nederlandse buitenlandse politiek in de afgelopen vier eeuwen, met een zwaartepunt in de twintigste en eenentwintigste eeuw. Het doel is het stimuleren en aanjagen van uitdagend nieuw onderzoek naar de constanten en wendingen in het Nederlandse buitenlands

beleid. De schrijvers gaan de discussie over de actualiteit daarbij niet uit de weg.

Het is in de studie van de Nederlandse internationale betrekkingen gebruik geworden om duidelijke tradities of constanten te herkennen die op de zeer lange termijn de Nederlandse houding jegens de wereld hebben bepaald. De benaderingen van Nederland als kleine staat, als neutralistisch, commercieel georiënteerd en legalistisch, zijn in de meeste overzichtswerken van de Nederlandse buitenlandse politiek terug te vinden. De auteurs in dit boek nemen afstand van dergelijke gestileerde beelden en laten zien dat de Nederlandse internationale betrekkingen veel veranderlijker waren dan vaak is verondersteld. Ze tonen ook dat het buitenlandse beleid zich aanpaste aan de verschuivende internationaal-politieke context en aan politiek-culturele ontwikkelingen in het land zelf en in de buitenwereld. Bovendien komen allerlei paradoxen in de Nederlandse houding jegens de wereld aan het licht.

Dit boek bestaat uit drie delen. De drie hoofdstukken in het eerste deel richten zich op de positie van Nederland tussen de Europese mogendheden. David Onnekink biedt een overzicht van de zeventiende en achttiende eeuw, toen de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden een centrale rol in de Europese politiek speelde. Ter verklaring verwijzen historici traditioneel naar het streven naar een Europees machtsevenwicht, maar het is nog maar de vraag of dat concept in de tijd werkelijk zoveel betekenis had. Beatrice de Graaf gaat vervolgens in op de rol die Nederland in de negentiende eeuw speelde in de totstandkoming en implementatie van het Weense systeem van 'collectieve veiligheid'. Tegelijk schetst zij de contouren van een nieuwe veiligheidsgeschiedenis. Jacco Pekelder sluit dit deel af met een analyse van de Nederlandse politieke verhouding tot Duitsland tot de dag van vandaag. Hij besteedt speciale aandacht aan de Duitse eenwording in de negentiende eeuw in relatie tot het zich sterk ontwikkelend Nederlands natiebeseef.

In het tweede deel staat de positie van Nederland in de naoorlogse wereld centraal. Mathieu Segers biedt een reconstructie van de Nederlandse houding ten aanzien van de Europese integratie na 1945 en stelt de actuele consequenties van die geschiedenis van publiekelijk toegedekte tweeslachtigheid in het Nederlandse Europa-beleid aan de orde. Laurien Crump belicht vervolgens de Nederlandse beeldvorming over het Warschaupact gedurende de Koude Oorlog en vooral de opstelling tegenover Roemenië, het opmerkelijkste lid van dit Oost-Europese militaire bond-

genootschap. Peter Malcontent beschrijft de opkomst van de mensenrechten als onderwerp van Nederlands buitenlands beleid in de context van het wetenschappelijke debat over humanitaire politiek. Remco Raben sluit dit deel af met een beschouwing over de Nederlandse omgang met de (post)koloniale wereld en de invloed van de erfenissen van het koloniale verleden op de latere verhoudingen in de wereld.

Het laatste deel is gewijd aan moderne veiligheidsdilemma's, waarmee Nederland zich vooral sinds de Koude Oorlog geconfronteerd zag. Allereerst biedt Jan Hoffenaar een overzicht van het Nederlandse militaire veiligheidsdenken en belicht in het bijzonder het Nederlandse militaire denken in de context van het Atlantische bondgenootschap. Bob de Graaff staat vervolgens stil bij *intelligence* als onderbelicht thema in de geschiedschrijving over het Nederlands buitenlands beleid. Hij bepleit de integratie van inlichtingen en spionage in het onderzoek en geeft voorbeelden van de doorwerking van *intelligence* in de Nederlandse buitenlandse politiek. Dit deel wordt afgesloten door Isabelle Duyvesteyn en Luuk Arlar, die nader ingaan op de Nederlandse deelname aan militaire interventies met humanitaire doelstellingen. Zij tonen aan dat die interventies niet altijd gelukkig verliepen en dat Nederland vaak tot deelname besloot zonder zich terdege rekenschap te geven van de grote dilemma's die bij dergelijke operaties om de hoek komen kijken.

De hoofdstukken hebben een vergelijkbare opbouw: ze behandelen allereerst de belangrijkste relevante concepten en theorievorming. Vervolgens geven ze een historisch overzicht van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen in het licht van de gekozen invalshoek. De thematiek wordt uitgewerkt in een casus die is gebaseerd op empirisch bronnenonderzoek. De hoofdstukken eindigen met een kort overzicht van nieuwe wegen en mogelijkheden voor toekomstig onderzoek.

De bijdragen bieden tezamen een overzicht van de evolutie van de Nederlandse kijk op de internationale betrekkingen. Dat doen ze 'van binnen naar buiten': wat is het Nederlandse perspectief op de wereld? En ook 'van buiten naar binnen': hoe waren de internationale machtsverhoudingen en welke speelruimte liet dit voor het Nederlands buitenlands beleid in diverse periodes van de geschiedenis? De combinatie van invalshoeken zorgt ervoor dat er in dit boek ruimte is voor verscheidene theoretische perspectieven, van (neo)realistische analyses van de machtsverdeling in het internationale systeem tot meer (sociaal-)constructivistische benaderingen. De auteurs hebben niet alleen oog voor de brute feiten

van geografie en *hard power*, maar ook voor de percepties van beleidsmakers en publiek over de uitdagingen van de internationale en Europese politiek en de rol die Nederland daarin kan of zou moeten spelen.

Dit boek is bedoeld als een eerste inleiding in de geschiedenis van de internationale betrekkingen en in de belangrijkste vraagstukken van de Nederlandse buitenlandse politiek. Het dient ook ter aansporing van origineel bronnenonderzoek als noodzakelijk middel om al te gemakkelijke aannames tegen het licht van de empirie te houden en theorieën te toetsen. Omdat het bronnenonderzoek zo belangrijk is in de studie van de geschiedenis van de internationale betrekkingen besteedt Bert van der Zwan aan het slot aandacht aan de toegankelijkheid en inhoud van de relevante Nederlandse archieven voor het buitenlands beleid.

Dit boek verschijnt bij gelegenheid van het vertrek van Duco Hellema als leerstoelhouder van de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht. Hij werd in die positie op 1 januari 1998 benoemd. Het was een lange wens van hem om met de gehele afdeling een boek te maken dat een gedegen inleiding zou bieden in de internationale betrekkingen in historisch perspectief. Dit boek opent dan ook met een overzicht van zijn hand van de ontwikkeling van het vakgebied en van de discussie rond een van de kerndilemma's van de leer der internationale betrekkingen: het gewicht van machtsrealistische verklaringen voor het handelen van staten. Hij betoogt dat puur nationaal eigenbelang geen heldere verklaring biedt, maar dat de positie van een staat in het internationale krachtenveld en binnen internationale instituties medebepalend is voor de formulering van het buitenlandse beleid. De bijdragen in dit boek geven daarvan akte.

De redacteurs

Jacco Pekelder

Remco Raben

Mathieu Segers

## INLEIDING

# *Internationale betrekkingen in historisch perspectief*

DUCO HELLEMA

Dit boek gaat over de Nederlandse buitenlandse betrekkingen. De bijdragen zijn geschreven door leden van de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van het departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis in Utrecht. De afdeling GIB is verantwoordelijk voor het Utrechtse master- en bachelor-onderwijs in de internationale betrekkingen in historisch perspectief. De hoofdstukken worden gekenmerkt door een interdisciplinaire blik. Dat is geen toeval. De Utrechtse GIB-groep is in termen van academische geografie gelokaliseerd in het grensgebied tussen de geschiedwetenschap en de sociale wetenschappen.

De leden van de afdeling proberen het beste van beide werelden met elkaar te verbinden: aan de ene kant de theoretische scherpte van de politicologische Internationale Betrekkingen (IB) en aan de andere kant de oriëntatie op empirisch onderzoek en de bronnen van de geschiedenis van de internationale betrekkingen (in het verleden ook vaak diplomatieke geschiedenis genoemd). Een dergelijke integratie is niet vanzelfsprekend. Er is in het algemeen niet echt sprake van een vruchtbare samenwerking tussen sociaal wetenschappers en historici, ook niet op het terrein van de internationale betrekkingen. Veel historici die zich met internationale betrekkingen bezighouden koesteren een zekere weerzin jegens de theoretische debatten binnen de politicologische IB. Omgekeerd halen veel politicologische IB'ers hun schouders op voor het vaak minutieuze en tijdrovende bronnenonderzoek van hun historische collega's. Deze scheiding der geesten is contraproductief.

### ***Onderzoek naar de Nederlandse buitenlandse politiek***

De Utrechtse IB'ers houden zich al lang bezig met onderzoek naar Nederlands buitenlandse politiek, wat vele boeken, bundels en artikelen heeft opgeleverd. De vroegere werken vertonen nog veel kenmerken van de traditionele diplomatieke geschiedenis, maar er was in het Utrechtse onderzoek altijd al ruimte voor synthese en theoretische verdieping en voor 'grote vragen' rond bijvoorbeeld natievorming en neutraliteit. Dat geldt onder meer voor Johan Boogmans studies van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen. Hij introduceerde al in de jaren zestig de stelling dat het Nederlands buitenlands beleid door de geschiedenis heen was beheerst (zij het niet altijd) door een 'Hollandse traditie', gericht op bevordering van de Hollandse maritiem-commerciële belangen, geneigd tot neutraliteit en machtspolitieke onthouding, en soms aangevuld met een zeker moralisme. Later, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, nam Boogmans opvolger Cees Wels met collega's van de Utrechtse rechtenfaculteit het initiatief tot een reeks onderzoeken naar de betekenis van humanitaire beginselen, met name de mensenrechten, in het Nederlands buitenlands beleid.

In de laatste twintig jaar heeft dit onderzoek zich verder uitgebreid en was er ook sprake van een theoretische verbreding. Utrechtse IB'ers schreven algemene overzichten over de Nederlandse buitenlandse betrekkingen en ook specifieke publicaties over het Nederlands beleid ten aanzien van Europa, over de mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking, defensiebeleid en bilaterale betrekkingen met bepaalde landen (zoals Duitsland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk). Ruime aandacht ging eveneens uit naar de rol van bepaalde personen en de Nederlandse rol bij bepaalde grote gebeurtenissen. Hoewel het onderzoek op het terrein van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen van de Utrechtse IB-onderzoekers niet altijd gebaseerd was op exact dezelfde theoretische uitgangspunten, heeft zich – op het snijvlak van de geschiedwetenschap en andere disciplines – toch een 'Utrechtse benadering' ontwikkeld.

### ***Geschiedenis en IB***

Binnen de geschiedwetenschap bestaat in het algemeen niet zo'n neiging tot theoretische discussie als in de sociale wetenschappen. Historici me-

nen nog vaak dat ‘de feiten voor zich spreken’. De meeste beoefenaars van de diplomatieke of internationale geschiedenis onttrekken zich nog niet aan dit beeld, maar de traditionele diplomatiek-historische benadering staat wel degelijk onder druk. Ook veel diplomatiek historici menen dat de eenzijdige nadruk op archiefonderzoek en de oriëntatie op de feitelijke reconstructie van statelijk handelen en van de besluiten en strategieën die daaraan ten grondslag hebben gelegen niet meer voldoen. Onder de noemer ‘New Diplomatic History’ pleiten zij voor een meer interdisciplinaire aanpak, voor meer langetermijnonderzoek en voor een ruimere blik, die niet meer alleen is gericht op het handelen van diplomaten en politici.

De Utrechtse IB'ers staan midden in deze ontwikkeling. Aan de ene kant menen zij dat het diplomatiek-historische vakwerk, vooral het archiefonderzoek, nog steeds belangrijk is. De kritische reconstructie van beleidsbeslissingen en strategische keuzes, gebaseerd op documenten die eertijds niet voor het publiek beschikbaar waren, levert allereerst de bouwstenen voor meer theoretisch georiënteerde analyses (al valt er nog veel te zeggen over het onderscheid tussen feiten en theorie). Bovendien is empirisch onderzoek, en dan vooral in archiefstukken, een soort kritische controle van het eertijds gevoerde beleid. Dergelijk onderzoek heeft, kortom, zowel een wetenschappelijke als een maatschappelijke betekenis. Het is ook om die dubbele reden dat leden van de afdeling GIB zich altijd hebben ingezet voor de openbaarheid en toegankelijkheid van archivale bronnen, opdat kritisch archiefonderzoek ook in de toekomst kan blijven plaatsvinden.

Aan de andere kant delen de Utrechtse IB'ers echter de kritiek op empirisch onderzoek zonder theoretische reflectie. Nog steeds laten vele diplomatiek historici hun theoretische vooronderstellingen – die hebben onderzoekers immers altijd – buiten beschouwing of ontkennen ze zelfs dat die in de analyse verweven zijn. Ook zijn er nog tal van epistemologische onduidelijkheden. De vraag hoe wetenschappers precies archiefonderzoek doen verdient meer aandacht. Er wordt soms al te gemakkelijk geconcludeerd dat documenten een bepaalde observatie of conclusie rechtvaardigen, zonder dat de manier waarop de betreffende documenten zijn geselecteerd en bestudeerd door de auteur in kwestie wordt uitgelegd. Archiefonderzoek, zeker als dat slechts een enkele, bijvoorbeeld alleen Nederlandse archiefbron behelst, kan een vertekend beeld opleveren. Juist daarom heeft internationaal vergelijkend archiefonderzoek (in

verschillende landen) zo'n grote betekenis, los nog van de bijdrage ervan aan een verdere professionalisering van de historische Internationale Betrekkingen.

De ontwikkeling en verbetering van onderzoek en onderwijs in de historische IB komen ten slotte naar voren in het toenemend gebruik van de theoretische (vooral politicologische) IB-literatuur. Met behulp daarvan scherpen IB'ers in Utrecht en elders hun onderzoeksvragen aan. De IB-theorieën vervullen verschillende functies. Ze waarschuwen bijvoorbeeld voor eenzijdige en gemakkelijke oordelen, en ze zetten ertoe aan elke casus of ontwikkeling vanuit verschillende perspectieven te bekijken. Ze problematiseren expliciete en ook impliciete vooronderstellingen. Kortom, de onderzoeker van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen dient zich in de theoretische IB-literatuur te storten.

### *Staten en belangen*

De traditionele diplomatieke geschiedenis is gericht op reconstructie van statelijk handelen. Daarbij spelen de begrippen 'nationaal belang' en 'staatsbelang' een belangrijke rol. Diplomaten en politici worden geacht die belangen te verdedigen. Over deze vooronderstelling wordt binnen de politicologische IB al decennialang debat gevoerd. Uitgangspunt van dit debat is de theorie van het zogeheten 'machtsrealisme', een theorie die nog steeds grote invloed uitoefent, ook onder diplomatiek historici (al erkennen die dat niet altijd volmondig). Dit machtsrealisme veronderstelt dat staten – gezien de rechteloosheid die in feite in de internationale verhoudingen heerst – gedwongen zijn op eigen kracht hun veiligheid te verzekeren (door hun macht te maximaliseren of allianties te sluiten) en zo effectief mogelijk op te komen voor hun belangen.

Of het nu gaat om Iran, Rusland of Nederland, staten, zo leert het machtsrealisme, doen in wezen allemaal hetzelfde: in een onzekere wereld verdedigen ze hun belangen tegenover die van andere staten. Ze kunnen ook niet veel anders. Er is geen bindende en algemeen aanvaarde internationale rechtsorde, gebaseerd op een stelsel van gemeenschappelijke normen en waarden, waarop staten een beroep kunnen doen (zoals dat bijvoorbeeld voor individuen in vele nationale rechtsordes wel mogelijk is). Er zijn hoogstens brokstukken internationaal recht, die geen consistent geheel vormen. De internationale verhoudingen zijn dus anarchisch, een veronderstelling waar andere theorieën zoals de International

Society-benadering, die juist wel aanneemt dat er gemeenschappelijke normen en waarden zijn, het niet mee eens zijn.

Dat neemt niet weg – het machtsrealisme volgend – dat de specifieke belangen en de machtsmiddelen van staten verschillen, hetgeen bijdraagt aan het conflictueuze karakter van de internationale verhoudingen. Die belangen worden in grote lijnen bepaald door materiële omstandigheden, zoals geografische ligging, omvang, economische ontwikkeling, handelsrelaties en dergelijke. Staten verdedigen hun belangen met de hun beschikbare middelen. Ook die kunnen per staat zeer verschillend zijn. De ene staat beschikt bijvoorbeeld over meer economisch potentieel of meer militaire macht dan de andere.

Dat betekent niet dat de internationale verhoudingen per definitie altijd gewelddadig en chaotisch zijn. Staten kunnen, als dat hun belangen ten goede komt, allianties sluiten. Er kan daardoor zelfs, in een bepaalde regio of zelfs wereldwijd, een *balance of power* ontstaan, een machtsevenwicht, dat bijdraagt aan periodes van stabiliteit en orde. Het is in dergelijke gevallen evenwel niet zozeer de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen en waarden die de grondslag vormt voor stabiliteit, zoals de International Society-benadering impliceert, als wel het heersende machtsevenwicht.

Het machtsrealisme is geen oorlogszuchtige theorie en leidt ook niet onvermijdelijk tot oorlogszuchtige conclusies of beleidsaanbevelingen. Staten kunnen, ook vanuit machtsrealistisch perspectief, belang hebben bij handhaving van de status-quo. Zo is vaak verondersteld dat Nederland – vooral ook later in zijn geschiedenis – als machtspolitiek zwakke maar economisch machtige staat zeer gebaat zou zijn bij handhaving van de status-quo en beheersing van conflicten. Sommige machtsrealistische commentatoren suggereren meer in het algemeen dat juist een zakelijk (realistisch) buitenlands beleid, gericht op de bevordering van het nationaal belang, pragmatische compromissen mogelijk maakt en op termijn kan bijdragen aan internationale stabiliteit. Meer ideologisch geïnspireerde buitenlandse politiek, bijvoorbeeld gericht op de verspreiding van politieke of religieuze idealen, maakt dergelijke compromissen daarentegen veel moeilijker.

Aan het machtsrealisme ligt al met al een redenering ten grondslag die vooral wordt gekenmerkt door scepsis jegens de idealen die staten of internationale organisaties pretenderen na te streven, zoals vrede, democratie en mensenrechten. Dergelijke idealistische pretenties van staten

zijn volgens machtsrealisten misleidend; ze verhullen de werkelijke belangen en oogmerken die achter alle fraaie idealistische retoriek schuilgaan. Hoewel de wereld ingewikkelder in elkaar zit dan het machtsrealisme lijkt te suggereren, heeft bijvoorbeeld het hiervoor al aangestipte Utrechtse onderzoek naar het Nederlandse mensenrechtenbeleid bevestigd dat de machtsrealistische scepsis nuttig en verstandig is. Buitenlands beleid wordt immers vaak – ook in het Nederlandse geval – gepresenteerd in ideologische, idealistische of zelfs altruïstische termen. De onderzoeker moet daardoorheen kunnen kijken, zelfs als het gaat om op het eerste gezicht humanitair geïnspireerde beleidsterreinen als ontwikkelingssamenwerking of de mensenrechten.

De hoofdstukken in dit boek maken echter ook duidelijk dat het machtsrealisme niet meer kan zijn dan een eerste uitgangspunt. De kernbegrippen ‘nationaal belang’ en ‘staatsbelang’ leveren – vooral bij concrete toepassing – al snel ernstige problemen op. Zo is het in onderzoek naar de rol die Nederland in een bepaald geval heeft gespeeld al snel de vraag wat het Nederlands belang precies was. Voorts lijkt het begrip ‘nationaal belang’ een bepaalde vorm van mandatering (door de natie) en een zekere nationale synthese tussen deelbelangen te impliceren. Een dergelijke mandatering veronderstelt het bestaan van politieke en constitutionele verhoudingen die dat mogelijk maken. Zulke verhoudingen zijn tijdgebonden; ze ontstonden eigenlijk pas in de loop van de negentiende eeuw (en dan nog alleen in de westerse wereld).

Voor de vroegmoderne periode is het daarom wellicht beter te spreken van ‘staatsbelangen’, al kan het zijn dat ook die vlag de lading niet altijd dekt. Mogelijkerwijs dachten vroegmoderne machthebbers en adviseurs vooral in dynastieke belangen of in religieus geïnspireerde begrippen. Er zijn goede redenen om te veronderstellen dat in de loop van de vroegmoderne periode steeds meer in termen van staatsbelang (de *raison d'état*) werd geredeneerd. Veel historisch georiënteerde 18-specialisten gaan ervan uit dat de vredesverdragen van Westfalen van 1648 in dit opzicht een belangrijk draaipunt vormden. Toen ontstond er volgens hen, althans in Europa, een multipolair systeem van soevereine staten, die elkaars constitutionele zelfstandigheid in beginsel respecteerden. Vanaf 1648 begonnen staten enigszins met elkaar om te gaan zoals de theorie van het machtsrealisme veronderstelt, maar historici weten dat die cesuur niet absoluut was. Dynastieke, religieuze en andersoortige belangen gingen niet plotseling op in een groter, gesynthetiseerd staatsbelang.

Het machtsrealistische beeld van een door interstatelijke conflicten beheerste wereld, aangedreven door tegenstrijdige nationale of staatsbelangen, is dus in elk geval historisch specifiek. Daarnaast valt niet uit te sluiten dat het beeld ook geografisch specifiek is; het machtsrealisme is immers erg Europees gedacht. Zo komen koloniale expansie en imperialisme niet overeen met de strekking van het machtsrealisme. De confrontatie tussen koloniale mogendheden of niet-statelijke organisaties als de *voc* met niet-Europese machtscentra die veelal niet als soevereine staten werden beschouwd, valt buiten de reikwijdte van het machtsrealisme, dat immers uitgaat van interstatelijke rivaliteit. De dekolonisatie betekende niet per se dat machtsrealistische veronderstellingen nu wereldwijd bevestiging vonden. Weliswaar leidde de dekolonisatie tot de integratie van de niet-westerse staten in het Westfaalse statensysteem, maar ook sindsdien bleven er – bijvoorbeeld bevoogdende – elementen van het koloniale verleden zichtbaar in de betrekkingen tussen westerse en niet-westerse landen, tussen ‘Noord’ en ‘Zuid’.

### *Buitenlands beleid*

Wetenschappers hebben gedurende de afgelopen decennia – vooral binnen de politicologische *IB* – een interessant debat gevoerd over de valkuilen van het machtsrealisme. Een van de kritische kanttekeningen bij de machtsrealistische uitgangspunten luidt dat materiële belangen, zoals geografische ligging, economische ontwikkeling en handelsbetrekkingen, niet altijd goed kunnen verklaren waarom staten een bepaalde politieke koers varen. In geografisch en materieel opzicht vergelijkbare staten zoals Nederland en België handelen vaak heel verschillend.

Aanhangers van de theorie van het sociaal-constructivisme voeren daarom aan dat ook aandacht moet worden besteed aan andere aspecten dan alleen materiële omstandigheden. Buitenlands beleid, en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten, worden volgens hen mede bepaald door ‘immateriële’ verhoudingen. Te denken valt aan de politiek-culturele tradities, het dominante ‘zelfbeeld’ in een samenleving (de nationale identiteit), de heersende kijk op de wereld (met inbegrip van de gepercipieerde gevaren die een samenleving lijken te bedreigen). Buitenlands beleid, en de conceptie van de daaraan ten grondslag liggende belangen, zijn dus ‘sociale constructies’, niet louter logische vertalingen van materiële omstandigheden.

De vanuit machtsrealistisch perspectief zo belangrijke tegenstelling tussen de (door de onderzoeker) objectief vast te stellen belangen van staten enerzijds en idealen (de soms misleidende pretenties) anderzijds moet dus worden gerelativeerd. Het buitenlands beleid van staten is vaak een mengsel van beide, ook in het geval van Nederland. Beslissingen om over te gaan tot sancties, deel te nemen aan zogeheten vredesmissies of steun te verlenen aan landen in de eurozone (om enkele hedendaagse voorbeelden te noemen) houden vaak het midden tussen economische of financiële belangen en humanitair engagement, plichtsbesef vanwege het lidmaatschap van internationale organisaties of verontwaardiging over misstanden elders in de wereld.

Het machtsrealisme lijkt te veronderstellen dat de belangen van staten logisch en objectief voortvloeien uit materiële omstandigheden, terwijl idealen 'subjectieve' constructies van politici, partijen of humanitaire organisaties zoals Amnesty International heten te zijn die inbreuk maken op de objectieve logica van belangenbehartiging. Was het maar zo simpel. Natuurlijk spreken besluitvormers in veel situaties over belangen die in het geding zijn, maar ook dergelijke pleidooien zijn in velerlei opzicht 'constructies', gebaseerd op politieke vooronderstellingen, ideologisch geïnspireerde vooringenomenheid en op veronderstelde langetermijntoontwikkelingen (scenario's). De vaststelling van het Nederlandse belang bij een bepaalde kwestie, zoals bij onderhandelingen in EU- of euroverband, is daarom vaak object van meningsverschil. Niet alleen komt het tot botsingen tussen de behartigers van verschillende in het geding zijnde maatschappelijke (deel)belangen, maar bijvoorbeeld ook tussen aanhangers van verschillende ideologische denkrichtingen, zoals 'Europeanen' versus 'Atlantici' of aanhangers van de 'vrije markt' versus voorstanders van economische stimulering.

Omdat buitenlands beleid het product is van bestuurlijke processen, blijkt ook de veronderstelling dat staten in wezen allemaal hetzelfde doen hier opnieuw problematisch. Staten zijn immers niet hetzelfde; hun bestuurlijke structuur verschilt, en daarmee ook de manier waarop buitenlands beleid tot stand komt. Meer idealistisch georiënteerde benaderingen van de internationale betrekkingen gaan er mede daarom van uit dat liberale, of liberaal-democratische, staten een fundamenteel andere en in beginsel meer vreedzame buitenlandse politiek voeren dan autocratisch of totalitair geregeerde staten zoals het Iran van na 1978 of de Sovjet-Unie tijdens de Koude Oorlog. Dictaturen hoeven niet zoveel rekening

te houden met de publieke opinie, zijn in staat kritiek en oppositie uit te sluiten, en zijn daarom wellicht meer geneigd tot een harde opstelling, terwijl liberale democratieën, met al hun interne compromissen, wellicht meer neigen tot een gematigd optreden.

Staten zijn in elk geval dus niet *bij voorbaat* op te vatten als rationeel en consistent handelende actoren die hun – objectief vast te stellen – nationale belangen verdedigen, ook al zeggen politici nog zo vaak dat te doen. Het machtsrealisme veronderstelt bovendien een organisatorische eenheid, gemeenschappelijke rationaliteit en bestuurlijke slagkracht, die er in de praktijk vaak niet zijn. Bij vele besluiten op buitenlands-politiek terrein nemen betrokken instituties uiteenlopende posities in: de Tweede Kamer zegt dit; de regering zegt dat; regeringspartijen zijn het niet eens; Buitenlandse Zaken vindt wat anders dan Defensie; er is mogelijk zelfs meningsverschil binnen ministeries en partijen. Elk onderzoek dat zich richt op de Nederlandse buitenlandse betrekkingen stuit al snel op dergelijke conflicten en verschillen van mening. Beleids- en besluitvorming blijkt in vele gevallen neer te komen op politieke compromissen sluiten, die we niet altijd meer simpel kunnen opvatten als producten, of vertalingen, van het nationaal of staatsbelang.

Daar komt nog bij dat de beleidsmakers zelf (van adviseurs tot presidenten), zoals vaak bij archiefonderzoek blijkt, niet altijd een goed overzicht hebben van de situatie. Ze tasten soms in het duister, bijvoorbeeld over de beweegredenen van als tegenstanders beschouwde staten of leiders. Beleidsmakers en besluitvormers moeten vaak op berichten reageren waarvan de betrouwbaarheid niet goed kan worden geverifieerd. Zij zijn ook om die reden niet bij voorbaat te beschouwen als rationele behartigers van het nationaal belang. Psychologisch onderzoek kan ons meer in het algemeen wijzen op het feit dat beleidsbepalers en besluitvormers in omstandigheden van stress en crisis de intenties van anderen (tegenstanders) kunnen misverstaan, dreiging kunnen overdrijven, in paniek kunnen raken, en daarom fouten kunnen maken. Er kan tegelijk, ondanks gebrek aan informatie en overzicht, sprake zijn van publieke druk om een bepaalde beslissing te nemen, zoals in het geval van de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie bij Srebrenica. Achteraf bezien kan soms door IB-onderzoekers worden vastgesteld dat de informatie waarop bepaalde besluiten waren gebaseerd eenvoudigweg onjuist of zeer vertekend was. Nederland steunde de aanval op het Irak van Saddam Hoessein in 2003, maar achteraf bleek dat de Amerikaanse informatie

over de vermeende Irakese beschikking over massavernietigingswapens onjuist was.

### *Netwerken, wereldsystemen en statenstelsels*

Als we van binnenuit kijken naar de rol van staten, en naar de totstandkoming van buitenlands beleid, blijken de uitgangspunten van het machtsrealisme dus al snel problematisch. Er valt vaak heel wat meer over de politieke besluitvorming in Den Haag te zeggen dan het machtsrealisme impliceert. Maar ook als we van buitenaf kijken naar het internationale optreden van staten, met een meer globale blik, rijzen er al snel vragen. Met name de veronderstelde ‘nationaliteit’ van het buitenlands beleid – althans, de focus op nationale besluitvorming – blijkt dan snel aanvechtbaar.

Het machtsrealisme gaat uit van rivaliteit tussen staten, die erop gericht zijn hun nationale of staatsbelangen te verdedigen tegenover de belangen van andere staten. Staten, en nationale besluitvormers, zijn evenwel – vooral in de twintigste eeuw, maar ook wel daarvoor – in toenemende mate met elkaar verweven in internationale verbanden en netwerken. Kunnen onderzoekers zich bij de bepaling van het buitenlands beleid nog wel beperken tot de reconstructie van nationale besluitvorming? Het Nederlandse beleid ten opzichte van het proces van Europese integratie, en binnen de huidige Europese Unie, kent een grensoverschrijdende dynamiek. De Nederlandse Europa-politiek wordt vaak in een bepaalde richting geduwd vanwege internationale coalitiepatronen waarop Den Haag maar in beperkte mate greep heeft. Dat kan leiden tot besluiten die niet meer kunnen worden begrepen als het product van louter nationale, ‘Haagse’ afwegingen.

Dat geldt, zij het wellicht in mindere mate, ook voor de Nederlandse rol in andere internationale verbanden, van de NAVO tot de Verenigde Naties. In dit verband moet ook worden gewezen op het feit dat besluitvormers en besluitvormende instanties, zoals politici, partijen, vaak deel uitmaken van zowel permanente als tijdelijke niet-gouvernementele transnationale verbanden, zoals de Socialistische Internationale, Jean Monnets Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa, of de Bilderberg-conferenties.

We moeten, als we het Nederlands buitenlands beleid willen begrijpen, dus ook kijken naar de netwerken, de internationale organisaties,