

E. P. WELLENSTEIN
Singing in the rain

*Enkele kanttekeningen bij de vooruitzichten voor het buitenlands beleid van een kleine Westeuropese
mogendheid aan de vooravond van een coalitiewisseling*

Woord vooraf

Gevraagd om een artikel te schrijven voor een periodiek van een partij, die de redelijkheid in haar vaandel voert en daarmee een opmerkelijk succes bij de kiezers heeft behaald, moet mij allereerst van het hart dat de internationale politiek – waar dit opstel over gaat – zeer vaak allerminst een redelijk bedrijf is. Nu geldt dat ook wel voor de binnenlandse politiek (zie de afgelopen kabinetsformatie): uit haar aard kán politiek niet uitsluitend een redelijk bedrijf zijn. Naast beredeneerbare doelstellingen, vaak redelijk toetsbare middelen-in-relatie-tot-die doelstellingen, maken immers van het *mixtum compositum* dat men politiek noemt ook deel uit elementen als ambitie, autoriteit, macht, frustratie, jaloezie, geldingsdrang, vrouwen/wantrouwen, enz.

In de economie geldt het fraaie relativiserende woord 'welfare is a state of mind'; hoe vaak is ook een politieke opvatting eerder een 'state of mind'

dan een beredeneerde, logisch opgebouwde conclusie! Er zijn dus grenzen aan wat de redelijkheid in de politiek vermag. Met die vaststelling is geen pleidooi tégen de redelijkheid in de politiek bedoeld; zij beoogt alleen ervoor te waarschuwen, voorbij een bepaald punt zich teveel op eigen redelijkheid te verlaten, waar anderen – welbewust dan wel onbewust – ónredelijk worden of zijn.

Geldt het bovenstaande reeds in een relatief huiselijke samenleving als de Nederlandse, hoeveel meer nog is het waar voor het internationale politieke verkeer! De redelijkheid van de één is niet die van de ander: tussen Staphorst, Wassenaar, de bisschop van Roermond en de krakersbeweging zal moeilijk een *communis opinio* te vinden zijn omtrent wat redelijk is in een gegeven situatie. De redelijkheid van de ayatollah Chomeini echter heeft een geheel ander referentiekader dan die van alle vier bovengenoemde categorieën, die voor hem niets anders dan variaties op één

en dezelfde hem wezensvreemde en onwelgevallige samenlevingsvorm zijn.

Trias politica

Het buitenlands-politieke bedrijf heeft dan ook een geheel eigen aard, niet vergelijkbaar met de binnenlandse staatkunde, waar – ik spreek nu van ‘onze’ Westelijke landen – krachtens de regels van de democratische rechtsstaat – zolang en voorzover die goed blijft functioneren – uiteindelijk de éne of de andere beleidskeuze tot stand komt en in praktisch beleid wordt vertaald. In het internationale verkeer is dat lang niet altijd het geval: ernstige problemen en schokkende situaties kunnen heel lang, ja eindeloos zonder oplossing blijven, ‘stalemate’ is een normaal ingrediënt van het internationale verkeer tussen staten en het beleggen van een conferentie of een vergadering is lang niet altijd een teken dat partijen naar overeenstemming streven.

De geestelijke vaders van het moderne staatkundige denken, Locke en Montesquieu, hadden dan ook reeds een geheel aparte plaats ingeruimd voor die activiteit van de staat, die op de betrekkingen met de buitenwereld gericht is. Zij neemt, naast de *trias* der wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht, een eigen positie in, zij het dat ook hier van een echte ‘scheiding’ der machten eigenlijk geen en met de tijd steeds minder sprake is. Het vervullen van deze ‘externe’ functie, met als doel het verzekeren van de continuïteit en de plaats van de staat binnen de gemeenschap der volkeren, is nog lang, ook toen de macht der volksvertegenwoordigingen geleidelijk toenam, het domein bij uitstek van de eigen bemoeienis van staatshoofden en koningen gebleven. Immers, het gaat hier niet zozeer om besturen als om sturen, hetgeen in het vaak chaotische internationale verkeer der staten persoonlijke behendigheid en kennis van de eigenaardigheden en

gedragingen der andere verkeersdeelnemers vereist. Sommigen rijden links, anderen rechts, anderen weer in het midden of al naar luim en ingeving van het moment; algemeen erkende verkeerstekens zijn er weinig, spookrijders doemen telkens op. Om de gevaren van de rit te verminderen, kan men in konvooi gaan rijden, doch er is geen centraal commando dat het konvooi samenstelt, zodat het bijhouden van de colonne een kunst op zichzelf is. Het ‘regeren naar buiten’ is dan ook een *andere* bezigheid dan het regeren naar binnen, dat zich leent tot objectivering en neutralisering van grote beleidsterreinen in de vorm van wetgeven, besturen en rechtspreken. Op het externe vlak is zulk een objectivering/neutralisering slechts in zeer beperkte mate mogelijk; mede daardoor speelt het *persoonlijke* element er een veel grotere – en onvermijdelijke – rol, getuige talloze oudere en jongere voorbeelden als Talleyrand, Bismarck, Edward VII, president Wilson, Winston Churchill, Roosevelt, De Gaulle, Chruschew, Kissinger en Sadat, om slechts enkele willekeurige grepen te doen.

Het ‘primaat’ van de buitenlandse politiek

Omdat de externe activiteit van de staat gericht is op het verzekeren van de plaats van die staat binnen de gemeenschap der volkeren, spreekt men wel van het ‘primaat’ der buitenlandse politiek. Als de gevaren of risico’s van buiten (het (voort)bestaan van) de staat bedreigen of belagen, moeten binnenlandse problemen en desiderata wijken voor hetgeen de externe situatie vereist. Zo ziet men ook, vooral in tijden van spanning en crisis, en vooral in staten die een belangrijke rol in de wereld spelen, dat rivaliserende politieke partijen geneigd zijn om op het terrein van de buitenlandse politiek de strijdbijl te begraven ten gunste van een ‘bipartisan policy’ of zelfs van een ‘right or wrong, my country’ standpunt. Zo

bijvoorbeeld de Duitse socialisten bij het uitbreken van de eerste wereldoorlog. Als spanning en crisis voorbij zijn of lijken, kan een dergelijke eensgezindheid weer plaats maken voor verdeeldheid, zo bijvoorbeeld het niet ratificeren door de Verenigde Staten van president Wilsons geesteskind, de Volkenbond. In het geval van de vs moet nog worden opgemerkt, dat de Amerikaanse constitutie destijds met opzet zó geconstrueerd is, dat de president niet de vrije hand zou hebben om met Europese monarchen en andere vreemde potentaten te pacteren en marchanderen, waardoor de nieuwe wereld verstrikt zou kunnen raken in de machtsstrijd der toenmalige grote mogendheden. Vandaar de grote macht op het terrein van de buitenlandse betrekkingen van het Congres en met name van de Senaat, niet alleen m.b.t. het sluiten van verdragen, maar ook t.a.v. het algemene beleid, de benoemingen van ambassadeurs en andere topambtenaren, enz.

Aan het primaat van de buitenlandse politiek en het eensgezind optreden naar buiten ontbreekt dus soms wel het een en ander, ook bij wereldmachten. Toch is het waar, dat bijvoorbeeld de regeringswisseling in Frankrijk na de verkiezingsoverwinning van president Mitterand geen wezenlijke veranderingen in de externe posities van dat land met zich mee heeft gebracht. Zo bestaan er ook geen wezenlijke verschillen tussen de standpunten van de Duitse Bondskanselier t.a.v. de buitenlandse politiek en die van de CDU-oppositie; afwijkende standpunten vindt men binnen de eigen partij van de Bondskanselier, zoals ook in het Verenigd Koninkrijk de linkervleugel van Labour in oppositie is tegen het buitenlands beleid van de Conservatieven, die echter met de gematigde vleugel van Labour zeer wel een 'bi-partisan policy' zouden kunnen bedrijven.

Stellig is er een groot verschil in tonaliteit en in middelen tussen de benadering der wereldproblemen van president Carter voorheen en van

president Reagan nu; toch moet men niet uit het oog verliezen dat de doelstellingen parallel lopen op alle wezenlijke punten.

En bij ons

Ook in ons land werd sinds de vorige eeuw de fundamentele instelling t.a.v. het buitenlands beleid geschraagd door een brede consensus, al waren er verschillende modulaties m.b.t. de noodzakelijke mate van bewapening, het koloniale beleid, de betrekkingen met het Vaticaan e.d. Dat Nederland een politiek van neutraliteit tussen de rivaliserende mogendheden diende te voeren, daarbij ijverende voor de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en een zo vrij mogelijk internationaal economisch verkeer, werd echter door niemand bestreden. Zo bleven wij zoveel mogelijk buiten de gevaarlijke zones van de grote internationale politiek; totdat in 1940 die internationale politiek, waar wij ons zo min mogelijk mee bemoeiden, zich rechtstreeks met óns ging bemoeien en aan de periode van on- en afzijdigheid abrupt een einde kwam.

Door de nood gedwongen, maar ook met toenemende overtuiging en succes, werd de vooroorlogse neutraliteitspolitiek verwisseld voor een zogenoemde 'actieve buitenlandse politiek', een ontwikkeling die trouwens bij de Belgen en de Luxemburgers geheel parallel verliep. Voor deze nieuwe, geëngageerde instelling ten aanzien van de internationale politiek werd zeer ruime steun gevonden, die men tegenwoordig als 'kamerbreed' zou bestempelen.

Enorm was intussen het contrast tussen de vooroorlogse internationale verhoudingen en de ontwikkeling der nieuwe internationale samenleving, zoals die zich spoedig – gezien de omvang der aangerichte verwoestingen en ontreddeering fantastisch spoedig! – na het beëindigen der vijandelikheden in 1945 begon af te tekenen.

Reeds tijdens de oorlog waren de grondslagen voor een multilaterale behandeling der mondiale economische en monetaire problemen gelegd; tussen 1945 en 1950 werden deze beginselen ook toegepast op het terrein van de handelspolitiek (het GATT), van de liberalisatie der handelsstromen binnen West-Europa (de OEEB, voorloper van de OESO), van het deviezenverkeer (de te spoedig vergeten Europese Betalingsunie) en van de defensie (Pact van Duinkerken - West Europese Unie - NAVO). Daarnaast ontwikkelde zich het netwerk der VN-organen. En reeds in 1950 werd de grondslag gelegd voor de eerste der Europese Gemeenschappen, de EGKS (kolen en staal).

Gidsland

Men spreekt tegenwoordig wel van 'gidsland' en 'gidslandrol'. Welnu, toen de regeringen in balingschap van de Benelux-landen nog tijdens de oorlog besloten om een douane-unie en daarna een economische unie tot stand te brengen, speelden zij inderdaad een dergelijke rol door voor een model te kiezen, dat later uitbreiding zowel als navolging zou vinden. Zij liepen in feite vooruit op hetgeen in de OEEB begonnen en in de Europese Gemeenschappen voortgezet zou worden. Het blijft de onschatbare verdienste van de Benelux-staatslieden, al in Londen het fundament voor deze naoorlogse ontwikkeling te hebben gelegd.

Maar er was meer: niet alleen in hun eigen creatie, de Benelux-douane-unie, maar eigenlijk in alle nieuwe multilaterale organisaties - en wel zeer bijzonder in de Europese - bleken de Beneluxianen de tekenen des tijds goed te verstaan en zeer succesvol te opereren. Zij waren daar als een vis in het water, constructief, gezaghebbend en overal aanwezig. Dat is zelden helderder onder woorden gebracht dan een tiental jaren geleden,

toen de Belgische NAVO-ambassadeur De Staerke bij het afscheid van zijn Luxemburgse collega Lambert Schaus de volgende woorden sprak: 'Il a démontré... que des pays comme le sien et le mien peuvent "être" en même temps que "paraître", parce que la diplomatie multilatérale - où le talent peut aller aussi loin que la puissance - leur donne une chance qu'ils n'ont jamais eue: celle d'influencer leur sort.'

De stoot tot de Raad van Europa was gegeven op een Congres in Den Haag, één van de eerste voorzitters van dat nieuwe lichaam was Spaak. Toen de weg langs die kant dood liep, speelden de Benelux-landen een zeer actieve rol in het totstandbrengen van de Europese Gemeenschappen; de vormgeving van de EEG ging zelfs terug op een voorstel van Beyen en Spaak tezamen. Daarmee trokken zij de lijn door, die Stikker in de pionierstijd van de OEEB met zoveel verve - en met zoveel succes - had geëntameerd dat hij, naar ik meen als eerste, in de Verenigde Staten de bijnaam 'Mr. Europe' kreeg. Ettelijke namen van Nederlanders, en trouwens ook van Belgen en Luxemburgers, werden binnen de Gemeenschappen tot synoniemen voor Europees beleid: ik doe niemand tekort als ik Mansholt noem voor de landbouw, Jean Rey voor de buitenlandse handelspolitiek (Kennedy-ronde in het bijzonder) en Werner - thans weer Luxemburgs minister-president - voor het streven naar een economische en monetaire unie. Nederland stond toen, samen met zijn Beneluxpartners, voortdurend middenin het internationale gebeuren.

Dat gold overigens ook in het Atlantische en het mondiale vlak, bij de NAVO, bij de OESO, bij het IMF, bij de VN.

En als de Nederlandse krantelezer met voldoening vaststelt, dat het gelukt is in afwijking van eerder gesloten contracten van onze buurlanden een aanmerkelijk verhoogde prijs voor ons aardgas los te krijgen, dan beseft hij anno 1981 ver-

moedelijk niet, dat zulks te danken is aan het kapitaal aan relaties, vertrouwen en gezag, dat onze onderhandelaar Spierenburg in die verre jaren met veel talent en inzet had opgebouwd.

Kentering

Ook nu bekleden Nederlanders nog belangrijke plaatsen in internationale en Europese organisaties, en hebben daar gezag.

Het probleem ligt echter elders, namelijk bij de inbreng en bij de betrokkenheid van ons land bij de ontwikkeling der internationale politiek. Deze is sterk verminderd respectievelijk achteruitgegaan. Ten tijde van de crisis over de Europese Defensie Gemeenschap noemde de toenmalige Franse minister-president de Benelux-landen eens 'nos alliés minuscules'; dat was in 1954. In de twintig daarop volgende jaren was de rol van onze landen echter juist uitzonderlijk actief. Thans lijkt het gevaar te bestaan, dat wij achteraf aan die kwalificatie van Mendès France een schijn van rechtvaardiging geven.

Wel moeten wij erkennen, dat er een aantal objectieve factoren zijn, die de invloed van landen als het onze verkleinen. Allereerst is daar de macht van het getal. Op wereldschaal komen we dit probleem ook tegen: aanvankelijk had de Benelux in de Verenigde Naties drie stemmen op ongeveer vijftig; thans zijn het er drie op meer dan honderdvijftig, waarbij de Westelijke groep numeriek geheel in de minderheid is geraakt.

Binnen de Gemeenschap is het natuurlijk heel iets anders om als Benelux-landen de helft van het aantal lid-staten te vormen in het zgn. kleine Europa van de Zes, dan om zoals nu tot de groep van zes kleine lid-staten te behoren, naast vier grote, in de tegenwoordige Gemeenschap van Tien.

Objectief verslechterd is ook de economische positie van onze landen – maar dat hebben wij

met onze Europese partners gemeen –, zodat de marges van de politiek nog smaller en de ruimte voor constructieve houdingen en acties naar buiten geringer zijn geworden. Het wil mij echter voorkomen, dat de plaats en de rol van ons land, evenals die van de Benelux-partners, sterker achteruit is gegaan dan objectief gezien onvermijdelijk zou zijn geweest.

Voor een deel is dat terug te voeren op een al te simplistische perceptie van de buitenwereld: zwart-wit beelden doen opgeld, of het nu om de noord-zuidverhouding dan wel om oost-west-vraagstukken of de relatie Europa-Amerika gaat. Onze burens dicht men vaak eigenschappen en attitudes toe, die zij niet in overwegende mate hebben. Daar komt bij, dat voor de wereldverbeteraar in ons de chaos van 1940-1945 waarschijnlijk al te ver achter ons ligt, dan dat wij nog kunnen aanvaarden dat de verbetering der internationale verhoudingen een werk van eindeloze kleine stapjes is, met af en toe een doorbraak, maar ook met échecs. Het gezegde van Saint Just, dat het onmogelijk is geheel in onschuld te regeren, spreekt ook niet meer aan. Zo ontstaat de neiging, op de wereld een ideaalbeeld te projecteren, waaraan niemand – ook wij zelf niet – voldoet en zich dan wat mokkend afzijdig te houden. De politieke partijen gaan daar ongaarne tegenin; het is een ondankbaar werk en er zijn voldoende binnenlandse politieke 'issues' die bij de media gemakkelijker liggen, en die de kiezers meer aanspreken.

Onwezenlijk

Zo ontstaat een situatie, waarin gedurende meer dan honderd dagen kabinetsformatie voor ons land zeer essentiële politieke kwesties of wel in het geheel niet aan de orde zijn gekomen, of wel met een 'agreement to disagree' terzijde werden geschoven respectievelijk werden uitgesteld. Dit

proces zal er bijvoorbeeld toe leiden, dat wij tot de door ons zo vurig – en terecht – gewenste politiek van wapenbeheersing als Nederland geen enkele bijdrage zullen leveren, zoals wij in de afgelopen periode ook geen invloed in die richting hebben kunnen uitoefenen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid schreef in 1977 in zijn rapport *De komende 25 jaar - een toekomstverkenning van Nederland* dat in de belangenstrijd op wereldschaal West-Europa één geheel vormt, of het wil of niet als één geheel wordt behandeld en ook gedwongen is als zodanig op te treden. Met 'gedwongen' wordt vermoedelijk bedoeld: zonder eensgezind optreden heeft West-Europa geen invloed op het verloop van het wereldgebeuren. Inderdaad, het verbrokkelde Westeuropese front heeft de mogelijkheden om de beleidskeuzen van de nieuwe Amerikaanse president in de door *alle* Europese partners gewenste zin te beïnvloeden in het afgelopen jaar verkleind en zal dat in de toekomst waarschijnlijk weer doen.

In een andere studie van de Wetenschappelijke Raad is in 1977 ook het thema 'Internationale Macht en interne autonomie' behandeld. De auteur, dr. ir. J. Voorhoeve, stelde daarin: 'De Nederlandse "nationale" economie is eigenlijk een onderdeel van die van West-Europa'. Hij wees er verder op, dat slechts dank zij het 'hechtere en uitgebreidere rechtskader' van de Europese Gemeenschap de daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid uiteindelijk meevalt. Voorhoeve schreef dat nu alweer enkele jaren geleden; wellicht had hij thans, wetende met welke problemen de Gemeenschappen de laatste jaren kampen, minder geruststellende woorden gebruikt. Voor Nederland, dat zich de afgelopen twintig jaar economische dusdanig sterk, en soms bepaald té eenzijdig, op de markten van de Gemeenschap heeft geconcentreerd, zou het wegvallen van de zekerheden van de EG een ware ramp betekenen. Er dreigen

reële gevaren. Maar de politieke discussie in Nederland gaat over talloze economische en financiële problemen behalve juist dit. Dat doet onwezenlijk aan, en het scheidt de illusie dat wij in isolement ons economisch beleid bepalen kunnen. Doch het is zoals Voorhoeve heeft gesteld: gelijkgericht beleid van ons grote partners is van nog grotere invloed dan het eigen, afzonderlijk gevoerde beleid. De relatie met die partners is dus een levensbelang.

Dringende problemen

Het is de ironie van de geschiedenis dat juist toen de integratiemethode binnen de Europese Gemeenschappen een doorslaggevend succes leek te zijn geworden, en de kandidaten zich verdrongen om als lid te worden toegelaten, een reeks ingrijpende structurele wijzigingen in de wereldeconomie de door de eerste uitbreiding van zes tot negen leden nog moeizaam functionerende EG zwaar op de proef begon te stellen. Energiecrisis, wegvallen van de groei, steeds verder toenemende werkloosheid, financieringsproblemen met name van de landbouwpolitiek, hevige internationale valutafluctuaties, steeds verder oplopende rente, dat alles tegen de achtergrond van interne wrijvingen over budget-, visserij- en andere problemen, het was genoeg om veel van het oorspronkelijke elan verloren te doen gaan. Het is echter van het grootste belang dat deze malaise wordt overwonnen en dat binnen afzienbare tijd voor de volgende problemen een oplossing wordt gevonden:

- de herstructurering van de Europese begroting i.v.m. de financiering van de landbouwpolitiek, mede om te vermijden dat deze laatste tot ondraaglijke en onevenredig verdeelde lasten gaat leiden die de uitbouw van de verdere sociaal-economische politiek in feite onmogelijk zou maken;

- het behoud en de consolidatie van een behoorlijk functionerende gemeenschappelijke markt, met name door het onder controle brengen van regeringssubsidies aan noodlijdende bedrijven en het bevorderen van een industriële herstructurering;
- het consolideren van het Europees monetair stelsel samen met die lid-staten, die daartoe bereid en in staat zijn;
- voortgang op het gebied van een Gemeenschaps-energiepolitiek;
- in onderhandeling elimineren van onaanvaardbare situaties in de handelsbetrekkingen met Japan en de vs, handhaven van een open handelsbeleid t.a.v. de ontwikkelingslanden.

Bij ieder van deze punten is het economisch belang van Nederland zeer rechtstreeks betrokken; als het beleid binnen de Gemeenschap op deze punten echt vast zou lopen, zou dat op geen enkele wijze binnen het Nederlandse kader weer goedge maakt kunnen worden. Des te verwonderlijker is het, dat over deze en dergelijke problemen hier nauwelijks of niet gediscussieerd wordt, men ziet geen ideeën, geen oplossingen, geen noodkreet ook. Voor de activiteit van het nieuwe Nederlandse lid van de Europese Commissie, mr. F. Andriessen, is nauwelijks aandacht, hoewel hij een portefeuille beheert die voor het tweede der hierboven opgesomde voorbeelden van essentieel

belang is. Het gebrek aan kennis en interesse gaat zover, dat bijv. het dagblad dat met een vervelend cliché onze kwaliteitskrant genoemd wordt, naar aanleiding van de toewijzing van die zeer belangrijke portefeuille meende te moeten spreken van een 'derde keus'. Inmiddels is in Brussel door het optreden van Andriessen wel anders gebleken, doch wie volgt dat hier?

Binnenstebuiten

Vele hefbomen van de Nederlandse welvaart en het Nederlandse welzijn bevinden zich, wij hebben het gezien, buiten de machtsfeer van de Nederlandse overheid. Om die hefbomen te bedienen, moet men naar buiten treden, samenwerking met anderen zoeken en bedrijven, zich aanpassen en inleven in die anderen, gesteund door een thuisfront dat daar begrip voor heeft en zich zo eensgezind mogelijk opstelt.

Doet men dat niet, dan verliest men de greep op die hefbomen: buitenlandse politiek kan men niet in het binnenland bedrijven. Probeert men dat toch, dan wordt het 'singing in the rain': aardig, zolang men in het zomerkamp maar een voorbijgaand buitje hoeft te doorstaan, doch heel frustrerend als het buiten guur en onherbergzaam wordt.

5 september 1981