

Ten onder in het tumult der groten?

Een onderzoek naar de Amerikaanse
perceptie van het Nederlands buitenlands
beleid in turbulente tijden (1973-1974)



Valérie H.M. Reul

Ten onder in het tumult der groten?

Een onderzoek naar de Amerikaanse
perceptie van het Nederlands buitenlands
beleid in turbulente tijden (1973-1974)

Valérie H.M. Reul (3152537)

**Masterthesis
Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief
Universiteit Utrecht, faculteit Geesteswetenschappen**

Onder begeleiding van: dr. M.L.L. Segers

Juni 2013



Universiteit Utrecht

Afbeelding voorblad: Gesprek Max van der Stoep en Henry Kissinger, 9 december 1973 te Brussel
Nationaal Archief Den Haag, nummer toegang: 2.24.10.02, bestanddeelnummer: 136-0443.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Een Atlanticus in Europa	2
Het internationale speelveld	4
Culminatie: trans-Atlantische crisis rondom de Oktoberoorlog (1973-1974)	5
Een tweeledig hiaat in de (inter)nationale literatuur	8
Operationalisering	11
Hoofdstuk 1 Strak in de Amerikaanse pas	13
1.1. A very explosive powder keg	13
1.2. De scheiding der trans-Atlantische wegen	14
1.3. Moeizaam Nederlands manoeuvreren	16
1.4. De blik gericht op elders: het Amerikaanse denken en handelen	19
1.5. Concluderende paragraaf	24
Hoofdstuk 2 ‘Sauve qui peut’: de oliecrisis en het embargo	26
2.1. Een dolk in de Achilleshiel van de Westerse economieën	26
2.2. Verdieping van de trans-Atlantische verdeeldheid	28
2.3. Nederland in het nauw: verwachtingen bepalen het beleid	31
2.4. ‘Ulterior motives’: het Amerikaanse denken en handelen	35
2.5. Concluderende paragraaf	38
Hoofdstuk 3 De Euro-Arabische Dialoog	40
3.1. Trans-Atlantische Apocalyps	40
3.2. Primaat van het Atlantisch standbeen	43
3.3. ‘Breaking the Community’: het Amerikaanse denken en handelen	45
3.4. Concluderende paragraaf	49
Conclusie	51
Bronnen en literatuur	53

Inleiding

‘Het Nederlandse probleem is niet Europa als zodanig. Het probleem is dat Nederland nooit afscheid heeft genomen van die oude droom.’¹ Met ‘die oude droom’ verwijst Caroline de Gruyter, correspondent in Brussel voor het NRC Handelsblad, naar de idealistische wens om twee facetten van het Nederlands buitenlands beleid met elkaar te verenigen. Het Atlanticisme enerzijds, een wereld van zeer nauwe samenwerking met de Verenigde Staten, liberalisme en vrijhandel, en een economisch geïntegreerd Europa anderzijds. Het artikel van De Gruyter steunt onder meer op het onlangs verschenen boek van Mathieu Segers, *Reis naar het Continent*. Segers portretteert een land dat klem zat in een spreidstand tussen Atlantische dromen en Europese werkelijkheid. Deze werkelijkheid was echter geenszins het gevolg van een weloverwogen beleidskeuze, maar een werkelijkheid die Nederland ‘overkwam’.²

De spreidstand tussen Atlantische dromen en Europese werkelijkheid gedijde zonder al teveel problemen zolang beide ‘benen’ van elkaar gescheiden bleven. De Europese samenwerking diende beperkt te blijven tot economische vraagstukken, de behartiging van politieke- en veiligheidsbelangen moest geschieden in een breder trans-Atlantisch verband. Naast het geloof in de onmisbaarheid van de Amerikaanse macht voor de veiligheid op het Europese continent, speelde hierbij ook het wantrouwen in enkele Europese partners hierbij een rol. Gebruikte Frankrijk de Europese samenwerking niet alleen om de eigen *grandeur* te herstellen? Later kwam hier ook de angst voor de overheersende invloed van de Frans-Duitse as op de Europese politiek bij. Opeenvolgende Nederlandse kabinetten lieten derhalve het Atlanticisme in grote mate de grenzen van het Nederlandse Europabeleid bepalen: iedere Europese beleids optie werd gezien op haar mogelijke consequenties voor het functioneren van de NAVO in het algemeen en de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen in het bijzonder.³

De precaire balans in de Nederlandse ‘tweebenigheid’ raakte uit evenwicht in de trans-Atlantische crisisperiode omtrent de Oktoberoorlog in het Midden-Oosten in 1973. In de jaren

¹ Caroline de Gruyter, ‘Europa was nooit onze ware liefde’ in NRC de Week Internationale Editie week 18/19, 8-9, 8.

² Mathieu Segers, *Reis naar het Continent. Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden* (Amsterdam 2013).

³ J.A. Schoneveld, *Tussen Atlantica en Europa. Over de opkomst en ondergang van de Spagaat in de Nederlandse buitenlandse politiek* (Universiteit Leiden 1991) en A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch bondgenootschap 1960-1971* (Baarn 1974).

hieraan voorafgaand waren in Europa diverse plannen op tafel gekomen om een Europese samenwerking op internationaal politiek terrein op te zetten. Deze wens kreeg vorm in de Europese Politieke Samenwerking (EPS), waarbij vanaf 1970 de toen zes en later negen EG-lidstaten op intergouvernementele basis probeerden samen te werken op het gebied van het buitenlands beleid. De Oktoberoorlog in het Midden-Oosten bood een eerste lakmoesproef voor het formuleren van een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid. Het werd een beleid dat vrijwel haaks stond op dat van de Verenigde Staten.

Ook in deze turbulente tijden begin jaren zeventig, waar de Verenigde Staten meermaals lijnrecht tegenover hun West-Europese bondgenoten kwamen te staan, hield Nederland krampachtig vast aan het Atlantisch standbeen. Nederland was nooit zo gecharmeerd geweest van politieke samenwerking – nog minder van defensiesamenwerking – door Europese landen en bij de EPS liep Nederland evenmin in de voorste gelederen. Voor wat betreft het politiek- en veiligheidsbeleid lag het primaat onmiskenbaar bij het Atlantisch bondgenootschap. Juist aan het Nederlandse handelen – het land bij uitstek nogal eens een uitzonderingspositie bekleedde door de kont tegen de Europese krib gooien als het de Atlantische belangen bedreigd achtte – wordt in de internationale literatuur voorbij gegaan.

Een Atlanticus in Europa

De oorsprong van de Nederlandse spreidstand ligt besloten in de ontwikkelingen gedurende de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog. Het uitbreken van de Koude Oorlog veroorzaakte een tweedeling op het Europese continent en West-Europa was voor zijn veiligheid aangewezen op het Amerikaanse machts potentieel. De Europese tendens vormde een meer geleidelijk proces. Uitgangspunt was de gedachte dat West-Europa de eigen veiligheid kon vergroten door een duurzame oplossing te vinden voor de rivaliteit tussen Frankrijk en Duitsland. De overtuiging heerste dat economische samenwerking potentiële conflicten kon temperen. De fundamenten hiervoor werden gelegd met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1951, enige jaren later aangevuld met de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG).

Binnen deze Nederlandse ‘tweebenigheid’ bestond een duidelijke hiërarchie: het standbeen was het Atlantisch bondgenootschap. Het Atlanticisme was de leidraad bij de vormgeving van het buitenlands beleid. Om die reden hield Nederland zich in de vroege jaren vijftig ten tijde van de beraadslagingen over de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) aanvankelijk afzijdig, uit angst dat een continentaal Europees leger het Amerikaanse

leiderschap zou ondermijnen. Pas na een Amerikaans fiat besloot Den Haag actief deel te nemen aan de onderhandelingen.⁴ En om diezelfde reden stelde de minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns begin jaren zestig de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschappen als voorwaarde voor de opbouw van een door de gaullistische Franse regering uitgewerkt plan voor de oprichting van een intergouvernementele Politieke Unie. Wanneer het Verenigd Koninkrijk in de continentale dynamiek kon worden ingebed, hoefde Nederland niet te vrezen dat de EEG een anti-Atlantische koers zou gaan varen, zo luidde de gedachtegang.⁵

De constante lijn leek doorbroken te worden toen koningin Juliana op 11 mei 1973 het kabinet-Den Uyl officieel beëindigde, een kabinet dat wel gezien wordt als het meest progressieve kabinet in de parlementaire geschiedenis.⁶ De progressieve partijen binnen dit kabinet, de Partij van de Arbeid (PvdA), Democraten 66 (D'66) en de Politieke Partij Radikalen (PPR), hadden zich bij de verkiezingen van november 1972 met een gezamenlijk verkiezingsprogramma gepresenteerd. In dit programma, Keerpunt '72, werden ingrijpende en structurele wijzigingen in het tot dan toe gevoerde beleid aangekondigd, zowel in Nederland zelf als in de buitenlandse politiek. Het lidmaatschap van de NAVO was niet langer vanzelfsprekend, de defensiebegroting moest met drie procent worden verlaagd en er moest een actieve ontspanningspolitiek in de Koude Oorlog worden nagestreefd. De regeringsverklaring die Joop den Uyl op 28 mei 1973 uitsprak klonk echter, ook op het gebied van de buitenlandse politiek, aanzienlijk gematigder en genuanceerder dan de radicale uitgangspunten van Keerpunt '72.⁷ De jaren 1973-1977 moeten gekarakteriseerd worden als een kabinetsperiode waarin de continuïteit groter was dan de verandering. Ofschoon de drie progressieve partijen een meerderheid van de kabinetzetels bezetten, waren het de christelijke partijen in samenwerking met rechts die een meerderheid in de Tweede Kamer hadden. Daarenboven zaten twee belangrijke PvdA-ministers, Max van der Stoep (Buitenlandse Zaken) en Henk Vredeling (Defensie) in de conservatieve hoek van hun eigen partij. De werkelijke verschuivingen bleven derhalve beperkt, treffend geïllustreerd door de titels van enkele historische werken als *De kleine stappen van het kabinet-Den Uyl* en *De illusies van Den Uyl?* Op het gebied van het buitenlands beleid veranderde er weinig. Het Atlantisch

⁴ J. van der Harst, 'The Pleven Plan' in R.T. Griffiths (red.), *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957* (Amsterdam 1990) 137-164, 148.

⁵ A.E. Kersten, *Luns. Een politieke biografie* (Amsterdam 2010).

⁶ De drie progressieve partijen konden zonder confessionele steun niet tot een meerderheidskabinet komen en ging de samenwerking aan met de ARP en KVP. De ministers van deze twee laatste partijen vormden als het ware de 'witte rand' om de 'rode coalitie'.

⁷ Jan Ramakers, Gerrit Voerman en Rutger Zwart, *Illusies van Den Uyl? De spreiding van macht, kennis en inkomen* (Amsterdam 1998).

bondgenootschap bleef, zeker met een Atlanticus als Van der Stoep aan het politieke roer op Buitenlandse Zaken, de hoeksteen van het Nederlands buitenlands beleid.⁸

Het internationale speelveld

Ofschoon de radicale plannen niet werden omgezet in werkelijkheid, is de hervormingsgezindheid in Nederland moeiteloos in te passen in de tendens van de zich vanaf het einde van de jaren zestig sterk wijzigende internationale politieke verhoudingen. De ongeëvenaarde machtspositie die de Verenigde Staten tot dan toe hadden behouden, leek aan het einde van de jaren zestig af te brokkelen. In de verhoudingen tussen de twee supermachten brak een periode van detente aan, waardoor de bescherming van de West-Europese bondgenoten door de Verenigde Staten aan direct belang moest inboeten. Besprekingen tussen de Amerikaanse president Nixon en de Russische leider Brezjnev leidden in mei 1972 tot de ondertekening van de *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT) akkoorden, die zorgden voor een vermindering van de proliferatie van strategische kernwapens, en in 1973 tot de *Mutual and Balanced Force Reduction* (MBFR), een troepenreductie in Europa. In 1972 waren bovendien de onderhandelingen in het kader van de Conferentie voor Samenwerking en Veiligheid in Europa begonnen, volgens Desmond Dinan ‘a vehicle for East-West dialogue’.⁹

Ondanks deze diplomatieke resultaten leek de wereldwijde invloed van de Verenigde Staten in deze periode tanende. Ook in Europa was door het Amerikaanse optreden tijdens de oorlog in Vietnam het prestige van de Verenigde Staten verminderd. De rassenrellen in het Amerikaanse zuiden eind jaren zestig en de binnenlandse verwikkelingen van president Nixon in het Watergateschandaal een aantal jaren later, leidden tot een verdere afkalving van het Europese vertrouwen in het Amerikaanse morele leiderschap van de westerse wereld.¹⁰ Tot slot bestonden er monetaire en economische tegenstellingen die de relatie tussen de Verenigde Staten en West-Europa op scherp zetten. Zo liet president Nixon in 1971 de Gouden Standaard (de koppeling van de dollar aan de goudwaarde) los, waardoor de mondiale monetaire instabiliteit versterkt werd en de inflatie wereldwijd verergerde.

Parallel aan de afkalving van het Amerikaanse leiderschap liep een intensivering van het Europese integratieproces. Door het vertrek van de eurosceptische Franse president De Gaulle

⁸ Duco Hellema, *Dutch Foreign Policy. The role of the Netherlands in world politics* (Dordrecht 2009) 241-243.

⁹ Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union* (Lynne Rienner Publishers 2004), 125.

¹⁰ Het Watergateschandaal betrof de vermeende betrokkenheid van president Nixon bij het opdracht geven voor de inbraak in het hoofdkwartier van de Democratische partij in juni 1972. Hoewel Nixon zijn betrokkenheid bij het voorval altijd ontkende, kwam hij vanaf 1973 in ernstige binnenlandse problemen. Op 9 augustus 1974 zag hij zich vanwege een dreigende justitiële aanklacht gedwongen af te treden als president. Zijn opvolger Gerald Ford verleende hem gratie.

in april 1969 kwam niet alleen de Britse toetreding dichterbij, maar werd ook de synchronisatie van het buitenlands beleid van de EG-lidstaten weer ter tafel gebracht. Op 2 december 1969 werden op een Europese topconferentie in Den Haag niet alleen de plannen voor een Europese Monetaire Unie (EMU) goedgekeurd, maar gingen de lidstaten tevens akkoord met het Franse voorstel om de buitenlandse politiek in toenemende mate op elkaar af te stemmen. Het was noodzakelijk de Europese identiteit op het wereldtoneel te vestigen, de EPS leek daar het juiste middel toe. Ook na de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland in januari 1973 bleef deze ambitie gehandhaafd. De Oktoberoorlog diende zich aan als eerste test voor het formuleren van een gemeenschappelijk Europees beleid.

Culminatie: trans-Atlantische crisis rondom de Oktoberoorlog (1973-1974)

Op 6 oktober 1973 vielen Egypte en Syrië met een gecoördineerde aanval op twee fronten Israel binnen. De Oktoberoorlog was begonnen.¹¹ In tegenstelling tot de Verenigde Staten wensten de Europese leiders direct noch indirect militair bij het gewapende treffen in het Midden-Oosten betrokken te raken. Zowel de conservatieve Britse premier Edward Heath als de gaullistische Franse president George Pompidou kozen voor een politiek van afzijdigheid. Beide regeringen verklaarden dat het conflict zich buiten de geografische verdragslijnen van de NAVO afspeelde en dat militaire solidariteit derhalve niet vanzelfsprekend was. Deze politiek van afzijdigheid, gedeeld door vrijwel alle Europese partners, uitte zich in een verbod aan de Amerikanen om via Europese luchthavens wapens door te voeren naar Israel. De Verenigde Staten zagen zich hierdoor genoodzaakt een omweg van meer dan 3000 kilometer te maken en de Azoren, een Portugese eilandenreeks in de Atlantische oceaan, te gebruiken als doorvoerhaven.

Ook de interpretatie van het Sovjet-gevaar verschilde. In de vroege ochtend van 20 oktober vloog Kissinger op persoonlijke uitnodiging van de Sovjet-premier Leonid Breznev en in het diepste geheim naar Moskou. Aan boord slechts een handvol naaste medewerkers en de Sovjet ambassadeur Anatoly Dobrynin, die hij een lift gaf richting zijn thuisland. Middels directe besprekingen over de vijandigheden in het Midden-Oosten hoopten beide partijen een onderling conflict uit de weg te gaan en de relatief prille detente in de Koude Oorlog te handhaven. Met Breznev kwam Kissinger overeen dat beide partijen zich zouden inzetten

¹¹ Voor een gedetailleerde beschrijving van de achtergrond en het verloop van de Oktoberoorlog zie: Simon Dunstan, *The Yom Kippur War 1973 (1): The Golan Heights* en *The Yom Kippur War 1973 (2): The Sinai* (Osprey Publishing Ltd. 2003).

voor een staakt-het-vuren.¹² In een moeizaam gesprek met de Israëlische premier Golda Meir wist Kissinger ook haar van de noodzaak van een staakt-het-vuren te overtuigen. Bij aankomst in Washington op 23 oktober bleek echter dat het Israëlische leger, in tegenstelling tot de toezegging van Meir waarover ook de Russen inmiddels waren ingelicht, het omcirkelen van het Egyptische leger voortzette. Brezjnev voelde zich verraden en gaf de Amerikaanse regering te kennen dat indien hij dat nodig achtte, de Sovjet-Unie bereid was unilateraal in te grijpen aan de zijde van de belegerde Egyptenaren. Om zijn woorden kracht bij te zetten bracht hij een deel van het nucleaire arsenaal in opperste staat van paraatheid. Een hernieuwde confrontatie tussen de twee grootmachten uit de Koude Oorlog kon voorkomen worden, maar de angst ervoor zat er bij de Amerikanen goed in. Dit gevoel van direct gevaar werd niet gedeeld door de Europese leiders. De algemeen heersende opvatting bij de Europese beleidsmakers was al op 17 oktober dat de Amerikaanse reactie ‘overdreven’ was geweest. Kissinger op zijn beurt beklagde zich over een gebrek aan ‘Atlantische solidariteit’ en een overdaad aan ‘bureaucratisch legalisme’ bij de Europese partners. Het beteugelen van de Sovjets werd volledig aan de Amerikanen overgelaten; ‘absurd, for the impact of Soviet domination in the Middle East would be even more serious for Europe than for us.’¹³

Spoedig zou het Midden-Oosten conflict een nieuwe dimensie krijgen toen duidelijk werd dat de partijen aan Arabische zijde zich niet beperkten tot oorlogvoering in het Midden-Oosten, maar met politiek-economische middelen de rest van de wereld bij de strijd betrokken. De Arabische landen hadden immers nog een wapen waarmee ze Israel en de halve wereld konden bespelen: de beperking van de verkoop van ruwe aardolie. Niet lang na het staakt-het-vuren werden de eerste sancties afgekondigd zoals geformuleerd op de conferentie van de *Organization of Arab Petroleum Exporting Countries* (OAPEC) die in Koeweit gehouden werd van 16 tot en met 21 oktober 1973. De Arabische landen verhoogden de olieprijs met 70 procent en verminderden de olieproductie elke maand met 5 procent, waardoor de prijs per vat explosief steeg. Tegen een aantal landen, waaronder de Verenigde Staten en Nederland, werd vanwege een pro-Israëlische houding zelfs een volledig olie-embargo afgekondigd. De Europese partners waren voor meer dan 50% van de energiebehoefte afhankelijk van Arabische olie. Verschillende lidstaten, waaronder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk,

¹² De tekst die Brezhnev en Kissinger overeenkwamen werd op 22 oktober 1973 uitgegeven als Veiligheidsraadresolutie 338. Beschikbaar via: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/IMG/NR028865.pdf?OpenElement>.

¹³ Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Londen 1982) 710.

zochten op bilateraal niveau toenadering tot de olieproducerende landen om op die manier hun economische en commerciële belangen veilig te stellen. President Nixon en Kissinger erkenden weliswaar dat de Europese partners meer afhankelijk waren van de Arabische olie dan de Verenigde Staten die op dat ogenblik grotendeels zelfvoorzienend waren, maar deelden geenszins de analyse dat de Europese kwetsbaarheid verminderd kon worden door zich van de Verenigde Staten te verwijderen.¹⁴

De controverse rondom de Oktoberoorlog en de bredere ontwikkelingen op het internationale toneel leidden tot een verwijdering tussen de Verenigde Staten en West-Europa en hadden dusdanig ingrijpende gevolgen voor het Atlantisch bondgenootschap, dat door diverse auteurs werd gesproken van een dieptepunt of crisis. De internationale constellatie in het trans-Atlantisch bondgenootschap werd door James Goldsborough in 1974 beschreven als ‘a crisis of confidence, a crisis of will and a crisis of lucidity’ en de Duits-Franse historicus Albert Grosser sprak in zijn standaardwerk *The Western Alliance* zelfs over het jaar 1973 als algeheel dieptepunt in de naoorlogse Amerikaans-Europese betrekkingen.¹⁵ De Europeanen achtten de Amerikaanse kijk op de Sovjet-Unie overtrokken en beschuldigden de Amerikanen van ongevoeligheid en verzet tegen de belangen van het continent en in het bijzonder het opkomende gevoel van een eigen Europese politieke identiteit zoals vormgegeven binnen de EPS. De Amerikanen op hun beurt klaagden over een gebrek aan Atlantische solidariteit gedurende de confrontatie tussen de twee grootmachten in de Koude Oorlog en een gebrek aan steun in hun poging de vrede te bewerkstelligen in het Midden-Oosten.

Toch waren de ernstige scheuringen in de westerse wereld reeds in 1974 in belangrijke mate hersteld. Dit gold ook voor de trans-Atlantische onenigheid over het Midden-Oosten. Vrijwel alle Europese lidstaten – Frankrijk daargelaten – namen in februari 1974 deel aan het Internationaal Energie Agentschap (IEA), een door de Amerikanen opgezette organisatie om de westerse oliebelangen te behartigen, en er werden nieuwe Amerikaans-Europese consultatiemethoden ontwikkeld die de Amerikanen beter op de hoogte zouden moeten houden van de EPS-politiek. Bovendien werden er in de daaropvolgende jaren geen EPS-verklaringen meer afgegeven over het Midden-Oosten en werd er consequent in de pas gelopen met de troepenscheidingsakkoorden van Amerikaanse makelij.¹⁶ Een weinig

¹⁴ Kissinger, *Years of Upheaval*, 733.

¹⁵ J. Goldsborough, ‘France, the European crisis and the Alliance’ in *Foreign Affairs* 52 (april 1974) 538-555, 539 en A. Grosser, *The Western Alliance. European-American relations since 1945* (New York 1982).

¹⁶ Fred Grunfeld, *Nederland en het nabije oosten: de Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1973-1982* (Maastricht 1991), 155.

omstreden verklaring voor deze koerswijziging is de ‘Atlantische generatiewissel’. In het voorjaar van 1974 namen in de grote EG-landen drie meer pro-Atlantische politieke leiders de macht over: de nieuwe leiders van het Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland en Frankrijk, respectievelijk Wilson, Schmidt en Giscard d’Estaing waren meer ontvankelijk voor de Amerikaanse opvattingen dan hun voorgangers Heath, Brandt en Pompidou.¹⁷

Een tweeledig hiaat in de (inter)nationale literatuur

De historiografische bibliotheek van de twintigste en eenentwintigste eeuw is rijkelijk gevuld met publicaties over de trans-Atlantische crisisperiode in de jaren zeventig en de bondgenootschappen tussen de Verenigde Staten en (enkele afzonderlijke leden van) de Europese Gemeenschap.¹⁸ De lange jaren zeventig – vanaf het einde van de jaren zestig tot begin jaren tachtig – kregen in de afgelopen jaren meer aandacht door de openstelling van diverse regeringsarchieven.¹⁹

In de voorgaande jaren werd een niet gering aantal historische verhandelingen over de trans-Atlantische betrekkingen tussen de Verenigde Staten en Europa begin jaren zeventig gepubliceerd. Het duo Schulz en Schwartz waagde zich, evenals Geir Lundestad in zijn *The United States and Western Europe since 1945*, aan zeer omvangrijke werken waarin ook de turbulente jaren zeventig niet onaangeroerd bleven.²⁰ Daniel Möckli, verbonden aan het *Center for Security Studies* in Zurich, behandelde in zijn werk ook de jaren zeventig, al koos hij ervoor het onderzoeksperspectief tot de drie grote Europese lidstaten – het Verenigd

¹⁷ Onder andere: Duco Hellema, Cees Wiebes en Toby Witte, *Doelwit Rotterdam. Nederland en de oliecrisis 1973-1974* (Den Haag 1998) 270. Maar ook: Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. (Oxford 2001), 184.

¹⁸ Zie onder andere: J. Goldsborough, ‘France, the European crisis and the Alliance’ in *Foreign Affairs* 52 (april 1974) 538-555; D. Allen en M. Smith, ‘Europe, the United States and the Arab-Israeli conflict’ in D. Allen en A. Pijpers (red.), *European Foreign Policy and the Arab-Israeli conflict* (Den Haag 1984); J. Coffrey en G. Bonvicini (red.), *The Atlantic Alliance and the Middle-East* (Londen 1989); A. Grosser, *The Western Alliance. European-American relations since 1945* (New York 1982) en J. R. Schaetzel, *The Unhinged Alliance: America and the European Community* (New York 1975).

¹⁹ Zie onder andere: Matthias Schulz en Thomas A. Schwartz *The Strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (Cambridge 2010); Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945. From “Empire” by invitation to transatlantic drift* (Oxford 2003); Victor Mauer en Daniel Möckli, *European-American Relations and the Middle East: from Suez to Iraq* (Londen, New York; Routledge 2011); Aurélie Élisabeth Gfeller, *Building a European Identity. France, the United States and the Oil Shock, 1973-1974* (Berghahn Books 2012); Niklas H. Rossbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship. Britain, the US and the EC 1969-74* (Palgrave Macmillan 2009); Keith Hamilton, ‘Britain, France and America’s Year of Europe 1973’ in *Diplomacy and Statecraft* 17, no. 4 (2006) 871-895; Catherine Hynes, *The Year That Never Was. Heath, the Nixon Administration and the Year of Europe* (Dublin 2009) en Silvia Pietrantonio, ‘The year that never was: 1973 and the crisis between the United States and the European Community’ in *Journal of Transatlantic Studies*, 8:2 (2010), 158-177.

²⁰ Schulz en Schwartz, *The Strained Alliance* en Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*.

Koninkrijk, West-Duitsland en Frankrijk – te beperken.²¹ Weer andere auteurs besloten tot een studie naar de betrekkingen tussen een bepaalde Europese lidstaat en de Verenigde Staten. Een niet volledige greep uit deze categorie: Aurélie Gfeller richtte zich op de zeer problematische Frans-Amerikaanse betrekkingen en Niklas H. Rossbach onderzocht de gevolgen van de trans-Atlantische crisis voor de ‘special relationship’ tussen de Britten en de Amerikanen.²² Keith Hamilton publiceerde een onderzoek naar de verhouding tussen het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en het Amerikaanse initiatief tot het Jaar van Europa.²³ Catherine Hynes en Silvia Pietrantonio daarentegen concentreren zich uitsluitend op dit initiatief van Kissinger dat de Amerikaans-Europese betrekkingen in een nieuw en verbeterd jasje had moeten hijsen en stellen zich de vraag waarom dit initiatief geen succes heeft kunnen oogsten.^{24 25}

De bovengenoemde werken, allen geconcentreerd op andere facetten, ogen zeer divers, maar delen een in de literatuur over de internationale betrekkingen veelvoorkomende focus op het denken en handelen van uitsluitend de grote actoren. Hierdoor ontstaat een beeld waarin de Verenigde Staten lijnrecht tegenover een uitzonderlijk verenigd Europa kwamen te staan. Niet te ontkennen valt inderdaad dat de Grote Europese Drie voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis gedurende een trans-Atlantische crisisperiode grotendeels dezelfde lijn volgden. In voorgaande en ook daaropvolgende trans-Atlantische crisisperioden – bijvoorbeeld de Suez-crisis in 1956 en de Irak-oorlog in 2003 – was hiervan geen of veel minder sprake. Toch lijken deze auteurs door de selectieve onderzoeksfocus terecht te komen in generalisaties, een fenomeen waarvoor een auteur van een historisch werk altijd moet waken. Een onderzoek naar het Nederlandse handelen in deze trans-Atlantische crisisperiode kan een nieuw licht laten schijnen op de aard van de veronderstelde Europese eenheid.

In de Nederlandse historiografie hanteren de werken over het Amerikaans-Nederlands bondgenootschap een nationaal perspectief met als leidende vraag hoe de Nederlandse opstelling ten opzichte van het bondgenootschap met de Verenigde Staten te karakteriseren is.

²¹ Daniel Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity* (Londen 2008).

²² Gfeller, *Building a European Identity* en Rossbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship*.

²³ Hamilton, ‘Britain, France and America’s Year of Europe 1973’.

²⁴ Hynes, *The Year That Never Was* en Pietrantonio, ‘The year that never was’.

²⁵ Aan het begin van de tweede termijn van Nixon was het duidelijk dat de relatie van de Verenigde Staten met de Europese bondgenoten scheuren en barsten vertoonde. Kissinger besloot de problemen te benoemen. In een toespraak op 23 april 1973 zette hij het Amerikaanse initiatief voor het *Year of Europe* uiteen en riep hij de bondgenoten op om gezamenlijk tot een nieuwe Atlantische verklaring (*Atlantic Charter*) te komen. De meeste Europese bondgenoten, waaronder Heath, Brandt en Pompidou, gaven echter aan niet warm te lopen voor het Amerikaanse initiatief.

Historicus Alfred van Staden kenschetste Nederland over het algemeen als trouwe en loyale bondgenoot, maar maakte hierbij een uitzondering voor de jaren zeventig toen de Nederlanders niet nalieten meermaals kritische kanttekeningen te plaatsen bij het Amerikaanse handelen.²⁶ De politicoloog Alfred Pijpers redeneerde langs dezelfde lijnen en concludeerde dat het beleid ‘zeker wat toonzetting betreft, opvallend [ging] afwijken van de tot dan toe gebruikelijke lijn’ en dat Nederland ‘de reputatie van kritische bondgenoot verwierf.’²⁷ Duco Hellema, als hoogleraar Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen verbonden aan de Universiteit Utrecht, en de columnist en journalist Jérôme Louis Heldring daarentegen, beschouwden de werkelijke verschuivingen in het Nederlands buitenlands beleid ten opzichte van de Verenigde Staten als zeer gering.²⁸ Een opmerkelijk verschil in visie, doch verklaarbaar. Daar waar Van Staden en Pijpers in hun analyse ook de publieke opinie zwaar lieten meewegen, concentreerden Hellema en Heldring zich hoofdzakelijk op beleidsniveau. Hellema kon zich daarbij als enige vergewissen van informatie uit de inmiddels vrijgegeven Nederlandse regeringsarchieven.

In dergelijke historiografische debatten, waarvan aan de waarde niets mag worden afgedaan, ligt de nadruk in hoofdzaak op een benadering van het Amerikaans-Nederlands bondgenootschap in de jaren zeventig vanuit Nederlands perspectief. De Amerikaanse invalshoek ontbreekt grotendeels.²⁹

In haar dissertatie *Bondgenootschap onder Spanning* deed Kim van der Wijngaart een poging zich een tweeledig beeld van de betrekkingen tussen beide landen in de periode 1969-1976 te vormen door zowel Nederlandse als Amerikaanse archiefstukken in ogenschouw te nemen. In dit proefschrift poneert zij de stelling dat de Verenigde Staten Nederland beschouwden als ‘voorbeeldbondgenoot’ en als bruggenbouwer tussen Europa en de Verenigde Staten in de turbulente trans-Atlantische crisisperiode rondom het Arabisch-Israëliësch conflict. Het is een stelling die, gezien het gebrek aan verdere uitleg en historische onderbouwing, geproblematiseerd dient te worden. Was het nu werkelijk zo dat de Verenigde

²⁶ A. van Staden, ‘De rol van Nederland in het Atlantisch Bondgenootschap: wat veranderd en wat uiteindelijk bleef’ in N.C.F. van Sas, *De kracht van Nederland: internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991), 220.

²⁷ A. Pijpers, ‘Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek’ in N.C.F. van Sas, *De kracht van Nederland: internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991), 210-213.

²⁸ Duco Hellema, *Dutch Foreign Policy. The role of the Netherlands in World Politics* (Dordrecht 2009) 268-271. En: J.L. Heldring, ‘De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945’, in E.H. van der Beugel (red.), *Nederlandse buitenlandse politiek* (Baarn 1978) 40-43.

²⁹ In *Four Centuries of Dutch-American Relations 1609-2009* deed een groep van meer dan 100 onderzoekers hier wel een zeer omvangrijke poging toe. Het werk heeft echter zowel in tijd als in inhoud een dusdanige reikwijdte dat de analyse van de jaren zeventig noodgedwongen zeer oppervlakkig blijft. Zie: H. Krabbendam, C.A. van Minnen en G. Scott-Smith, *Four Centuries of Dutch-American Relations 1609-2009* (New York 2009).

Staten, ondanks enige tegenslagen toch een wereldspeler van formaat, in de trans-Atlantische crisisperiode van 1973-1974 zo hebben vertrouwd en geleund op Nederland, een zelfbenoemd middelgrote maar in deze machtsarena feitelijk kleine mogendheid aan de andere kant van de Atlantische oceaan?

De periode rondom de Oktoberoorlog was voor Nederland een zeer interessante episode, en wel omdat de precaire balans in de Nederlandse tweebenigheid onder zeer grote druk kwam te staan door de onenigheid tussen West-Europa en de Verenigde Staten omtrent het Midden-Oosten conflict. Nederland werd gedwongen tot moeizaam manoeuvreren om enerzijds het Atlantisch standbeen te behouden en anderzijds een al te grote isolering binnen Europa te voorkomen. Een onderzoek naar de Amerikaanse perceptie van het Nederlands buitenlands beleid rondom de Oktoberoorlog en de wijze waarop de Amerikanen daarnaar hebben gehandeld, vormt een vervolgstap op bestaande onderzoeken naar de Amerikaanse-Nederlandse betrekkingen. Waar in vorige onderzoeken vast is komen te staan dat Nederland, in ieder geval op regeeringsniveau, begin jaren zeventig nog altijd een zeer groot belang hechtte aan het Atlantisch bondgenootschap, zal dit onderzoek iets kunnen zeggen over het al dan niet slagen van dit op de Amerikanen gerichte beleid. Had de Amerikaanse regering door hoeveel waarde Nederland aan het bondgenootschap hechtte? En zo ja, hoe handelde zij daarnaar?

De vraag die leidend zal zijn in deze studie, luidt:

Hoe was de Amerikaanse perceptie van het Nederlands buitenlands beleid in de trans-Atlantische crisisperiode rondom het Arabisch-Israëliësch conflict (1973-1974)?

De lacunes in de (inter)nationale literatuur en de opmerkelijke stelling uit het werk van Van der Wijngaart, vormen de directe aanleiding tot dit onderzoek. Het onderzoek betreft niet alleen een grondige analyse van het succes van een van de hoekstenen van het Nederlands buitenlands beleid in een specifieke casus, maar zal tevens gebreken in de huidige historische werken ten dele kunnen ondervangen.

Operationalisering

In dit onderzoek zal de nadruk liggen op de Amerikaanse perceptie van Nederland in de trans-Atlantische crisisperiode rondom het Arabisch-Israëliësch conflict (1973-1974). Aangezien diverse auteurs het dieptepunt van de trans-Atlantische crisis plaatsen vanaf het begin van de Oktoberoorlog op 6 oktober 1973 en grofweg laten eindigen toen er begin 1974 een

Atlantische generatiewissel plaatsvond in de drie grote Europese lidstaten, zal dit tevens de tijdsafbakening vormen van dit onderzoek.³⁰ Daarmee is uiteraard niet gezegd dat er voor of na deze periode geen enkele vorm van frictie meer bestond.

Voor de beantwoording van de centrale probleemstelling zal deze gespiegeld worden aan drie specifieke kwesties in de trans-Atlantische crisis, waarin de Verenigde Staten lijnrecht tegenover Europa kwamen te staan en Nederland Europa niet kon ontwijken, maar voornamelijk krampachtig vasthield aan de Verenigde Staten. In chronologische volgorde zijn deze kwesties de Oktoberoorlog vanaf 6 oktober 1973, de omgang met de Oliecrisis vanaf eind oktober 1973 en het Europese initiatief voor een Euro-Arabische Dialoog dat officieel in werking trad in maart 1974. Vanwege de nauwe samenhang worden de eerste twee kwesties in de literatuur vaak tezamen bestudeerd. In dit onderzoek worden beide apart behandeld, omdat de Europese omgang met de consequenties van de kwesties sterk verschilde met die van de Amerikaanse.

Als ondersteuning bij de bovenstaande analyse zal er gebruik gemaakt worden van uiteenlopende bronnen. Allereerste zal de bestaande literatuur worden aangesproken. De secundaire bronnen die worden gebruikt voor dit onderzoek komen, vanwege de aard van het onderzoek, voornamelijk van Nederlandse en Amerikaanse bodem, maar ook academici met een andere achtergrond zullen worden aangehaald wanneer dit bij kan dragen aan een zo breed en objectief mogelijke informatiebasis. Voor de analyse van de Nederlandse beleidsdoelen zal echter niet alleen gesteund worden op secundaire literatuur, maar zullen verschillende regeringsstukken, bijvoorbeeld van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ministerraad, aan een kritische en analytische blik onderworpen worden. Een enkele keer zijn deze Nederlandse archiefstukken ook benaderbaar via de digitale weg. Voor wat betreft de analyse van de Amerikaanse perceptie van Nederland zal het onderzoek geheel toegewezen zijn op de digitalisering van de Amerikaanse archieven, die zeer ver gevorderd is. *The Foreign Relations of the United States* (FRUS) is een officieel en door de staat geïnitieerd historisch verslag van het Amerikaans buitenlands beleid. Het bevat primaire bronnen die slechts voor de leesbaarheid hier en daar zijn aangepast of zijn voorzien van aanvullende informatie. Daarnaast zijn ook de stukken van *The National Archives* en *The National Security Archives* een vrijwel onuitputtelijke bron van informatie.

³⁰ Onder andere: Duco Hellema, Cees Wiebes en Toby Witte, *Doelwit Rotterdam. Nederland en de oliecrisis 1973-1974* (Den Haag 1998) 270. Maar ook: Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*. (Oxford 2001), 184.

Hoofdstuk 1

Strak in de Amerikaanse pas

1.1. A very explosive powder keg³¹

Zoals bij wel meer internationale twisten, lag ook de oorsprong van de Oktoberoorlog van 1973 besloten in voorgaande conflicten. Op 10 juni 1967 was er een einde gekomen aan de Zesdaagse Oorlog en ook deze werd, evenals de oorlogen in 1948 en 1956, in het voordeel van Israel beslecht. Voor haar burgers en de joodse gemeenschap wereldwijd was de zege een ongekende overwinning die door menigeen geïnterpreteerd werd als zijnde een mythische verlossing van de Arabische vijand. Binnen zes dagen slaagde het Israëliësche leger er in de bondgenoten Egypte, Jordanië en Syrië uit de Sinaï, de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever met inbegrip van Oost-Jeruzalem en de Golan hoogvlakte te verdrijven.³²

Voor de Arabieren daarentegen zorgde de snelheid en reikwijdte van de Israëliësche overwinning voor een bittere nasmaak en een diepgeworteld gevoel van wrok. Twee machtswissels in Syrië en Egypte verhardden deze stemming en veroorzaakten een compromisloze Arabische houding. In november 1970 kwam het politieke roer in Syrië in handen van Hafiz al-Assad. Zijn doel was eenvoudig en rechtlijnig: het koste wat kost terugveroveren van de Syrische gebieden die door Israel werden bezet. Voor de Egyptische Anwar Sadat, die van zijn voorganger Gamal Abdel Nasser een land in crisis had geërfd, lag de kwestie gecompliceerder. Hij beloofde zijn land, dat geteisterd werd door torenhoge buitenlandse schulden en economische malaise, dat de situatie onder zijn leiding spoedig zou verbeteren. Het ambitieuze economische herstel- en groeiprogramma dat hij hiertoe opstelde, vereiste echter een drastische inperking van de militaire uitgaven, hetgeen een vrijwel onmogelijke opgave leek voor een samenleving die schreeuwde om eerherstel en wraak. Na de uitbraak van hevige rellen in Cairo in januari 1973 beschouwde Sadat een oorlog met Israel als enige oplossing. Een snelle overwinning op de vijand zou de wensen van zijn volk

³¹ In een persconferentie op 27 januari 1970, slechts een week na zijn inauguratie, noemde Kissinger de situatie in het Midden-Oosten 'a very explosive powder keg that needs to be defused.' Geciteerd in: Noam Kochavi, *Nixon and Israel. Forging a Conservative Partnership* (New York 2009) 7.

³² Simon Dunstan, *The Yom Kippur War. The Arab-Israeli War of 1973* (Oxford 2007) 7.

bevredigen en de winstgevende Sinaï-woestijn weer onder Egyptisch beheer brengen, hetgeen bij zou dragen aan het economische herstel.³³

Het diplomatieke steekspel dat niet lang na de beëindiging van de oorlog begon, bleef vruchteloos. Even gloorde nog de hoop, toen de Veiligheidsraad op 22 november 1967 resolutie 242 aannam. Deze resolutie riep op tot een beëindiging van alle territoriale aanspraken en oorlogszucht, de eerbiediging en erkenning van de soevereiniteit, territoriale onschendbaarheid en politieke onafhankelijkheid van elke staat in het gebied. Elke staat had bovendien het recht te leven binnen veilige en erkende grenzen en moest gevrijwaard blijven van bedreiging met of daden van geweld. Maar wat de basis had moeten zijn voor een rechtvaardige en duurzame vrede, zou de boeken ingaan als een van de bekendste maar tevens meest omstreden besluiten van de Veiligheidsraad. In de Engelse versie werd Israel opgeroepen zich terug te trekken ‘from territories occupied in the recent conflict’, waardoor grenscorrecties mogelijk bleven. Volgens de Franse vertaling daarentegen moest de staat zich terugtrekken uit *alle* in de Zesdaagse Oorlog bezette gebieden: ‘retrait des forces armées israéliennes des territoires occupés lors de recent conflit’.³⁴

Het uitblijven van een duurzame en voor beide zijden aanvaardbare oplossing van het Midden-Oosten conflict bleef in de periode tussen 1967 en 1973 voor continue spanning zorgen. Op 6 oktober 1973 vielen Egypte en Syrië met een gecoördineerde aanval op twee fronten Israel binnen.

1.2. De scheiding der trans-Atlantische wegen

Het Europese en Amerikaanse standpunt ten aanzien van de Oktoberoorlog was dermate verschillend dat het een zware beproeving voor het Atlantisch bondgenootschap bleek. Onder de Franse minister van Buitenlandse Zaken Michel Jobert, volgens sommigen de personificatie van het Franse verzet tegen een Amerikaans monopolie in het Midden-Oosten, volgde de Quai d’Orsay een pro-Arabische lijn. In een bijeenkomst van het parlement vroeg hij zich dan ook hardop af ‘est-ce que tenter de remettre les pieds chez soi constitue vraiment une agression imprévue?’³⁵ De Britse premier Edward Heath voerde zijn beleid langs dezelfde lijnen en liet Washington weten dat het Amerikaanse vliegtuigen geladen met oorlogsmateriaal voor de Israëli’s geen landingsrechten zou verlenen voor de Britse

³³ Dani Asher, *The Egyptian Strategy for the Yom Kippur War: an analysis* (McFarland & Company Inc. Publishers 2009), 9-11.

³⁴ Resolutie 242, 22 november 1967 in te zien via: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/IMG/NR024094.pdf?OpenElement>

³⁵ Geciteerd in: Mary Kathleen Weed, *Michel Jobert et la diplomatie française. L’image publique d’un homme secret* (Parijs 1988), 132.

vliegbases op Cyprus. Een oplossing voor het conflict moest geschieden in VN-verband langs de lijnen van resolutie 242. Het Britse standpunt kon rekenen op hevige kritiek uit de Verenigde Staten. Bij monde van minister van Defensie Schlesinger werden de Britten beticht van ‘decayed Gaullism’ en werd benadrukt dat Londen niet langer kon rekenen op de voortzetting van de ‘special relationship’. Heath diende van stevige repliek: ‘The United States could not expect the Europeans to fall into step if they disagreed with the substance of the policies.’³⁶ Zijn vastberadenheid om juist geen ‘special relationship’ met de Verenigde Staten te onderhouden, maar aansluiting te zoeken bij de Europese identiteit, zou het meest radicale aspect blijven van Heaths buitenlands beleid en tevens een aspect waarmee hij zich differentieerde van elke naoorlogse regering, Conservative of Labour, en van al zijn opvolgers gedurende de daaropvolgende zestien jaar. Ook de West-Duitse bondskanselier Willy Brandt, die opmerkte dat er ‘für uns Deutsche gegenüber Israel keine Neutralität [gibt]’, weigerde ditmaal partij te kiezen en riep Washington publiekelijk op te stoppen met het doorsluizen van Amerikaans oorlogsmaterieel van Duits grondgebied naar Israel. Nog belangrijker dan het overleven van de joodse staat was voor hem het behoud van de Duitse neutraliteit bij militaire conflicten.

Ook binnen het gemeenschappelijke EPS-overleg, dat plaatsvond na de nationale standpuntbepaling van de individuele lidstaten, werd een koers gevolgd die haaks stond op de Verenigde Staten. Op 13 oktober werd in een eerste gemeenschappelijke Europese verklaring opgeroepen tot een staakt-het-vuren en werd de Franse interpretatie van resolutie 242 aangehouden. Ook het Amerikaanse beleid bleef niet onbesproken en werd vooral vanuit Franse hoek sterk bekritiseerd. De Franse gedelegeerde merkte op dat de Verenigde Staten ‘geen steun konden verwachten, telkens wanneer het in moeilijkheden geraakte.’³⁷ Terloops werd tevens de labiele geestesgesteldheid van President Nixon en de vraag of hij het conflict in het Midden-Oosten wellicht had aangewend om de aandacht af te leiden van het Watergate-schandaal besproken.

‘Europe showed no wisdom’, zo bestempelde een furieuze Kissinger het Europese handelen. Kissinger betoogde reeds vanaf het begin van de Oktoberoorlog dat Europa dit conflict onterecht loskoppelde van de Koude Oorlog constellatie. De de Sovjet-luchtbrug, die de Arabische staten sinds 9 oktober voorzag van wapens en ander materiaal, maakte een

³⁶ Elene Calandri, Danielle Caviglia en Antonio Varsori (red.), *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East* (New York 2012), 145.

³⁷ NL-HaNA, *Verslag DGPZ Van Lynden Comité Politique 12 oktober 1973*, archiefinventarisnummer 2.05.313 inventarisnummer 5497.

dergelijk verband toch meer dan duidelijk. Kissinger erkende weliswaar dat het NAVO-verdrag de Europese lidstaten niet verplichtte tot militaire bijstand, maar achtte ook de Europese belangen het best behartigd in Atlantisch verband. 'We thought that unity promised the greatest benefits; most of our allies chose the route of dissociation.'³⁸ Diezelfde gedachte verwoordde hij in minder gepolijste vorm in een stafvergadering van 23 oktober 1973: 'The Europeans behaved like jackals. Their behaviour was a total disgrace.'³⁹

1.3. Moeizaam Nederlands manoeuvreren

Reeds op 9 oktober 1973, slechts drie dagen na aanvang van de vijandelijkheden, kwam de Nederlandse regering met een verklaring waarin het standpunt ten aanzien van de Oktoberoorlog uiteengezet werd. De schuld werd uitsluitend bij Egypte en Syrië gelegd. '[Het] is gebleken dat Egypte en Syrië het initiatief tot deze militaire activiteiten hebben genomen. Daarmee hebben deze landen eenzijdig het sinds augustus 1970 gehandhaafde bestand verbroken.'⁴⁰ ⁴¹ De agressors werden opgeroepen zich terug te trekken achter de grenzen van voor 6 oktober en Nederland bevestigde de Engelse interpretatie van resolutie 242 en de vredesovereenkomst die daaruit moest voortvloeien. Nederland had zich decennialang laten leiden door een gevoel van verbondenheid met Israël en maakte daar rondom de Oktoberoorlog geen uitzondering op.

Binnen het raamwerk van de Europese Politieke Samenwerking vormde Nederland met de pro-Israëliëse houding een uitzondering op de andere West-Europese landen. In tegenstelling tot zijn voorganger Schmelzer, was Max van der Stoep, de minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Den Uyl, een overtuigd Atlanticus. Hij bekeek de Europese initiatieven op het gebied van de Oktoberoorlog met argusogen en maakte het nadrukkelijke voorbehoud dat Nederland zich niet gebonden achtte aan conclusies van de EPS indien deze in tegenspraak zouden zijn met wezenlijke elementen van het Nederlandse buitenlands beleid. Een van deze wezenlijke elementen was de overtuiging dat een duurzame oplossing voor het Midden-Oostenconflict slechts kon geschieden onder Amerikaans leiderschap. Europese

³⁸ Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Londen 1982) 711.

³⁹ Secretary's Staff Meeting, tuesday october 23, 1973 via <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB98/octwar-63.pdf>

⁴⁰ NL-HaNA, Handelingen der Staten-Generaal 1945-2000 2.02.21.01, inventarisnummer 1084, *Handelingen Tweede Kamer, Bijlagen zitting 1973-1974, Rijksbegroting 1974 Hoofdstuk V, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, 2.*

⁴¹ Met 'het sinds 1970 gehandhaafde bestand' wordt verwezen naar het einde van de 'Uitputtingsoorlog' tussen Egypte en Israël die duurde van maart 1969 tot juli 1970. Het conflict kwam ten einde door het wederzijds accepteren van een plan van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken (Rogers) die opriep tot een staakt-het-vuren en een start van de vredesonderhandelingen.

initiatieven mochten dan ook op geen enkele wijze de Amerikaanse tactiek dwarsbomen. De Directeur-Generaal Politieke Zaken (DGPZ) Diederik Van Lynden, die namens Nederland zitting had in het *Comité Politique*, kreeg derhalve de instructie zich te verzetten tegen elke gemeenschappelijke Europese verklaring. Het Midden-Oosten conflict leende zich niet voor besluitvorming, slechts voor consultatie. Een gemeenschappelijke verklaring zou immers hoogstwaarschijnlijk een pro-Arabisch karakter dragen, hetgeen onverenigbaar was met de Nederlandse steun aan Israël en het Atlantisch bondgenootschap. Van der Stoel bestempelde dit vooruitzicht als ‘griezelig’.⁴² DGPZ Van Lynden daarentegen, die binnen de Europese werkelijkheid met fikse kritiek op de dwarse Nederlandse houding werd geconfronteerd, vreesde voor een isolement. Het blokkeren van een gemeenschappelijk Europees standpunt zou bovendien de beeldvorming over Nederland in de Arabische landen ongunstig beïnvloeden. Ofschoon er ten tijde van het overleg binnen het *Comité Politique* op 12 oktober nog geen tastbare aanwijzingen waren voor een beperking of zelfs een volledig stopzetten van de toevoer van olie, veronderstelde het kabinet dat dit risico wel degelijk bestond.⁴³ Op advies van zijn DGPZ ging Van der Stoel daarom akkoord met een gemeenschappelijke verklaring, mits de slotpassage uit de ontwerpverklaring, waarin de Negen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk machtigden namens de EG binnen de Veiligheidsraad op te treden, zou worden geschrapt. De Nederlandse en Franse visie waren immers op geen enkele wijze met elkaar in harmonie te brengen.⁴⁴ Op 13 oktober werd de reeds eerder genoemde verklaring gepubliceerd waarin werd opgeroepen tot een staakt-het-vuren en een politieke oplossing van het Midden-Oosten conflict op basis van de Franse interpretatie van Veiligheidsraadresolutie 242, die Israël maande zich terug te trekken uit alle in de Zesdaagse Oorlog bezette gebieden. Het ondertekenen van een Europese verklaring die Den Haag te pro-Arabisch van smaak was, blijkt echter geenszins het gevolg te zijn geweest van een *intentie*, doch niet meer dan een noodzakelijke pragmatische toevoeging op het beleid toen dit onontkoombaar was geworden.

Daar waar Nederland in Europees verband niet slaagde het traditionele pro-Israëliëse en Atlantisch georiënteerde beleid te realiseren, liep het daarbuiten strak in de Amerikaanse pas. Reeds op de tweede oorlogsdag ontving de regering, bij monde van de Israëliëse ambassadeur Bar On, een dringend verzoek om militair-materiële steun. Dat het verzoek zeer serieus in overweging werd genomen blijkt uit de frequente en intensieve gesprekken die over het onderwerp gevoerd werden. Zonder dat de ministerraad daartoe een officieel besluit had

⁴² Fred Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten. De Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliëse conflict 1973-1982* (Maastricht 1991) 71.

⁴³ NL-HaNA, Archief ministerraad, 2.02.05.02, inventarisnummer 1237, *Ministerraad 12 oktober 1973*.

⁴⁴ Idem

genomen, vertrokken er vanaf 12 oktober diverse onherkenbaar gemaakte Israëlische Boeings met aan boord voornamelijk tankonderdelen en munitie vanaf het militaire vliegveld Gilze Rijen. Lange tijd werd gedacht dat minister Vredeling hier op eigen doft handelde, maar het trio Hellema, Wiebes en Witte concludeerde dat enkele leden van het kabinet, waaronder premier Den Uyl en minister Van der Stoel, wel degelijk op de hoogte zijn geweest.⁴⁵ De auteurs betoogden tevens dat er naast het persoonlijke handelen van Vredeling sprake was van enige Amerikaanse druk op Nederland. Carlton B. Swift Jr., de Chief of Station van de CIA in Nederland, ontving op 7 oktober de instructie het Nederlandse kabinet te benaderen met de vraag om Israel ‘as far as to the extent possible’ te steunen met oorlogsmaterieel.⁴⁶ Het is niet gemakkelijk hieruit te concluderen dat de Nederlandse materiële steun aan Israel gedurende de Oktoberoorlog (mede) geschiedde op basis van het Amerikaanse verzoek, maar dat Nederland het bondgenootschap met de Verenigde Staten liet meewegen in de besluitvorming is zeer waarschijnlijk. Zo instrueerde Van der Stoel de Nederlandse ambassadeur in Washington, R.B. van Lynden, na te gaan welke bijdrage Nederland naar Amerikaans inzicht kon leveren.⁴⁷ Het was de Verenigde Staten om het even, Nederland moest zelf maar weten wat het kon doen, zo luidde het bijna onverschillig klinkende antwoord. Op 10 oktober deed de regering nogmaals een poging bij de Amerikanen een wit voetje te halen door een aanbod aan om de vliegbasis Soesterberg te gebruiken als tussenstop bij een mogelijke Amerikaans-Israëlische wapenluchtbrug.⁴⁸

Op 16 oktober verklaarde de Amerikaanse regering dat de nog altijd voortdurende oorlog in het Midden-Oosten een ‘*major test*’ was voor het NAVO-bondgenootschap. Er was eenheid geboden tegen de Sovjet-dreiging, die onomstotelijk vast was komen te staan door de wapenleveranties van de Sovjets aan de Arabieren. Van der Stoel sprak zich voorzichtig, doch onmiskenbaar positief uit over de oproep tot Atlantische solidariteit. In een instructie aan Robbert Fack, de toenmalig permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Verenigde Naties in New York, gaf hij aan begrip te hebben voor de Amerikaanse steun aan Israel. De NAVO-bondgenoten moesten in dit soort tijden zoveel mogelijk hun eenheid bewaren. Tot slot bepleitte hij beraad over mogelijke gemeenschappelijke maatregelen tegen de Sovjet-

⁴⁵ Hellema, *Doelwit Rotterdam* 29-32.

⁴⁶ Hellema, *Doelwit Rotterdam* 23-24.

⁴⁷ NL-HaNA, *Codebericht Van der Stoel aan de ambassade in Washington 8 oktober 1973*. Code-archief ministerie van Buitenlandse Zaken, nummer toegang 2.05.313, inventarisnummer 1781.

⁴⁸ Fred Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten*, 65.

Unie, bijvoorbeeld binnen het kader van de *Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa* (CVSE).⁴⁹

Nederland schaarde zich tijdens een NAVO-overleg op 26 oktober nogmaals publiekelijk achter de Verenigde Staten. Een vermeende unilaterale inmenging van de Sovjet-Unie in het Midden-Oosten conflict had de Verenigde Staten op 25 oktober doen besluiten de paraatheid van de Amerikaanse troepen te verhogen tot *Defense Condition III* (DEFCON III). De Europese partners waren hierover echter niet geconsulteerd en zelfs niet op de hoogte gebracht, en dat terwijl het ook de Amerikaanse troepen op Europese bodem betrof. Daar waar de meeste Europese lidstaten, getrokken door de Franse en Belgische permanent vertegenwoordiger (PV) bij de NAVO, zich beklagden over het gebrek aan informatie en het Amerikaanse optreden, betoogde de Nederlandse PV dat enige communicatie weliswaar op zijn plaats was geweest, maar dat het begrip had voor de Amerikaanse handelswijze.⁵⁰ Ook premier Den Uyl verklaarde later dat hij het gebrek aan overleg niet al te bezwaarlijk had gevonden. Volgens Den Uyl stond Nederland volledig achter het door de Verenigde Staten gevoerde beleid gedurende de Oktoberoorlog, des te meer omdat Europa niet eens in staat was een oplossing voor het Midden-Oosten te bewerkstelligen.⁵¹ De Nederlandse houding is opvallend en enigszins gewaagd: waar West-Europa, waaronder de opmerkelijk gelijkgezinde Grote Drie, vrijwel in zijn geheel koos voor een onafhankelijke Europese koers, stelde Nederland zich gediensig op naar de Verenigde Staten en bekritiseerde het zelfs de Europese houding.

1.4. De blik gericht op elders: het Amerikaanse denken en handelen

Op 6 oktober, niet veel later dan zes uur 's ochtends, bestormde een verontruste Assistant Secretary of State Joseph Sisco het verblijf van Kissinger in de Waldorf Towers in New York: de Amerikaanse ambassadeur in Israël, Kenneth Keating, had zojuist laten weten dat een oorlog in het Midden-Oosten nabij was. Snel en daadkrachtig optreden van Kissinger was gewenst. Het Amerikaans buitenlands beleid was gedurende de Oktoberoorlog vrijwel volledig in handen van de Secretary of State. In oktober 1973 was Nixon niet bij machte het buitenlands beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict op passende wijze ten uitvoer te brengen. Door de toenemende druk rondom het Watergateschandaal was de

⁴⁹ NL-HaNA, *Telegram Van der Stoel aan PVVN Fack, 17 oktober 1973*. Code-archief ministerie van Buitenlandse Zaken, nummer toegang 2.05.313 inventarisnummer 1776.

⁵⁰ Amerikaans verslag van de NAVO-bijeenkomst 26 oktober 1973 via <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB98/octwar-79a.pdf>

⁵¹ 'Discussion with prime minister Den Uyl, 16 november 1973', Cable from American Embassy in the Hague to Secretary of State in Washington via <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=92669&dt=2472&dl=1345>

president politiek feitelijk uitgeschakeld. En op de Amerikaanse departementale top stond hij inmiddels bekend als de president die zijn toevlucht zocht tot drank. Zo weigerde ook Kissinger op 11 oktober de Britse premier Heath door te schakelen naar de president, ‘because he was loaded’.⁵² Bovenop de aantasting van het Amerikaanse gezag door Watergate, kwam het gezichtsverlies in de Vietnamoorlog, de opgelopen spanningen tussen de Verenigde Staten en de EG op economisch gebied en de irritatie over de moeizame totstandkoming van de Atlantische dialoog, zoals geïllustreerd door het falen van het *Year of Europe*-initiatief van Kissinger. De Verenigde Staten konden derhalve wel een succes gebruiken.

Bij aanvang van het conflict stonden de Verenigde Staten voor een moeilijke opgave. In de eerste plaats, hoe het conflict te stabiliseren en daarbij het voortbestaan van Israël te garanderen zonder zelf direct militair betrokken te raken. ‘The American objective is to give every appearance of being uninvolved with either side’, aldus de Amerikaanse minister van Defensie James R. Schlesinger. Van Amerikaanse inmenging kon alleen sprake zijn indien het absoluut onverwachte zou gebeuren en Israël in moeilijkheden zou geraken.⁵³ Ten tweede deed zich de vraag voor hoe een directe confrontatie tussen de twee supermachten te vermijden was en tegelijkertijd voorkomen kon worden dat de Sovjet-Unie de mogelijkheid kreeg politieke, economische en militaire banden met de regio te versterken. Kissinger beschreef het politieke spel als zijnde een ‘protracted duel in which Washington and Moscow, each protesting its devotion to cooperation, sought to weaken the other without risking an open confrontation.’⁵⁴ Deze factoren zorgden ervoor dat de Verenigde Staten zich in eerste instantie toelegden op de relatie met de Sovjet-Unie en de strijdende partijen in het Midden-Oosten.

De Verenigde Naties, de intergouvernementele organisatie met als primair doel de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, was het eerste forum waar de Amerikanen hun gebalanceerde beleid ten uitvoer moesten brengen. Kissinger hoopte een debat in de Algemene Vergadering te kunnen voorkomen, daar dit gegarandeerd zou leiden tot een Amerikaans isolement. De *non-aligned movement*, een groep van landen die zich niet

⁵² Transcript of Telephone Conversation between Secretary of State Kissinger and the President’s Deputy Assistant for National Security Affairs Snowcraft, 11 oktober 1973 in FRUS 1969-1976, Volume XXV, Arab-Israeli Crisis and War 1973, 441.

⁵³ ‘Minutes of Washington Special Actions Group Meeting October 6th 1973’ in Nina Howland, Graig Daigal en Edward C. Keefer (red.), *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1969-1976 Vol. XXV, The Arab-Israeli Crisis and War 1973* (United States Government 2011)294-306, 299-300.

⁵⁴ Kissinger, *Years of Upheaval*, 459.

gebonden achtte aan een van beide blokken in de Koude Oorlog, zou zich samen met de Sovjet-Unie achter de Arabieren scharen en de Europese bondgenoten zouden zich naar verwachting hullen in stilzwijgen. Een gezamenlijk optreden met de Sovjets in de Veiligheidsraad bracht minder risico. De twee supermachten zouden aldaar niet publiekelijk partij kiezen, maar slechts oproepen tot een herstel van de *status quo ante*. Mocht de Sovjet-Unie niet geïnteresseerd zijn in een dergelijk samenwerkingsverband, dan was er in ieder geval voldoende tijd gewonnen voor de Israëli's om zelf de bestandslijnen van 6 oktober te herstellen. Hieruit blijkt dat de Amerikaanse beleidsmakers verwachtten dat Israel, net als in voorgaande oorlogen, een snelle overwinning zou behalen. Gedurende die eerste oorlogsdag werden ook de NAVO-bondgenoten ingelicht. De Amerikaanse oproep tot Atlantische solidariteit bleef echter onbeantwoord. 'They were prepared to dissociate from us in the first hours of a conflict in which we bore the principal burden for the common interest.'⁵⁵

Desalniettemin was het beleid van de Verenigde Staten aanvankelijk succesvol. Er werd nauw contact onderhouden met de Sovjet-Unie, in het bijzonder met de Sovjet ambassadeur in Washington Anatoly Dobrynin, over de vormgeving van een eventuele gezamenlijke actie in de Veiligheidsraad en ook met Egypte en Israel werd meerdere malen per dag gesproken. Op 9 oktober moest William B. Quandt van het National Security Council Staff de Secretary of State echter melden dat 'our generally optimistic estimates of the outcome of the fighting could be wrong in several key areas.'⁵⁶ De basisveronderstelling waarop het Amerikaans beleid stoelde, namelijk een snelle Israëli'sche militaire overmacht, bleek onjuist. Een eerste aanwijzing daartoe was al in de nacht van 8 op 9 oktober gegeven, toen Kissinger door de Israëli'sche ambassadeur Dinitz wakker werd gebeld met een urgent verzoek om wapenleveranties aan Israel. De Israëli'sche verliezen tot dan toe waren groot en volledig onverwacht en de daardoor ontstane tekorten zorgden voor een serieus hiaat in het Israëli'sche militaire potentieel. Bovenop de onverwachte Israëli'sche zwakte kwam het gerucht dat Breznjev zowel koning Hussein van Jordanië als president Houari Boumedienne van Algerije opstookte om deel te nemen aan het conflict. Dientengevolge werd er tijdens een vergadering van de Washington Special Action Group (WSAG) gesproken over zes verschillende mogelijkheden voor wapenleveranties, variërend van het doorzetten van de tot dan toe bescheiden bijdrage tot een complete Amerikaanse wapenluchtbrug. De aanwezigen waren het op een punt direct eens: een Israëli'sch verlies viel niet te tolereren. Afgezien van de

⁵⁵ Kissinger, *Years of Upheaval*, 472.

⁵⁶ Memorandum from William B. Quandt of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger October 9th 1973 in *FRUS 1969-1976 Vol. XXV The Arab-Israeli Crisis and War 1973*, 408-410, 408.

emotionele en historische verbondenheid, die slechts zijdelings ter sprake kwam, heerste de overtuiging dat het verlies van een Amerikaans bondgenoot in een oorlog tegen een door de Sovjet-Unie gesteunde staat een geopolitieke ramp zou betekenen met als gevolg dat de machtsverhoudingen in de Koude Oorlog ten gunste van de Sovjet-Unie zouden keren. Besloten werd derhalve om de Israëlische verliezen te compenseren. Dinitz bood, tot grote tevredenheid van Kissinger, aan om het materieel in ongemarkeerde El Al vliegtuigen op te komen halen, zodat de actie zoveel mogelijk in verborgenheid kon plaatsvinden.⁵⁷ De militaire assistentie beangstigde Kissinger, aangezien hij hoopte publiekelijk nog zoveel mogelijk het imago van de onpartijdigheid te behouden. ‘Our shipping any stuff into Israel blows any image we may have as an honest broker.’⁵⁸

Een dag later kwam aan het licht dat de Russen het met de onpartijdigheid iets minder nauw namen en inmiddels een immense luchtbrug hadden ingesteld. Ongeveer twintig met oorlogsmaterieel bepakte vliegtuigen waren via Hongarije en Joegoslavië op weg naar Syrië.⁵⁹ Bovendien bracht Dobrynin die dag een boodschap over van Breznev waarin te kennen werd gegeven dat zij niet akkoord konden gaan met een Veiligheidsraadresolutie die de partijen maande terug te keren achter de bestandlijnen van 6 oktober. Een politieke oplossing kon alleen geschieden indien Israel zich terugtrok uit alle illegaal bezette Arabische gebieden, daar lag immers de oorzaak van het conflict.⁶⁰ Alleen een daadkrachtig Amerikaans optreden kon de dreigende Sovjet escalatie nu nog een halt toe roepen. In samenspraak met White House Chief of Staff Alexander Haig en Schlesinger werd daarom besloten tot een grootschalige operatie waarbij Israel per luchtbrug van grote hoeveelheden wapens zou worden voorzien. Ook de president, die dag volledig gepreoccupeerd met het aftreden van zijn vicepresident Spiro Andrew wegens een omkoopschandaal, onderschreef deze strategie: ‘If we’re going to do it, don’t spare the horses’, was het enige advies, ‘We are going to get blamed just as much for three planes as for 300.’ Er werd ook gesproken over het verplaatsen van Amerikaans tanks op Europees grondgebied richting Israel, hetgeen men daar wegens de grote verliezen goed kon gebruiken. Terloops werd hierbij melding gemaakt van het feit dat dit zou kunnen geschieden via Rotterdam. ‘The Dutch wouldn’t mind’, zo luidde de vluchtige analyse van de Deputy Secretary of Defense William Clements. Met een zo mogelijk nog

⁵⁷ El Al is de nationale luchtvaartmaatschappij van Israel.

⁵⁸ ‘Minutes of Washington Special Actions Group Meeting, October 6th 1973’ in *FRUS 1969-1976, volume XXV Arab-Israeli Crisis and War 1973*, 333.

⁵⁹ ‘Transcript of telephone conversation between Secretary of Defense Schlesinger and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff Moorer, October 10th 1973’ in *FRUS 1969-1976, volume XXV Arab-Israeli Crisis and War 1973*, 424.

⁶⁰ ‘Message from Soviet General Secretary Brezhnev to president Nixon, Moscow undated’ in *FRUS 1969-1976, volume XXV Arab-Israeli Crisis and War 1973*, 432.

vluchtiger 'yes' stemde Kissinger in, al zou een daadwerkelijke doorvoer via Rotterdam nooit plaatsvinden. In het openbaar werd de Amerikaanse luchtbrug verdedigd door te wijzen op de eerder begonnen militaire steun van de Sovjets en Moskou's weigering in te gaan op de Amerikaanse voorstellen voor gemeenschappelijke actie in de Veiligheidsraad.

De Amerikaanse bevoorrading, die zijn Russische wederhelft met wel 25 procent overtrof, stelde Israel in staat langzaam uit de strijd op te krabbelen. Slechts een aantal dagen later hadden zij het tij definitief kunnen keren. De stand van zaken ter plaatse was ook de Russische inlichtingendienst niet ontgaan: plots namen de Sovjets een veel welwillender houding aan dan voorheen. Dobrynin mocht op 18 oktober het dringende bericht overbrengen dat zij bereid waren op te roepen tot een onmiddellijk staakt-het-vuren, een terugtrekking van Israel tot de lijnen uit resolutie 242 en 'appropriate consultations' tussen de strijdende partijen.⁶¹ De overpeinzing van Kissinger over de te volgen tactiek werd reeds de volgende ochtend doorbroken door een ongeduldige Breznev die hem met een 'it would be good if you could come tomorrow' uitnodigde voor een direct gesprek in Moskou. Het bleek een ideale uitkomst: de strategie kon nog eens doordacht worden, het bood de Israeli's nog meer tijd de oorlog naar hun hand te zetten en zou een confrontatie tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten kunnen voorkomen. In Moskou werd over en weer gesproken over de best mogelijke oplossing voor het conflict, waarbij Breznev, ingegeven door de verschuivende balans in het conflict, een zeer meewerkende houding aannam. Tot hun beider verrassing accepteerde Breznev, op enkele minieme tekstuele wijzigingen na, een voorstel dat door Joseph Sisco en Kissinger in het holst van de nacht was ontworpen. De tekst sprak over een onmiddellijk staakt-het-vuren, de directe implementatie van resolutie 242 en directe onderhandelingen tussen de betrokken partijen. Dit laatste zou de Arabieren verplichten tot iets dat zij tot dan toe stellig hadden geweigerd: directe onderhandelingen met Israel.⁶² De uitkomst van de consultaties werd vervat in resolutie 338 van de Veiligheidsraad en op 22 oktober unaniem door haar leden aangenomen.⁶³ Er werd, zij het voorzichtig, opgelucht adem gehaald.

In de dagen na het aannemen van resolutie 338 dreigde de Koude Oorlog confrontatie er dan toch te komen, toen de Sovjet-Unie de bereidheid uitsprak unilateraal te willen ingrijpen na een schending van het staakt-het-vuren door Israëlische troepen. Deze crisis was nog niet

⁶¹ 'Transcript of telephone conversation between US Secretary of State Kissinger and Soviet ambassador Dobrynin' in *FRUS 1969-1976, volume XXV Arab-Israeli Crisis and War 1973*, 591-592.

⁶² Kissinger, *Years of Upheaval*, 545-559.

⁶³ Veiligheidsraadresolutie 338 via <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/IMG/NR028865.pdf?OpenElement> .

gekeerd, of er stond de Verenigde Staten een nieuwe uitdaging te wachten: een volledig olie-embargo. De oliewinning in het Midden-Oosten was in de jaren tussen 1950 en 1973 meer dan vertienvoudigd en vooral West-Europa en Japan waren in toenemende mate afhankelijk geworden van Arabische olie. Voor de Verenigde Staten waren de tekorten echter minder acuut en bood deze korte periode even wat tijd voor bezinning en kalmte. En juist in die periode ontving Den Haag via twee kanalen een dankbetuiging voor de Nederlandse opstelling in de oorlog. Op 26 oktober dankte de Amerikaanse ambassadeur John William Middendorf Van der Stoel hiervoor en op 30 oktober sprak de Deputy Secretary of State Kenneth Rush zijn waardering uit tegen de Nederlandse ambassadeur in Washington Van Lynden.⁶⁴ In de daaropvolgende periode zou moeten blijken of de Verenigde Staten hun kleine doch standvastige bondgenoot daadwerkelijk zo waardeerden of dat het bij een holle dankbetuiging zou blijven.

1.5. Concluderende paragraaf

Al spoedig na de uitbraak van de vijandelijkheden in het Midden-Oosten bleek dat de traditionele Nederlandse spreidstand zeer moeilijk te handhaven was, daar de Europese lidstaten nu middels een gemeenschappelijk EPS-standpunt dat indruiste tegen de Amerikaanse visie, ook politiek van zich wilden laten horen. Ofschoon Nederland via diverse kanalen aansluiting zocht bij de Verenigde Staten, ontkwam Nederland niet geheel aan deelname aan de Europese politiek. Een isolement binnen Europa, dat het gevolg zou zijn geweest van het blokkeren van een gemeenschappelijke verklaring, zou immers een weerslag kunnen hebben op de economische belangen, die in Europees verband het best werden behartigd. De angst voor een isolement dwong Nederland tot een pragmatische beleidswijziging, waardoor de EPS-verklaring toch doorgang vond. De totstandkoming van deze Europese verklaring omtrent het Arabisch-Israëliësch conflict in 1973 lijkt wellicht bij oppervlakkige beschouwing een teken van gelijkgestemdheid. Een diepere analyse van het interne besluitvormingsproces wijst echter uit dat de uitzonderlijke eenheid, waarover in de internationale literatuur gesproken wordt, enige nuancering verdient. Nederland behield ook binnen Europa de uitgesproken voorkeur voor Atlantische samenwerking en was slechts bereid hier op pragmatische basis en onder enkele voorwaarden van af te wijken.

⁶⁴ John William Middendorf bedankt Van der Stoel in Archief Buitenlandse Zaken, BZ-rapport Oliecrisis, deel 1, 81 en Kenneth Rush bedankt Nederlandse ambassadeur in Washington R. van Lynden in Archief Buitenlandse Zaken Toegangscode 921.320, map 538.

De Verenigde Staten besteedden aan Nederland, de Europese bondgenoot die strak in de Amerikaanse pas liep, zeer weinig aandacht. Bij de uitbraak van de vijandelijkheden stelden de Verenigde Staten zich een tweetal doelen. In de eerste plaats een stabilisatie van het conflict, waarbij het voortbestaan van Israël een absolute voorwaarde was. In de tweede plaats moest een confrontatie met de Sovjet-Unie te allen tijde voorkomen worden, terwijl tegelijkertijd elke Russische terreinwinst in de regio moest worden tegengehouden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het zwaartepunt van het Amerikaanse beleid bij de betrekkingen met de Sovjet-Unie lag. Er was weliswaar sprake van een periode van ontspanning in de Koude Oorlog, die zich in praktische zin bijvoorbeeld had geuit in de ondertekening van de SALT- en MBFR-akkoorden, maar deze detente bleek op cruciale ogenblikken nog altijd een preciaire balans. ‘Detente was conceived as a relationship between adversaries; it did not pretend friendship’, zo verduidelijkte Kissinger.⁶⁵ De dwarse Europese opstelling, waarbij ook in de Verenigde Staten voornamelijk werd gekeken naar het handelen van de Grote Drie, zorgde weliswaar voor frustratie en verwijt, maar Kissinger en consorten leken niet bereid hier veel kostbare tijd en moeite aan te verspillen. Wel betoogde Kissinger op 23 oktober dat ‘when this is over, as it will be in a few days, it is absolutely imperative for us (...) to assess just where we are going in our relationship with the European allies.’⁶⁶ Welke plaats Nederland binnen deze heroverweging van het Amerikaans-Europees bondgenootschap zou innemen, zal blijken uit volgende hoofdstukken.

⁶⁵ Kissinger, *Years of Upheaval*, 469.

⁶⁶ ‘Minutes of Secretary of State’s Staff Meeting, October 23rd 1973’ in *FRUS 1969-1976, volume XXV Arab-Israeli Crisis and War 1973*, 692.

Hoofdstuk 2

‘Sauve qui peut’: de oliecrisis en het embargo

2.1. Een dolk in de Achilleshiel van de Westerse economieën

Tot aan het begin van de jaren zeventig domineerden de *Seven Sisters*, bestaande uit vijf Amerikaanse, een Britse (BP) en een Nederlands-Britse (Shell) oliemaatschappij, de oliemarkt. Het eigendom van het merendeel van de beschikbare voorraad ruwe olie, in het bijzonder in het Midden-Oosten, leverde een enorme economische en politieke macht op en daarbij werden zij ook nog eens geruggensteund door hun nationale regeringen. Midden jaren zestig raakte de internationale oliesector echter in beweging en leek de tijd van een ongestoorde en vanzelfsprekende voorziening in goedkope olie voorgoed voorbij. Niet alleen de vraag naar olie groeide wereldwijd, maar ook de productie van olie werd, met name in de Arabische landen, sterk opgeschroefd. Het surplus aan olie dat hieruit voortvloeide en de concurrentiestrijd tussen de grote oliemaatschappijen, veroorzaakten vanaf het einde van de jaren zestig een scherpe prijsdaling, die ten koste ging aan de inkomsten van de olieproducerende landen. Het bleek de wieg voor een steeds zelfbewuster optreden van de landen die waren aangesloten bij de *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC) en die geleidelijk, doch gedecideerd de controle over de grondstoffen naar zich toe trokken.⁶⁷ Dit leidde eind jaren zestig en begin jaren zeventig tot diverse prijsstijgingen en een grotere participatie van olieproducenten in de nationale oliewinning. Een meer directe aanzet hiertoe lijkt te zijn gegeven door de machtwisseling in Libië, waar in september 1969 de radicale Moammar al-Qadhafi aan de macht kwam. In tegenstelling tot de tot dan toe dominante olieproducerende staten, die geleid werden door conservatieve regeringen wier belang in het verhogen van de inkomsten werd getemperd door een grote afhankelijkheid van de westerse

⁶⁷ De OPEC is een op 14 september 1960 in Bagdad opgericht samenwerkingsverband van olie-exporterende landen met de coördinatie van de belangen van deze landen, in het bijzonder het verzekeren van een stabiele bron van inkomsten voor de producerende landen, als voornaamste doelstelling. Naast initiatiefnemer Venezuela waren Irak, Saoedi-Arabië, Iran en Koeweit medeoprichter. Later voegden zich daar andere landen bij, waaronder Qatar (1961), Libië (1962), de Verenigde Arabische Emiraten (1967), Algerije (1969) en Nigeria (1971).

industriële democratieën, stelde Qadhafi zich ten doel Libië te ontdoen van alle Westerse invloed.

De beroering in de internationale oliesector werd door de wereld nauwlettend in de gaten gehouden. Niet verwonderlijk, gezien het feit dat de grote geïndustrialiseerde landen in West-Europa en Japan voor hun energiebehoeften in belangrijke mate afhankelijk waren geworden van de olie-import uit de Arabische landen. Maar ook in de Verenigde Staten, die beschikten over een eigen oliereserve in Texas, werd gespeculeerd over een op handen zijnde olieschaarste.⁶⁸ De mogelijkheid van olieschaarste kreeg bij veel nationale regeringen in het westen prioriteit, hetgeen geïllustreerd wordt door een stortvloed aan uitvoerige risicoanalyses. Zo gaf de Duitse bondskanselier Willy Brandt in zijn regeringsverklaring van 18 januari 1973 aan dat ‘Die Bundesregierung wird sich (...) besonders der Energiepolitik annehmen. Wenn sich unsere Volkswirtschaft gesund weiterentwickeln soll, muß die Energieversorgung langfristig gesichert sein.’⁶⁹ In Nederland presenteerde de adviseur beleidsplanning H.Ch. Posthumus Meyes in het voorjaar van 1973 op verzoek een tweetal studies aan minister Van der Stoep, genaamd *De oliecrisis en het Nederlands buitenlands beleid* en *Het gebruik van het oliewapen voor politieke doeleinden*.⁷⁰ Synchron met de emancipatie van de OPEC-landen, was er bij de westerse regeringen immers ook nog eens de angst voor het gebruik van olie als politiek wapen. Sinds het begin van de jaren zeventig hadden de Arabische OPEC-landen, die zich in 1968 aaneen hadden gesloten in de *Organization of Arab Petroleum Exporting Countries* (OAPEC), het niet nagelaten herhaaldelijk te dreigen met het gebruik van hun olierijkdom als wapen tegen de landen die Israël steunden. Ook in de Verenigde Staten gaf Nixon begin 1973 adviseur en assistent binnenlandse zaken John Ehrlichman, de minister van Financiën George Shultz en Kissinger de opdracht de relatie te onderzoeken tussen het energiebeleid en zaken van buitenlands- en veiligheidsaard. Voordat deze studie kon worden voltooid, gaf de realiteit het antwoord.

Vanaf 16 oktober was er in Koeweit een conferentie gaande van de OAPEC, alwaar een aantal zeer ingrijpende besluiten werden genomen. De zes Golfstaten spraken af de prijs van ruwe olie eenzijdig, dat wil zeggen zonder overleg met de oliemaatschappijen en

⁶⁸ De afhankelijkheid van Arabische olie-importen als percentage van de totale energiebehoefte steeg in West-Europa van 13,4 procent (1956) via 36 procent (1967) naar 45 procent (1973). Voor de Verenigde Staten, tevens beschikkend over een Amerikaanse olievoorraad, gold eveneens een drastische stijging: in 1947 importeerden de Amerikanen 8,1 procent van de olie, in 1973 was dit gestegen naar 36,1 procent. Zie hiervoor Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 43 en Kissinger, *Years of Upheaval*, 859.

⁶⁹ Geciteerd in: Jens Hohensee, *Der erste Ölpreisschock 1973/1974* (Stuttgart 1996) 109.

⁷⁰ Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 51.

consumenten, met zeventig procent te verhogen. Een dag later volgde de definitieve koppeling tussen olie en politiek, toen werd besloten de productie iedere maand met vijf procent te verminderen, totdat Israël zich uit alle bezette gebieden had teruggetrokken en de politieke rechten van de Palestijnen waren erkend. Op 20 oktober werd bovendien een volledig embargo ingesteld tegen de Verenigde Staten en Nederland, gevolgd door een embargo jegens Portugal en Zuid-Afrika, vanwege respectievelijk het kolonialisme en het apartheidsregime.

2.2. Verdieping van de trans-Atlantische verdeeldheid

De ontwikkelingen op het internationale oliefront zorgden voor een verdieping van de trans-Atlantische verdeeldheid. Aan het Europese front heerste een geest van ‘*sauve qui peut*’, zich uitend in het aangaan van allerlei bilaterale contacten met de Arabische producenten en het instellen van diverse exportrestricties.^{71 72} Een voortrekkersrol werd hierbij vervuld door de Fransen, voor wie de strategische sectoren – waaronder de (nucleaire) energie en de wapenindustrie – in grote mate afhankelijk waren van de Arabische olie.⁷³ Reeds bij zijn aantreden stuurde Michel Jobert, voorheen Pompidou’s adviseur op het gebied van olie en gas, aan op het verkrijgen van een groter deel van de olierijkdommen in het Midden-Oosten om op die manier niet alleen de commerciële maar ook de geostrategische Franse belangen te behartigen. Hij was niet de eerste Fransman die ervan droomde Frankrijk zijn vroegere grandeur terug te geven. De diverse bilaterale overeenkomsten die in de aanloop naar de oliecrisis met onder andere Iran, Irak Algerije en Saoedi-Arabië werden gesloten bezorgden Frankrijk niet alleen de garantie van de broodnodige olie, maar vormden tevens een stimulans voor de eigen nationale industrie daar het vaak een *arms for oil*-deal betrof. Het behoud van de olietoevoer bleef de absolute prioriteit behouden. Pompidou liet dan ook op 20 december aan Kissinger weten dat ‘France would not run the slightest risk of an oil cutoff.’⁷⁴

Ook de Bondsrepubliek (BRD) vreesde met een simpele ‘falschen Bewegung’ in de Arabische verdomhoek te belanden en opereerde derhalve uiterst voorzichtig. Van de grotere

⁷¹ Vessela Chakarova, *Oil Supply Crises. Cooperation and Discord in the West* (Lexington Books 2013), 53-71.

⁷² De Amerikanen maakten op 4 februari, in de aanloop naar de Energieconferentie in Washington, een overzicht van de bilaterale overeenkomsten die waren gesloten met Arabische producenten. Alleen de drie grote Europese landen – Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland – kwamen aan bod. Zij waren goed voor 14 verschillende bilaterale overeenkomsten. Zie ‘Paper prepared in the Office of Economic Research, Central Intelligence Agency, February 4th 1974’ in *FRUS 1969-1976, volume XXXVI, Energy Crisis 1973-1974*, 842-844.

⁷³ Frankrijk was voor zo’n 62 procent afhankelijk van de Arabische olie, tegenover respectievelijk 53 procent en 44 procent voor de Bondsrepubliek en het Verenigd Koninkrijk.

⁷⁴ Kissinger, *Years of Upheaval*, 890.

economieën in Europa waren de Duitsers het meest kwetsbaar, daar zij het grootste deel van de olie ontvingen via Rotterdam. Bovendien beschikten zij over een relatief kleine olievoorraad – 54 consumptiedagen tegen 66 voor het Verenigd Koninkrijk en 77 voor Frankrijk – en was het geen thuisbasis voor een grote oliemaatschappij, die in tijden van crisis de helpende hand had kunnen bieden. Bij het oplossen van de oliekwestie was hulp van buitenaf nodig. Ofschoon het hiertoe aanvankelijk een Atlantische weg wilde bewandelen, zorgde de *sauve qui peut*-sfeer in Europa ervoor dat ook de BRD afgevaardigden naar het Midden-Oosten zond. Daar werd een overeenkomst gesloten met Iran, dat in ruil voor het leveren van olie een aandeel kreeg in de zeer welvarende Duitse Krupp staalindustrie. Ook binnen eigen land nam de regering maatregelen. Om meer controle over de oliemarkt te krijgen, besloot de regering de twee grootste energiebedrijven – Veba en Gelsenberg – samen te voegen en onder staatstoezicht te plaatsen. Voor de Bondsrepubliek vereiste de oliecrisis een ongewenste beleidswijziging: de voorkeur voor de vrije markt en de multilaterale diplomatie moest plaatsmaken voor staatsingrijpen en bilaterale overeenkomsten.⁷⁵

In het Verenigd Koninkrijk werden de moeilijkheden veroorzaakt door een combinatie van factoren. In november 1973, niet lang na het uitspreken van de oliemaatregelen door de OAPEC, startte een staking van mijnwerkers die zou duren tot maart 1974. De Britse regering zag zich, gezien het gebrek aan olie en de afnemende voorraad kolen, op 14 november zelfs genoodzaakt de noodtoestand uit te roepen. De maatregelen die hieronder vielen betroffen onder andere een driedaagse werkweek in de industrie, beperkingen bij het gebruik van energie en een afsluiting van het televisienetwerk om half elf 's avonds. Om de schade zoveel mogelijk te beperken, zochten de Britten bovendien hun toevlucht in de bilaterale contacten. Zo sloten zij in januari 1974 een deal met Iran, waarbij de Iraanse olie werd geruild tegen Britse industrieproducten.⁷⁶

Protectionisme was in zwang, hetgeen zich, naast het aangaan van de bilaterale contacten, tevens uitte in het instellen van handelsrestricties en prijscontroles. Zo ging de Belgische regering werken met exporttoestemmingen en beperkten Spanje en Italië de export naar de Verenigde Staten. Ook Nederland en het Verenigd Koninkrijk introduceerden diverse vormen van exportbeperkingen. Dat dit alles in strijd was met de bepalingen uit het Verdrag van Rome (artikel 30-34), waarin verboden werd handelsrestricties tussen lidstaten in te stellen of andere maatregelen met hetzelfde effect te nemen, leek niemand op dat moment te

⁷⁵ Jens Hohensee, *Der erste Ölpreisschock 1973/1974* (Stuttgart 1996).

⁷⁶ 'Paper prepared in the Office of Economic Research, Central Intelligence Agency, February 4th 1974' in *FRUS 1969-1976, volume XXXVI, Energy Crisis 1973-1974*, 842-844.

deren. Het Europese handelen was volgens Kapstein ‘in accordance with the immediate national interest’, hetgeen te verwachten was in tijden van crisis.⁷⁷

Het gebrek aan solidariteit binnen de Europese Gemeenschap omtrent de oliecrisis stond een aanscherping van de EPS-verklaring van 13 oktober echter niet in de weg. In een nieuwe verklaring, uitgegeven op 6 november 1973, maakten de Negen onder andere duidelijk dat zij de voorkeur gaven aan een leidende rol voor de Verenigde Naties – en dus niet de Verenigde Staten – binnen de vredesonderhandelingen in het Midden-Oosten. Daarnaast werd eveneens gesproken over een mogelijke Europese rol in het vredesproces: ‘de Gemeenschap [is] vastbesloten in het kader van een globale en evenwichtige benadering met deze landen te onderhandelen.’⁷⁸ Kissinger, die op die dag op een diplomatieke missie in het Midden-Oosten was, reageerde woedend. De verklaring zou een poging zijn de Europese eenheid te verstevigen ten koste van het trans-Atlantisch bondgenootschap en illustreerde wederom dat de Europeanen opzettelijk een beleid voerden dat het Amerikaanse totaal ondergroef.

In tegenstelling tot de solotour van de Europese landen, kwamen de Verenigde Staten nu juist met een initiatief tot internationale samenwerking tussen de grote olieconsumerende staten. Samenwerking en wederzijdse steun op het gebied van de olievoorraden en de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen zou immers meer onderhandelingsgewicht in het Westerse schaalte kunnen leggen, zo redeneerde Kissinger en zijn beleidsmedewerkers.⁷⁹ Het Amerikaanse voorstel tot coöperatie beperkte zich echter niet tot olie, maar werd gekoppeld aan een bredere Europese agenda, met als belangrijkste doel het herstel van de NAVO-alliantie. Bij het toespreken van de Pilgrims in Londen op 12 december 1973, riep Kissinger op tot vernieuwing van de Atlantische banden, om aansluitend met klem te benadrukken dat de samenwerking op energiegebied niet gezien kon worden als een gunst van de Europeanen aan de Amerikanen: de Verenigde Staten waren van alle industriële democratieën immers het best in staat de eigen boontjes te doppen. ‘We strongly prefer, but Europe requires, a common enterprise. [cursering VR],’ Hij opperde derhalve de oprichting van een *Energy Action Group*, die zich bezig moest houden met het bevorderen van het exploiteren en gebruik van

⁷⁷ Ethan B. Kapstein, *The insecure alliance. Energy crises and western politics since 1944* (Oxford University Press 1990) 160.

⁷⁸ De volledige tekst van de zes november-verklaring is opgenomen in Grunfeld, *Nederland en het Nabije Oosten*, 274.

⁷⁹ Kissinger, *Years of Upheaval*, 896.

alternatieve energiebronnen en zou moeten onderhandelen met de olieproducenten.⁸⁰ Een enthousiaste Europese reactie op de Amerikaanse plannen bleef echter uit. ‘Producers of some fifty million in underdeveloped economies were in effect blackmailing advanced industrial societies with a combined population of a billion, dictating not only the terms of trade but the framework of political relations’, zo constateerde Kissinger met enige verbazing.⁸¹ Europa was slap en krachteloos en toonde met deze reactie wederom dat het een anti-Amerikaanse weg was ingeslagen.

2.3. Nederland in het nauw gedreven: verwachtingen bepalen het beleid

Spoedig na de conferentie van de OAPEC werden ook de eerste sancties tegen Nederland afgekondigd. Algerije was het eerste land dat op 20 oktober 1973 een olie-embargo instelde, een voorbeeld dat snel door andere olie-exporterende landen werd gevolgd.

Aanvankelijk hoopten de leden van het kabinet-Den Uyl het tij nog te kunnen keren door de Arabieren te overtuigen van de evenwichtigheid van het Nederlandse beleid. DGPZ Van Lynden voerde daartoe diverse gesprekken met de Saoedische ambassadeur Rashad Nowilaty. De Saoedische positie was voor Nederland van groot belang, aangezien ongeveer 1/3 van de Nederlandse olie-importen uit dit land afkomstig was. De gesprekken konden echter niet voorkomen wat werd gevreesd: op 2 november sloot ook Saoedi-Arabië zich aan bij het embargo tegen Nederland. Ook de missie Lavalette, waarbij de Nederlandse ambassadeur in Teheran P. Renardel de Lavalette een rondreis maakte door de Golfstaten, en de missie Van Roijen, een bezoek van oud-minister en oud-ambassadeur Jan Herman van Roijen aan de Saoedische koning Faisal en zijn minister van olie Ahmed Zaki Yamani, oogsten geen succes.⁸²

De illusie van de bilaterale hoop was bij Van der Stoel reeds op 26 oktober vervlogen. Nederland was bestempeld als zondebok en bilateraal overleg met de Arabieren zou hier geen verandering in kunnen brengen. Wilde de Nederlandse regering het opheffen van het embargo bewerkstelligen, dan moest zij de Arabische landen zien te overtuigen van een wijziging in het Nederlands beleid ten aanzien van de bezette gebieden en het Palestijnse vraagstuk.⁸³ Maar Nederland was niet bereid toe te geven aan de Arabische wensen. Ondanks de ernstige dreiging, omdat door het embargo ruim tweederde van de olieaanvoer werd getroffen,

⁸⁰ ‘Editorial note’ in *FRUS 1969-1976, volume XXXVI, Energy Crisis 1973-1974, 762-763.*

⁸¹ Kissinger, *Years of Upheaval*, 897.

⁸² Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 66-69 en 125-127.

⁸³ NL-HaNA, ‘Notulen van de Ministerraad 26 oktober 1973’, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02 inventarisnummer 1237, microfiche 433.

verklaarde Den Uyl: ‘Wij willen, met handhaving van het standpunt dat dit kabinet bij het uitbreken van het conflict heeft ingenomen, gaarne trachten, met het oog op alle in het geding zijnde belangen, de gevolgen voor de Nederlandse bevolking die het zou kunnen hebben, zo goed mogelijk opvangen.’ Het kabinet beperkte zich in het beginstadium tot het nemen van enkele voorzorgsmaatregelen, omdat er ‘tot op de dag van vandaag in Rotterdam geen ton olie minder is binnengekomen.’⁸⁴ Nederland hield voet bij stuk. Voorlopig.

De zes november-verklaring lijkt dan ook een opmerkelijke nieuwe formule in het Nederlands buitenlands beleid, doch dient niet gezien te worden als een kentering. De OAPEC-landen hadden begin november besloten de productie met nog eens 25 procent ten opzichte van het productieniveau van september te verlagen en het embargo tegen Nederland werd door veel staten gedeeld. De situatie leek dus meer precair dan in eerste instantie verwacht. Ofschoon de uiteindelijke gevolgen van het olie-embargo beperkt zouden blijven, stelt Fred Grünfeld terecht dat het met name de *verwachting* is die bepalend is in crisisgedrag.⁸⁵ En die verwachting deed Nederland besluiten tot de ondertekening van de zes november-verklaring.

Van der Stoel richtte zijn pijlen echter voornamelijk op een breder multilateralisme, in het bijzonder op de OESO en de Europese Gemeenschap. Nederland was economisch afhankelijk van de gemeenschap, maar, zo werd er betoogd, het was bovendien duidelijk ‘dat de Westeuropese landen alle in meerdere of mindere mate door de afgekondigde maatregelen tegen Nederland worden getroffen.’ Hierbij werd verwezen naar het feit dat er alleen in 1972 al ruim 130 miljoen ton aan ruwe olie werd ingevoerd via Rotterdam ‘dat, zoals bekend, een centrale functie vervult voor de Westeuropese landen. (...) Aantasting van deze functie zal zich dan ook zonder twijfel in geheel West-Europa doen gevoelen.’⁸⁶ Nederland koesterde met betrekking tot de Europese samenwerking slechts een doel: het opvangen en oplossen van de problemen die door het embargo veroorzaakt werden. Daarbij werden twee voorwaarden gesteld: het handhaven van de grondregels van de gemeenschappelijke markt en het waarborgen van een evenredige voorziening van olie naar alle lidstaten. De ambities van de Europese Gemeenschap, waarbij wederom een voortrekkersrol werd vervuld door de Franse regering, reikten echter verder. Een gezamenlijke reactie op het gebruik van oliewapen moest vergezeld worden van een gemeenschappelijk politiek standpunt ten aanzien van het

⁸⁴ NL-HaNA, Handelingen der Staten-Generaal, 2.02.21.01, inventarisnummer 1075, *Zitting 1973-1974*, 525-526.

⁸⁵ Grünfeld, *Nederland en het Nabije Oosten*, 81.

⁸⁶ Minister van Buitenlandse Zaken Van der Stoel, Nota betreffende de recente ontwikkelingen in het Midden-Oosten 16 november 1973, 2. Online te raadplegen via www.statengeneraaldigitaal.nl (geraadpleegd 13 april 2013)

Arabisch-Israëliësch conflict in het algemeen en de opstart van een Europees energiebeleid. Als realistisch politicus erkende Van der Stoel dat als Nederland Europese solidariteit omtrent het olie-embargo wilde bereiken, het zich tevens diende te schikken in een politieke verklaring. Het ondertekenen van de zes november-verklaring blijft echter niet meer dan een pragmatische toevoeging op het Nederlands beleid en een middel om de Nederlandse economische belangen in crisistijd te behartigen.

Het Nederlandse beleid bleef in grondslag wijzen in de richting van de Verenigde Staten en Israël. Direct na de eerste berichten over een op handen zijnde productievermindering, deed het kabinet een beroep op de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), in de hoop via deze weg een evenredige verdeling van olie onder de lidstaten veilig te stellen. Belangrijk voordeel was het feit dat alle belangrijke westerse industrielanden lid waren van de organisatie, hetgeen een Europese solotour, waar Nederland altijd bezwaar tegen had gehad, onmogelijk zou maken.⁸⁷ De gesprekken die in de zomer van 1973 binnen de OESO werden gevoerd door een *ad hoc* groep, bleven echter vruchteloos. Het beleid van de toen vierentwintig lidstaten liep te zeer uiteen, waardoor de politieke wil om samen te werken ontbrak. Bovendien was de organisatie onvoldoende toegerust om tot een daadkrachtig optreden te komen in crisissituaties. De diverse organen, waaronder een Olie Comité, hadden slechts het recht van initiatief, maar waren voor de goedkeuring van hun voorstellen onderworpen aan een besluitvormingsproces op basis van unanimiteit. Nederland moest noodgedwongen naar Europa.⁸⁸

De noodgedwongen Europese koers vormde echter geen belemmering voor de Nederlandse regering om toch aansluiting te blijven zoeken bij de Verenigde Staten. Tijdens een bezoek van de Amerikaanse minister van Defensie begin november benadrukte Van der Stoel dat ‘the Netherlands and the US had stuck together’, en dat zou zo blijven. Het primaat lag voor Nederland, in tegenstelling tot hetgeen de Britten tentoonspreidden, bij het Atlantisch bondgenootschap.⁸⁹ De onvoorwaardelijke Nederlandse steun werd iets getemperd door een kritisch noot van Den Uyl. De premier wees Schlesinger op enkele *ideological hangups* tegen de Verenigde Staten, waar niet alleen hij, maar ook een groot deel van de Nederlandse bevolking mee worstelde. De angst voor Arabische represailles bij een samenwerking met de

⁸⁷ Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 87.

⁸⁸ Richard Scott, *IEA The first 20 years. Volume one: origins and structure* (1994). Volledig te raadplegen via: www.iea.org.

⁸⁹ ‘Secretary Schlesinger’s meeting with foreign minister Van der Stoel, november 7’ via <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=92625&dt=2472&dl=1345>.

Amerikanen leek in zijn overwegingen geen rol te spelen. Ook Den Uyl zegde uiteindelijk toch volledige steun toe aan de Amerikanen. Zijn prioriteit lag bij het vinden van een oplossing voor het zorgelijke olie-embargo en hij twijfelde daarbij openlijk aan de rol die de Europese Gemeenschap daarin kon spelen.⁹⁰

Het Atlantische accent in het Nederlands beleid zorgde ervoor dat Franse plannen voor een Europese topconferentie met enige terughoudendheid werden ontvangen. Parijs beoogde tijdens een dergelijke bijeenkomst van regeringsleiders heel wat meer te willen behandelen dan alleen de oliecrisis. Naast het vraagstuk van de Europese integratie in zijn geheel, diende ook een gemeenschappelijke energie- en defensiepolitiek aan de orde te komen. Nog benauwender was echter het feit dat de Franse regering de Top mogelijk zou willen gebruiken om een dialoog tussen de EG en de Arabische landen op gang te brengen. In de ministerraad van 16 november onderstreepte Van der Stoel zijn vrees dat de Top gebruikt zou worden om uitspraken te doen die tegen het Amerikaanse beleid in zouden gaan. Hij erkende dat er een rol was weggelegd voor de EG, maar Nederland mocht onder geen beding tegenover Washington komen te staan.⁹¹ Een Euro-Arabische dialoog zou een ernstige frictie met Washington creëren, daar het de ‘pendeldiplomatie’ van Kissinger volledig zou doorkruisen.⁹² Geheel in lijn met het door Van der Stoel uiteengezette beleid verzekerde DGPZ Van Lynden op 28 november de Amerikaanse ambassaderaad dat Nederland binnen het Europese overleg zoveel mogelijk een matigende invloed zou uitoefenen. In de ministerraad van 7 december, waar de laatste voorbereidingen voor de Europese Top werden getroffen, werd dit beleid nogmaals bevestigd. Nederland moest er voor waken dat de Europese identiteit afgezet zou worden tegen de Verenigde Staten, gezien het grote belang van een goede Atlantische relatie voor de veiligheid van het westen, alsook voor gezonde financieel-economische verhoudingen in de wereld.⁹³ Nederland moest uit noodzaak dan misschien zo nu en dan een Europese koers varen, dit impliceerde geenszins dat het bereid was het Atlantisch standbeen los te laten.

⁹⁰ ‘Secretary Schlesinger’s november 7 meeting with prime minister Den Uyl’ via <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=92624&dt=2472&dl=1345>

⁹¹ NL-HaNA, ‘Notulen van de Ministerraad 16 november 1973’, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02 inventarisnummer 1237.

⁹² De door Kissinger gevoerde pendeldiplomatie (*‘shuttle diplomacy’*), waarin hij als intermediair optrad tussen Israël en de Arabische landen die niet direct met elkaar overlegden, leidde in januari 1974 tot het eerste troepenscheidingsakkoord tussen Israël en Egypte. In mei 1974 volgden daarop de akkoorden tussen Israël en Syrië.

⁹³ NL-HaNA, ‘Notulen van de Ministerraad 7 december 1973’, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02 inventarisnummer 1237.

2.4. *Ulterior motives: het denken en handelen van de Verenigde Staten*

Richard Nixon werd president in een tijd waarin de wereldeconomie goedkope olieleveranties beschouwde als gegeven. Aan het eind van de jaren zestig importeerden de Verenigde Staten slechts 25 procent van hun oliebehoeften, waarvan slechts 7 procent uit het Midden-Oosten.⁹⁴ Daarnaast beschikten ze over een groot aantal oliereserves in eigen land. Dientengevolge oefenden de Amerikanen een doorslaggevende invloed uit op de wereldprijs van olie: wanneer de prijs van buitenlandse olie te scherp steeg, verhoogden zij de eigen productie en stelden zij importrestricties op. Bij aanvang van het nieuwe decennium veranderde dit echter geleidelijk. De vraag nam wereldwijd gigantisch toe, vooral in de Verenigde Staten. Spoedig bereikten zij het maximum van de productie in eigen land, zonder een marge om de productie nog eens op te hogen. Hierdoor verloren zij de invloed op de wereldprijs van olie en daarmee hun goede onderhandelingspositie. ‘The balance of power on energy was shifting from the Texas Gulf to the Persian Gulf. The OPEC producers were moving into the driver’s seat. It was only a matter of time before they took advantage of it’, zo memoreerde Kissinger.⁹⁵

Op 6 oktober, tijdens de eerste vergadering van de *Washington Special Actions Group* na het uitbreken van de Oktoberoorlog, werden niet alleen zorgen geuit over de gevolgen voor de Verenigde Staten zelf, die slechts beschikten over een olievoorraad voor 30 dagen, maar tevens over de relaties met de Europeanen die in het geval van een daadwerkelijke oliecrisis wel eens zeer moeizaam zouden kunnen verlopen.⁹⁶ De Amerikanen hadden meermaals, sinds het gestrande initiatief voor *the Year of Europe*, voorstellen gedaan tot het coördineren van het energiebeleid van de consumerende staten, omdat de verandering in de *balance of power* op het gebied van olie dit immers noodzakelijk maakte. Het was een illusie om te denken dat met het beëindigen van de vijandigheden in het Midden-Oosten ook de olieproblemen zouden verdwijnen. Het uitblijven van een gedegen samenwerkingsverband zou de kwetsbaarheid van individuele olieconsumerende staten alleen maar vergroten en een permanente crisis garanderen.

De samenwerking kwam echter niet van de grond, hetgeen de Amerikanen vooral Frankrijk verweten. De Amerikaanse regering, met het buitenlands beleid nog altijd strak in handen van Kissinger, werd zodoende gedwongen tot een unilateraal beleid, bestaande uit drie componenten. In de eerste plaats werd een nationaal energie programma ontworpen, *Project*

⁹⁴ ‘Washington Special Actions Group Meeting, October 6 1973’ in *FRUS 1969-1976, volume XXV Arab-Israeli Crisis and War 1973*, 301.

⁹⁵ Kissinger, *Years of Upheaval*, 859.

⁹⁶ ‘Washington Special Actions Group Meeting, October 6 1973’ in *FRUS 1969-1976, volume XXV Arab-Israeli Crisis and War 1973*, 298-302.

Independence, met als doel in 1980 volledig zelfvoorzienend te zijn op het gebied van energie door een landsbrede toewijding aan energiebesparing en de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen. Daarnaast werd besloten tot een Midden-Oosten diplomatie waarbij men niet zou zwichten voor druk van hetzij bondgenoten hetzij de olieproducten. Tot slot bleef ook de consumentensolidariteit op de agenda staan. En daarbij konden de Amerikanen wel enige hulp gebruiken.

Waar er gedurende de Oktoberoorlog zo goed als geen aandacht werd besteed aan Nederland, dat toch als braafste jongetje van de klas strak in Amerikaanse pas liep, wendden de Amerikanen zich gedurende de olieproblematiek vaker tot Nederland. Voorafgaand aan het bezoek aan Nederland begin november, ontving de minister van Defensie Schlesinger van zijn ambassadeur in Nederland, Kingdom Gould Jr., het advies om in het aanstaande gesprek met Van der Stoep een blijk van waardering over te brengen voor de dappere rol die Nederland had vervuld gedurende de Oktoberoorlog. Welk motief hierachter schuilde, blijkt uit hetzelfde codebericht: ‘A reiteration of US satisfaction (...) would encourage the Dutch to play a helpful role, both in NATO and in the US-EEC discussions.’⁹⁷

De door de ambassadeur geuite beweeggrond voor het onderhouden van goede betrekkingen met Nederland, past naadloos in een terugkerend stramien. De détente in de Koude Oorlog bood Europa de mogelijkheid onder het Amerikaanse juk uit te komen, hetgeen zich onder andere uitte in een (poging tot) een onafhankelijk Europees Midden-Oosten beleid. De Verenigde Staten waren de grip op Europa, die zij sinds de Tweede Wereldoorlog zonder veel problemen had kunnen behouden, grotendeels verloren. De inkrimping van de Amerikaanse machtspositie vereiste een kentering ten aanzien van de Europese koers, van een Amerikaans dictaat tot de noodzaak tot samenwerking. Kissinger concludeerde dat ‘the future of (...) Europe depends more on developments in London, Paris and Bonn than to [sic] strictures from Washington’. Via Nederland hoopte de Amerikaanse regering met betrekking tot het Midden-Oosten niet alleen een vinger aan de pols te kunnen houden in het Europa dat niet langer geneigd was het beleid binnen de Amerikaanse lijnen in te blijven kleuren, maar indirect toch nog invloed te kunnen uitoefenen op de beraadslagingen binnen de Europese Gemeenschap.⁹⁸ Nederland werd een *middel* om de Europese Gemeenschap te bewegen tot een meer constructieve houding in het kader van de door de Amerikanen zo gewenste consumentensolidariteit. Iets soortgelijks deed zich voor toen Kissinger in januari 1974, om

⁹⁷ ‘Telegram American Embassy The Hague (ambassador Kingdom Gould Jr.) to Secretary of Defense Schlesinger, november 1 1973’ via <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=94009&dt=2472&dl=1345> .

⁹⁸ ‘Department of State Briefing Paper Netherlands’ in Record relating to the Netherlands 1965-1975 The National Archives via archives.gov. Archival Databases (AAD).

zijn wens tot westerse energiesamenwerking te verwezenlijken, de Europese Negen uitnodigde voor een energieconferentie in Washington. In tegenstelling tot de terughoudende of zelfs afkeurende houding van de andere Europese landen, die er niet van overtuigd waren dat een nauwe samenwerking met de Amerikanen hun energiebelangen het best zou kunnen behartigen, reageerde Nederland snel en enthousiast. Wel sprak Den Uyl in de brief aan Nixon de wens uit tot het betrekken van de olieproducerende en ontwikkelingslanden bij de dialoog over energie. Ofschoon hiervoor bij de Amerikaanse regering weinig interesse bestond, adviseerde Gould ‘We are convinced that the Dutch could be useful allies for us during and after the meetings, therefore I suggest that in our own interest we do what we can to accomodate the Dutch.’⁹⁹ De eerlijkheid gebiedt hierbij de kanttekening te plaatsten dat de Nederland zich gewillig als *middel* heeft aangeboden. Zo stelde een hoge ambtenaar van Buitenlandse Zaken voor aan Gould na te gaan ‘how [the] Dutch can be helpful in supporting certain US positions in EC meetings.’¹⁰⁰

Ook voor het bereiken van andere Amerikaanse beleidsdoelen, namelijk het tonen dat de Verenigde Staten niet chantabel waren, kwam Nederland van pas. Gedurende een groot deel van de gehele oliecrisis was er sprake van een Amerikaanse bereidheid om Nederland, wanneer de nood echt aan de man kwam, bij te staan. Een eerste aanbod daartoe kwam reeds op 7 november van Schlesinger. Het hulpaanbod leidde in de ministerraad tot moeizame discussies, maar omdat het kabinet zich binnen Europa niet al te zeer wilde isoleren, werd besloten slechts met dankbaarheid kennis te nemen van het Amerikaanse aanbod.¹⁰¹ Men was zich er bovendien bewust van dat het Amerikaanse aanbod niet geheel onbaatzuchtig was: ambassadeur Van Lynden berichtte uit Washington dat het aanbieden van hulp ‘naar Amerikaans inzicht’ niet “under the counter” mocht gebeuren.¹⁰² Op deze wijze konden de Verenigde Staten aan de buitenwereld laten zien dat zij zich niet zouden laten chanteren en dat zij nog in staat waren de landen die onder dezelfde problemen gebukt gingen, moeiteloos van hulp te voorzien. Bovendien moest de hulp niet alleen ten gunste komen aan Nederland,

⁹⁹ ‘Telegram ambassador Gould to Secretary of State Kissinger, February 8 1974’ via <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=27130&dt=2474&dl=1345>.

¹⁰⁰ ‘Telegram ambassador Gould to Secretary of State, February 6 1974’ via <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=26602&dt=2474&dl=1345>.

¹⁰¹ NL-HaNA, ‘Notulen van de Ministerraad 14 november 1973’, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02 inventarisnummer 1237.

¹⁰² NL-HaNA, ‘Telegram ambassadeur R. Van Lynden aan Den Haag, 30 november 1973’, nummer toegang 2.05.313, inventarisnummer 1572.

maar indirect ook aan de Duitsers en de Belgen, waardoor het een toonbeeld moest lijken van Atlantische solidariteit.¹⁰³

Tot slot maakt zowel *Doelwit Rotterdam* van het trio Hellema, Wiebes en Witte als de dissertatie *Bondgenootschap onder spanning* van Kim van der Wijngaart, melding van een curieuze episode. Op 18 maart 1974 besloten de Arabische OPEC-landen het embargo tegen de Verenigde Staten op te heffen. Het embargo tegen Nederland bleef echter nog van kracht. De meeste Arabische landen hadden geen bezwaar tegen de opheffing van het embargo, alleen de Saoedische minister van Buitenlandse Zaken, Omar Saqqaf, liet zich nog altijd zeer kritisch uit over de Nederlandse opstelling. In *Doelwit Rotterdam* wordt deze motivering weggezet als niet meer dan *window dressing*. Het werkelijke motief school in het feit dat Saoedi-Arabië geen enkele belangstelling had voor het op gang komen van een Europees-Arabische Dialoog, die inmiddels de verkennende fase was ingegaan. Voortzetting van het embargo hield Europa verdeeld, en blokkeerde zo op effectieve wijze de totstandkoming van een dergelijke dialoog. De Nederlandse regering had immers aangegeven pas bereid te zijn de verkennende fase van de dialoog achter zich te laten als het embargo was opgeheven. Ook de Verenigde Staten waren wegens de bekende grieven tegenstander van de dialoog en kregen derhalve een indirect belang bij het voortduren van het embargo tegen Nederland. Terwijl de Amerikaanse regering in woorden beleed de Nederlandse belangen ‘very much at heart’ te hebben, liet het in de praktijk na zijn invloed aan te wenden om ook het embargo tegen Nederland te beëindigen.

2.5. Concluderende paragraaf

Ofschoon het met de uiteindelijke gevolgen van het olie-embargo tegen Nederland mee zou vallen, was de situatie verontrustend. Nederland was, net als veel andere West-Europese landen, voor meer dan de helft van de energievoorziening afhankelijk van Arabische olie-importen. Daarnaast leek het embargo een groot gevaar te vormen voor de positie van Rotterdam in de internationale oliesector. Het Nederlandse beleid was dan ook in de eerste plaats gericht op het verdedigen van het nationaal economisch belang. De snelste en minst gecompliceerde manier om de gevolgen van de oliemaatregelen zo goed mogelijk te ondervangen was volgens het kabinet een evenredige verdeling van de olieschaarste onder de Europese partners, waar het in Europees verband dan ook een verzoek toe deed. De Nederlandse regering toonde zich zelfs bereid tot politieke compromissen, een aanscherping

¹⁰³ ‘Memorandum From Jan Lodal and Helmut Sonnenfeldt of the National Security Council Staff to Secretary of State Kissinger’ in in *FRUS 1969-1976, volume XXXVI, Energy Crisis 1973-1974*, 732-733.

van het gezamenlijke EPS-standpunt, in ruil voor economische solidariteit. In Europa heerste echter een dusdanige *sauve-qui-peut* sfeer, waarin ieder land zich uitsluitend richtte op het behartigen van de eigen politieke en economische belangen in crisistijd, dat er geen plaats was voor bondgenootschappelijke solidariteit met Nederland. Het gebrek aan Europese loyaliteit sterkte Nederland in de overtuiging dat Amerikaanse leiding in de oliecrisis de voorkeur diende te krijgen boven de westerse verdeeldheid en machteloosheid. Daarnaast nam het kabinet enkele binnenlandse maatregelen, zoals bijvoorbeeld autoloze zondagen en benzinedistributie op bon, en onderhield het zeer nauwe contacten met oliemaatschappij Shell, die bereid was een helpende hand te bieden.

Ook de Verenigde Staten richtten zich gedurende de oliecrisis in hoofdzaak op het eigen belang. Voor de Amerikaanse regering betekende dit dat het zich tot Nederland wendde, wanneer verwacht werd dat hiermee het nationaal belang gediend zou worden. Zo zochten de Verenigde Staten toenadering in de hoop via Nederland de Europese Gemeenschap te bewegen tot een meer constructieve houding in de trans-Atlantische samenwerking. Ook op minder florissante wijze werd Nederland in deze periode door de Amerikanen ‘gebruikt’. Gedurende de laatste maanden van het embargo ontstond de situatie dat het embargo tegen Nederland door tegenstanders van de Euro-Arabische dialoog, onder hen ook de Verenigde Staten, als middel kon worden aangewend om deze tegen te gaan. Voortzetting van het embargo stond de totstandkoming van de Euro-Arabische dialoog immers in de weg. Zo kregen de Amerikanen indirect belang bij het voortduren van de oliemaatregelen tegen Nederland en waren zij derhalve niet geneigd hun invloed in de Arabische wereld aan te wenden om de olieproducenten te bewegen tot een beëindiging van het embargo tegen Nederland. Ofschoon de Amerikaanse regering met woorden beleed de Nederlandse belangen ‘very much at heart’ te hebben, wijst de praktijk toch anders uit.

Hoofdstuk 3

De Euro-Arabische Dialoog

3.1. *Trans-Atlantische Apocalyps*

Eind november 1973 namen de Franse president Pompidou en zijn minister van Buitenlandse Zaken binnen Europa het initiatief tot de Euro-Arabische dialoog, met als voornaamste intentie het harmoniëren van de Arabische en Europese visie op actuele vraagstukken van politieke, economische, sociale en culturele aard waarin de lidstaten van de Europese Gemeenschap en die van de Arabische Liga een gemeenschappelijk belang kenden.

Op 14 december ging de Europese top in Kopenhagen van start, waar onder andere de vormgeving van een dialoog met de Arabische wereld op de agenda stond. Aldaar gaven ook, naar later bleek op uitnodiging van Jobert en de Tunesische president Habib Bourbiba, de ministers van Buitenlandse Zaken van Algerije, Tunesië, Soedan en de Verenigde Arabische Emiraten *acte de présence*.¹⁰⁴ De Arabische gezanten zagen een belangrijke rol weggelegd voor Europa in toekomstig vredesoverleg, waarin aangedrongen zou moeten worden op Israëliëse troepenterugtrekking en de waardering van de Palestijnse rechten moest worden uitgesproken. Daarnaast hoopten zij ook in breder verband op een goede samenwerking met Europa. Het Europese antwoord kenmerkte zich door een gebrek aan eendracht en derhalve besluitvaardigheid. Veel verder dan de belofte van een nadere bestudering van de Arabische wensen kwam het niet.¹⁰⁵

Het Europese gebrek aan eendracht vormde echter niet de enige barrière voor de Franse ambities: Amerikaanse beleidsmakers volgden het Franse voorstel tot de dialoog met argwaan en zagen het als een welbewuste poging een tegenstrijdig Midden-Oosten beleid te voeren. Middels een reeks telegrammen werden de Europese ambassades op de hoogte gesteld van het Amerikaanse ongenoegen. Om de Euro-Arabische dialoog tevens actief te bestrijden en de aanpak van de westerse energieproblematiek naar Amerikaanse architectuur te vormen, nodigde Kissinger bovendien de Europese Negen uit voor een Energieconferentie

¹⁰⁴ Michel Jobert, *Memoires d'avenir* (Parijs 1974) 312.

¹⁰⁵ Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 155-160.

in Washington, die plaats zou moeten vinden op 11 februari 1974.¹⁰⁶ De overkoepelende organisatie van westerse olieconsumenten die uit de conferentie zou moeten voortvloeien, diende een adequaat antwoord paraat te hebben op eventuele oliemaatregelen in de toekomst. Na overleg besloten alle EG-lidstaten, na veel gevloek en getier zelfs Frankrijk, deel te nemen aan de conferentie. Een gekrenkte Jobert weigerde echter wel deelname aan het in Washington opgerichte Internationaal Energie Agentschap (IEA) en bestempelde de Amerikaanse energieplannen als zijnde: ‘Un acte de pure politique, une affirmation éclatante de la suprématie américaine sur le monde occidental.’¹⁰⁷ De tot dan toe behouden Europese eenheid – Nederland daargelaten – erodeerde en de Franse positie leek in korte tijd afgeleden van initiatiefnemer tot geïsoleerde binnen de Europese Gemeenschap. De overige Europese landen hadden zich volgens de Franse minister niet aan het in de Europese Raad op 5 februari besproken mandaat gehouden, hetgeen bepaalde dat er geen vervolgconferentie gepland mocht worden, maar zich gewillig aan de Amerikaanse wil overgeleverd. Hij begroette zijn Europese collegae vanaf toen dan ook met ‘bonjour, les traîtes.’¹⁰⁸

Het Franse isolement bleek echter geen lang leven beschoren en niet lang na terugkomst uit Washington vond het project van de Euro-Arabische dialoog doorgang. In het najaar van 1974 zou een ministersconferentie met Europese en Arabische ministers moeten plaatsvinden. De meewerkende houding van de overige Europese partners is onder meer te verklaren als ‘goedmakertje voor Washington’ en om te voorkomen dat het leek alsof alleen Frankrijk de Arabische belangen werkelijk een warm hart toedroeg.

Toen bleek dat ook de oprichting van het Internationaal Energie Agentschap het Europese individualistische tij niet had kunnen keren, trachtte Kissinger nogmaals via diplomatieke kanalen de ernst van het Amerikaanse ongenoegen tot uitdrukking te brengen. Hij berichtte de Europese hoofdsteden dat de Amerikaanse regering onder geen enkel beding gesprekken tussen Europa en Arabische landen in een dergelijke vorm kon tolereren. De kritiek richtte zich niet zozeer op de dialoog zelf, die zowel natuurlijk als onvermijdelijk geacht werd, maar was procedureel en inhoudelijk van aard. Het was in de eerste plaats onjuist dat Europa in NAVO-verband eiste op de hoogte gehouden te worden van

¹⁰⁶ Overige genodigden waren: Canada, Japan en Noorwegen. Daarnaast kreeg ook Willy Brandt, in zijn hoedanigheid als president van de Europese Gemeenschap, en jonkheer Emile van Lennep, de Secretaris-Generaal van de OESO, een uitnodiging. De overige EG-landen ontvingen pas later de uitnodiging, toen was gebleken dat er binnen EG-verband grote onvrede bestond over het selectieve uitnodigingsbeleid.

¹⁰⁷ Jobert, *Mémoires d'avenir*, 321.

¹⁰⁸ Paul Marie de la Gorce, ‘Michel Jobert’ in *Politique Étrangère no.1. 1986 51^e année*, 107-114, 114. Via: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342x_1986_num_51_1_3555 .

ontwikkelingen in het Amerikaanse beleid, maar wel weigerde Gemeenschapsbesluiten met de Verenigde Staten te delen totdat deze onomkeerbaar waren.¹⁰⁹ Inhoudelijk vormde de dialoog een gevaar voor de zorgvuldig uitgekende Amerikaanse pendeldiplomatie voor vrede in het Midden-Oosten. In tegenstelling tot de stap-voor-stap strategie van de Verenigde Staten, zou het multilaterale overleg dat Europa voor ogen had, het radicalisme onder de Arabieren stimuleren. ‘On too many occasions I had seen how individual Arab ministers were moderate when alone with me but were forced to take more extreme positions when thrown together with their brethren’, aldus Kissinger.¹¹⁰

Desalniettemin werd op 4 maart 1974 in een perscommuniqué na afloop van de EPS-bijeenkomst van de Europese ministers van Buitenlandse Zaken het officiële startsein gegeven voor de Euro-Arabische dialoog. De dialoog zou een gefaseerde invoering kennen. In de eerste oriënterende fase moest overleg gevoerd worden met afgevaardigden van de Arabische Liga, waarna in de tweede fase Euro-Arabische werkgroepen zouden worden opgericht. De derde fase behelsde een Arabisch-Europese ministersconferentie. Inhoudelijk zou de dialoog zich onder meer richten op industrie, landbouw, energie, vervoer, wetenschap en financiële samenwerking. De publicitaire EPS-mededeling leidde tot een furieuze reactie van Kissinger, temeer daar hij niet voorafgaand door zijn Europese partners op de hoogte zou zijn gebracht, maar het nieuws moest vernemen op een persconferentie na afloop van een NAVO-bijeenkomst, waar een journalist hem vroeg wat hij vond van het feit dat de Europese Gemeenschap het besluit tot de dialoog kenbaar had gemaakt. Het kwam als een complete en onaangename verrassing. De dag tevoren had Walter Scheel Kissinger immers nog verzekerd dat in geval van een dialoog er slechts ‘marginale’ onderwerpen als wetenschap en gezondheidszorg aan de orde zouden komen.¹¹¹

De bekrachtiging van de Euro-Arabische dialoog bleek de druppel die niet langer met de mantel der bondgenootschappelijke liefde kon worden toegedekt. De onenigheid over de dialoog bestond in breder verband en was onderdeel van het vraagstuk naar een traditionele rolverdeling tussen de Europese Gemeenschap en de Verenigde Staten; een Europa mét of tegen de Verenigde Staten. Het Amerikaanse misgenoegen resulteerde in meerdere kritische opmerkingen van Amerikaanse zijde, waaronder een historische redevoeing van Nixon, uitgesproken tijdens een vraag-en-antwoordsessie bij de Executives’ Club of Chicago op 15 maart, waaruit duidelijk werd dat het Amerikaanse geduld met Europa een einde had bereikt.

¹⁰⁹ Kissinger, *Years of Upheaval*, 900.

¹¹⁰ Kissinger, *Years of Upheaval*, 929.

¹¹¹ ‘Scheel interview on UK election, EEC and Euro-Arab Dialogue, March 4 1974’ via <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=42761&dt=2474&dl=1345> .

Voor het eerst sinds de oprichting van de NAVO in 1949, een organisatie die onder andere het waarborgen van de veiligheid van niet-communistische staten in Europa tot doel had, dreigde een Amerikaanse president expliciet met unilaterale terugtrekking van Amerikaanse troepen op het Europese vasteland. ‘The Europeans cannot have it both ways. They cannot have the United States participation and cooperation on the security front and then proceed to have confrontation and even hostility on the economic and political front. (...) The day of the one way street is gone.’¹¹²

3.2. *Primaat van het Atlantisch standbeen*

Ook de Nederlandse regering, in het bijzonder Van der Stoep, begroette het Franse initiatief tot een dialoog met de bekende terughoudendheid. Een dergelijke dialoog dreigde in de Nederlandse optiek ernstige repercussies te hebben voor het trans-Atlantisch bondgenootschap. Bovendien zag Nederland zich nog altijd geconfronteerd met een Arabisch olie-embargo. Pas na opheffing van de oliemaatregelen was de Nederlandse regering bereid te denken over de mogelijke invulling dergelijke beraadslagingen.¹¹³ De Europese Top in Kopenhagen, die op 14 en 15 december werd belegd om de plannen verder uit te werken, werd in Den Haag dan ook zeer zorgvuldig en met enige achterdocht voorbereid. Om een Europees isolement te voorkomen werd besloten dat Nederland akkoord kon gaan met een vrijblijvende gedachtewisseling met de Arabieren tijdens een *ad hoc* topconferentie, mits daar ook gesproken zou worden over een oplossing voor het embargo. De Nederlandse aarzelingen ten aanzien van de institutionalisering van dergelijke conferenties bleven echter van kracht. Bij de vormgeving van het beleid bleven de Verenigde Staten een zeer grote rol van betekenis spelen, al realiseerde het kabinet zich terdege dat het Europa niet kon ontwijken. De Algemene Nota van het ministerie van Buitenlandse Zaken luidde dan ook: ‘Er dient in ieder geval tegen gewaakt te worden dat Nederland in een positie wordt gebracht die het dwingt een keus te doen tussen de Europese Gemeenschap, waarvan het deel uitmaakt, en de banden met de Verenigde Staten, die altijd als hoeksteen van het Nederlandse buitenlandse beleid zijn erkend.’¹¹⁴ Daarnaast werd de Nederlandse delegatie geïnstrueerd om de Europese partners te bewegen tot een tegemoetkoming aan de Amerikaanse wens tot consultatie, teneinde niet door de Gemeenschap voor voldongen feiten geplaatst te worden. Ofschoon de Nederlandse

¹¹² Verslag vraag-en-antwoordsessie bij de Executives’ Club of Chicago op 15 maart via <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4386>

¹¹³ Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 152.

¹¹⁴ ‘Algemene Beleidsnota ten aanzien van topconferentie 14 en 15 december te Kopenhagen, 4 december 1973’ via <http://www.historici.nl/pdf/europa/S02270.pdf>.

delegatie er niet in slaagde de conferentie naar een pro-Atlantisch standpunt om te buigen en de Europese partners te bewegen tot een solidaire aanpak van de olieschaarste heerste de algemene indruk dat ‘men niet ontevreden mag zijn’, juist vanwege het geringe resultaat.

Het uitblijven van concrete stappen voor de Euro-Arabische dialoog tijdens de top in Kopenhagen en de tussenkomst van de Energieconferentie in Washington hadden Jobert echter niet zo ver gebracht dat hij zijn voornemens liet varen. Op 4 maart had zijn volhardendheid succes: in een perscommuniqué werd het officiële startschot gegeven voor de dialoog. Van der Stoep deelde in de eerstvolgende ministerraad mede dat hij slechts had ingestemd om een isolement te verhinderen. Bij het akkoord had hij bovendien nadrukkelijk twee voorwaarden gesteld. In de eerste plaats mochten bestaande vredesinitiatieven, verwijzend naar de nog in volle gang zijnde pendeldiplomatie van Kissinger, niet gehinderd worden. Ten tweede, zo betoogde Van der Stoep, was met het akkoord van 4 maart alleen een eerste verkennende fase van de dialoog bekrachtigd. Voor een tweede en derde fase, respectievelijk de oprichting van gemengde Europees-Arabische commissies en een Euro-Arabische ministersconferentie, moest nader overleg plaatsvinden en daarvan was zolang het embargo duurde geen enkele sprake.¹¹⁵ Op 29 maart onderstreepte Van der Stoep nogmaals waar het zwaartepunt van het Nederlands buitenlands beleid lag: het bestrijden van de crisis in de trans-Atlantische betrekkingen veroorzaakt door de grotere rol die door de Europese partners werd toebedeeld aan de Europese Politieke Samenwerking.¹¹⁶

Binnen het *Comité Politique* van 12 maart 1974, waar de Europeanen zich toelegden op het ontplooiën en uitkristalliseren van de dialoog, werd duidelijk dat vooral Frankrijk en Nederland op basis van verschillende veronderstellingen akkoord waren gegaan met de dialoog. De strijd om een gemeenschappelijk EG-standpunt was nog lang niet gestreden. De Fransen achtten het niet reëel politieke vraagstukken buiten beschouwing te laten, wanneer met de Arabieren gesproken zou worden over een economisch partnerschap. De Arabieren beschouwden de dialoog immers als middel bij uitstek om meer politieke steun te vergaren. De Haagse delegatie daarentegen drong aan op een puur economisch karakter voor de dialoog; politieke elementen zouden elders genomen initiatieven tegenwerken, hetgeen voor de Nederlandse regering onaanvaardbaar zou zijn.

Over het overleg met de Verenigde Staten dat moest plaatsvinden alvorens de EEG besluiten formeel bevestigde, werd overeenstemming bereikt zonder actieve Nederlandse bemoeienis.

¹¹⁵ NL-HaNA, ‘Notulen van de Ministerraad 8 maart 1974’, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02 inventarisnummer 1400.

¹¹⁶ NL-HaNA, ‘Notulen van de Ministerraad 29 maart 1974’, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02 inventarisnummer 1400.

Op 20 en 21 april deed Van der Stoep er tijdens een EPS-bijeenkomst in Schloss Gymnich het zwijgen toe, naar eigen zeggen ‘om zich niet nodeloos te exponeren.’¹¹⁷ De minister van Buitenlandse Zaken had al een confrontatie met Jobert achter de rug, aangezien de laatste weigerde de Nederlandse voorwaarde voor de tweede fase van de dialoog, het opheffen van de oliemaatregelen tegen bepaalde EG-landen, zwart op wit vast te leggen. Walter Scheel nam de rol als bepleiter van de Amerikaanse belangen binnen Europees overleg over en slaagde erin om, ondanks krachtig Frans verzet, een bepaling over consultatie af te dwingen. De zogenaamde Gymnich-formule, die nooit schriftelijk werd vastgelegd maar slechts herhaald werd op de volgende ministersbijeenkomst, hield in dat de president van de Europese Gemeenschap voortaan gemandateerd was om consultaties met bevriende staten te voeren over Gemeenschapsonderwerpen voordat deze ten uitvoer werden gebracht. ‘The ministers trust that this gentlemen’s agreement will also lead to smooth and pragmatic consultations with the United States which will take into account the interests of both sides.’¹¹⁸ Het was een eerste praktische uiting van de genezing van trans-Atlantische wonden. De Nederlandse rol hierbij was echter, ondanks het feit dat de regering zoals altijd strak in de Amerikaanse pas liep, zeer gering.

3.3. ‘Breaking the community’: het Amerikaanse denken en handelen

Om het uitgedunde Amerikaanse leiderschap in de westerse wereld, onder meer ontstaan door het Watergateschandaal en de beschamende terugtocht uit Vietnam, een nieuwe impuls te geven, streefde de Amerikaanse regering, met Kissinger als onbetwist leidsman, naar een succes op het gebied van het buitenlands beleid. De totstandkoming van een vredesovereenkomst in het Midden-Oosten onder leiding van de Amerikaanse pendeldiplomatie bood een dergelijke kans. Het behalen van succes bevatte echter meerdere facetten: het zou de westerse invloed in het Midden-Oosten verstevigen ten koste van de Sovjet-Unie, het voortbestaan van Israël garanderen en een stabiele olietoevoer veilig stellen.¹¹⁹ De Euro-Arabische dialoog vormde een bedreiging voor het verzilveren van al deze kansen.

¹¹⁷ Hellema e.a., *Doelwit Rotterdam*, 240-242.

¹¹⁸ Volledige tekst van de uitkomst van het ministersoverleg over de consultatie, uitgesproken door de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Hans-Dietrich Genscher, na te lezen in: Christopher Hill en Karen E. Smith (red.), *European Foreign Policy. Key documents* (Londen 2000) 97. Zie verder over de Gymnich Formule: Michael Eugene Smith, *Europe’s Foreign and Security Policy: the institutionalization of cooperation* (Cambridge 2004), 115.

¹¹⁹ Søren Dosenrode en Anders Stubkjær, *The European Union and the Middle East* (New York 2002), 88.

Om Europa in de gewenste richting te bewegen en daarmee te voorkomen dat de dialoog de Amerikaanse plannen zou dwarsbomen, richtte de regering zich voornamelijk op twee grote Europese lidstaten: het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland. De contacten met beide landen namen vanaf januari 1974 niet alleen in frequentie toe, maar waren bovendien veel positiever van aard dan in de laatste drie maanden van 1973. Kissinger bezat hierbij een bescheiden voorkeur voor zijn Britse collega Sir Alec Douglas-Home, die in tegenstelling tot Scheel en vooral Jobert geen ‘complete idiot’ was.¹²⁰ In de dagen voorafgaand aan de conferentie in Washington verenigde Home zich zelfs met het aansturen op een Franse isolatie, omdat het wellicht de enige mogelijkheid was het land te overtuigen de dwarse teugels enigszins te laten vieren.¹²¹ Uit een verslag van acht uur durende gesprekken tussen Brent Snowcroft, de President’s Deputy Assistant for National Security Affairs, en de Britse Sir Jack Rampton, Deputy Secretary of State for Energy en de West-Duitse staatssecretaris voor financiën Karl Otto Poehl, blijkt dat vooral de Britten in deze fase een actieve en constructieve houding aannamen. Zo adviseerde Rampton op welke wijze, zowel wat betreft formulering als wat betreft timing, de Europeanen het best benaderd konden worden om het door de Amerikanen gewenste effect te oogsten. De openingstoespraak van Kissinger op de conferentie schuwde derhalve de dreigende taal die de Amerikanen aanvankelijk voor ogen hadden. De Duitsers opereerden ietwat voorzichtiger, ‘as they are in no mood to take on the French.’¹²² Kissinger was zelfs de mening toegedaan dat Scheel ‘would not leave Washington heartbroken if I forgot about the entire project [een samenwerkingsverband van Westerse olieconsumenten – VR].’ Helmut Schmidt die op de conferentie optrad als vertegenwoordiger van West-Duitsland, was niet gebonden aan de Europese beperkingen die Scheel wel kende. Hij schaarde zich publiekelijk achter het Amerikaanse beleid en bekritiseerde de Europese lidstaten die hun toevlucht hadden gezocht in bilaterale overeenkomsten met olieproducenten. Vanaf begin 1974 hing er onmiskenbaar, al was het in West-Duitsland iets voorzichtiger dan in het Verenigd Koninkrijk, een veranderingszin in de lucht. De voortdurende oliecrisis had in alle Europese hoofdsteden behalve Parijs, de interesse in de trans-Atlantische betrekkingen

¹²⁰ ‘Memorandum of Conversation, February 9 1974’ in *FRUS 1969-1976, volume XXXVI, Energy Crisis 1973-1974*, 880.

¹²¹ ‘Memorandum of Conversation February 10 1974’ in *FRUS 1969-1976, volume XXXVI, Energy Crisis 1973-1974*, 885.

¹²² ‘Telegram From the President’s Deputy Assistant for National Security Affairs (Snowcroft) to Secretary of State Kissinger in Panama, February 7 1974’ in *FRUS 1969-1976, volume XXXVI, Energy Crisis 1973-1974*, 861-863.

hersteld. In West-Duitsland woog bovendien het *linkage*-argument, dat impliciet door diverse hoge Amerikaanse ambtenaren was herhaald, zeer zwaar.¹²³

De Energieconferentie werd intern bestempeld als een succes. Kissinger vertrouwde Snowcroft toe 'that we've broken the community, just as I always thought. I think it's a good lesson to the French not to monkey around with us.'¹²⁴ Het gevaar van de dialoog leek (voorlopig) gekeerd en de volledige aandacht kon weer gericht worden op het boeken van vooruitgang in het vredesproces en de ophef van het olie-embargo. Op 18 januari 1974 was reeds een overeenkomst tussen Egypte en Syrië gesloten. De zogenaamde *Kilometer 101-agreement*, genoemd naar het punt op de weg van Cairo naar Suez waar de overeenkomst werd getekend, behelsde een Israëliëse troepenterugtrekking tot achter het kanaal en het instellen van een bufferzone die gecontroleerd zou worden door een interventiemacht van de Verenigde Naties, UNEF II. De grenzen van Kissingers ambities waren echter nog niet bereikt en de pendeldiplomatie kreeg in de daaropvolgende maanden een niet onsuccesvol vervolg. Op 18 maart 1974 werd, na zeer intensief contact tussen de Amerikaanse top en de Saoedische koning Faisal en zijn minister voor olie sjeik Ahmed Zaki Yamani die het Amerikaanse belang in Arabisch verband verdedigden, de beëindiging van het olie-embargo tegen de Verenigde Staten door alle Arabische OPEC-landen geaccepteerd. Op 29 mei wierp ook het heen en weer reizen tussen Jeruzalem en Damascus, waarbij Kissinger binnen 34 dagen zo'n 40.000 kilometer aflegde, zijn vruchten af door de totstandkoming van een overeenkomst tussen Syrië en Israel.¹²⁵ Kissinger was hard op weg de meest succesvolle vredesonderhandelaar te worden in het Midden-Oosten conflict.

Aan het Europese front ging het de Amerikanen onverwacht minder voor de wind: op 4 maart werd de start van de Euro-Arabische dialoog aangekondigd. Het Verenigd Koninkrijk onthield zich als enige, gezien de nog zeer prille regeringswissel, van definitieve instemming. Op 28 februari had Edward Heath de verkiezingen verloren. Zijn opvolger Harold Wilson koos een andere beleidslijn. In tegenstelling tot Heath, die als toegewijde Europeaan vastberaden was de wereld te laten zien dat het Verenigd Koninkrijk geen *American Trojan*

¹²³ 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger in Washington, 10. Februar 1974' in Ilse Dorothee Pautsch, Daniela Taschler, Fabian Hilfrich en Michael Ploetz, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik 1974. 1. Januar bis 30. Juni Band I* (München 2005), 167.

¹²⁴ 'Transcript of a Telephone Conversation Between Secretary of State Kissinger and the President's Deputy Assistant for National Security Affairs Scowcroft, February 12 1974' in *FRUS 1969-1976, volume XXXVI, Energy Crisis 1973-1974*, 899-900.

¹²⁵ 'Yamani tells newsmen OAPEC will announce today end to oil embargo against US' via <http://aad.archives.gov/aad/createpdf?rid=41923&dt=2474&dl=1345> .

Horse was maar een Europese identiteit bezat, prefereerde Wilson publiekelijk het Atlantisch bondgenootschap.¹²⁶ Daar waar het Verenigd Koninkrijk zelf de Atlantische wending maakte, was in West-Duitsland iets meer overredingskracht nodig. In een brief aan bondskanselier Brandt op 7 maart bekritiseerde president Nixon de inhoudelijke bepalingen van de dialoog, alsook het feit dat de Europese beleidsmakers het hadden nagelaten hierover de Verenigde Staten te informeren. Hij onderstreepte dat de Verenigde Staten betrokken dienden te worden bij aangelegenheden waar zoveel internationale politieke belangen in een krachtveld samenkwamen.¹²⁷ Nog overtuigender was echter het feit dat de Amerikaanse regering de troepenaanwezigheid in Europa nu afhankelijk maakte van de Europese koers. In een gesprek met Scheel gaf Kissinger aan dat ‘wenn Europa seine Außenpolitik floaten lassen wolle, dann würde auch die Vereinigten Staaten ihre Außenpolitik floaten lassen.’¹²⁸ De West-Duitse regering realiseerde zich dat het Franse anti-Amerikanisme het gevaar met zich meebracht, ‘daß alles außer Kontrolle gerät.’ En ofschoon West-Duitsland de Amerikaanse troepenaanwezigheid in Europa geen juist pressiemiddel achtten, daarvoor was de gemeenschappelijke bescherming van Europa te belangrijk, konden de Duitsers niet anders dan buigen. De keus tussen een Duitsland dat aan zijn Koude Oorlog-lot werd overgelaten en een Euro-Arabische dialoog, was snel gemaakt. Twee grote Europese mogendheden, die voorheen veel nadruk legden op de Europese tendens in het buitenlands beleid, schoven, ieder uit eigen overwegingen, op richting Atlantis.

Vanaf begin maart 1974 zetten de Britten en West-Duitsers zich in onderling overleg in om aan de meeste Amerikaanse wensen tegemoet te komen. Het leek de beide landen niet verstandig de Amerikaanse tactiek volledig te volgen, dat wil zeggen het met harde hand verbannen van de dialoog, omdat een dergelijk belerende aanpak de overige Europese partners wel eens in de armen van de Fransen kon drijven. Waar wel over gesproken kon worden was eventueel het aanpassen van het tempo van de dialoog aan de Amerikaanse vredesinitiatieven in het Midden-Oosten en het ontwikkelen van nieuwe consultatiemethoden waardoor de Verenigde Staten beter op de hoogte konden blijven van het reilen en zeilen binnen de Europese Gemeenschap.¹²⁹ Kissinger, die tussentijds op de hoogte werd gehouden

¹²⁶ John Baylis, *Anglo-American Relations since 1939. The enduring alliance* (New York 1997) 168-170.

¹²⁷ ‘Brief von Nixon an Brandt 8. März 1974’ in Pautsch e.a., *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik 1974. 1. Januar bis 30. Juni Band II* (München 2005) 80-81.

¹²⁸ ‘Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem amerikanischen Außenminister Kissinger in Brüssel, 4. März 1974’ in Ilse Dorothee Pautsch, Daniela Taschler, Fabian Hilfrich en Michael Ploetz, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik 1974. 1. Januar bis 30. Juni Band II* (München 2005) 69.

¹²⁹ ‘Gespräch des Staatssekretärs Frank mit dem britischen Botschafter Henderson 7. März 1974’ in Pautsch e.a., *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik 1974. 1. Januar bis 30. Juni Band II* (München 2005) 76.

van de ontwikkelingen op dit gebied, juichte de plannen toe.¹³⁰ Op een Europese top op 1 en 2 april in Luxemburg kon over de precieze invulling van dit Brits-Duitse initiatief nog geen overeenstemming worden bereikt, maar een kleine twee weken kregen de plannen vorm in het zogenaamde Gymnich-overleg. De Amerikaanse wensen waren voor een groot deel werkelijkheid geworden. Voortaan zouden zij, al was het zijdelings, betrokken worden bij de EPS-beraadslagingen waar het Amerikaans belang in het geding was en voordat er definitieve besluiten vielen.

Met het besluit tot overleg met de Verenigde Staten vervaagde de Europese rol in het Midden-Oosten en viel het beleid weer grotendeels in lijn met de Verenigde Staten. Toen de Europese Gemeenschap in 1977 een verklaring omtrent het Arabisch-Israëliësch conflict poogde uit te brengen, werd deze poging door de Amerikanen onderschept op grond van een doorkruising van vredesinitiatieven van Secretary of State Cyrus Vance. De conformering aan het Amerikaanse beleid had bovendien tot gevolg dat Europa politieke onderwerpen grotendeels buiten de Euro-Arabische dialoog wenste te houden. En zo eindigde de dialoog alvorens hij goed en wel het stadium van de kinderschoenen had kunnen ontstijgen.

3.4. Concluderende paragraaf

Zowel de Nederlandse regering als de Amerikaanse ambassadeur in Nederland grepen diverse mogelijkheden aan om de constructieve en mogelijk nuttige houding van het Nederlandse kabinet te benadrukken. Gould onderstreepte ook nu weer, zoals hij dat tevens deed ten tijde van de Oktoberoorlog en de Oliecrisis, 'that their strong feelings could prove useful.' De Amerikaanse ambtelijke top richtte de blik echter naar elders.

De Amerikaanse aandacht werd volledig in beslag genomen door het bereiken van een doorbraak in het Midden-Oosten vredesproces, zonder door een Amerikaanse *Alleingang* de Sovjet-Unie te zeer tegen het zere been te stoten. Daarnaast werd nog altijd gepoogd de trans-Atlantische betrekkingen met Europa naar Amerikaans ontwerp te vormen. Bij deze laatste doelstelling kregen de Amerikanen bijval van twee grotere Europese mogendheden, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland. De uitzonderlijke Europese eenheid ten aanzien van het Midden-Oosten en de houding jegens de Verenigde Staten, voor zover daar überhaupt sprake van is geweest, behoorde vanaf begin 1974 definitief tot het verleden. Het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland waren, gezien hun positie in het Europese krachtenveld, van grotere waarde voor de Amerikanen dan het relatief kleine Nederland. Waar Nederland de

¹³⁰ Kissinger, *Years of Upheaval*, 933.

Amerikaanse belangen met minimaal succes had kunnen bepleiten in Europa, waren de twee grootmachten in staat Europa te sturen en een tegenwicht te bieden tegen het Franse anti-Amerikanisme. Het verlies van de uitzonderingspositie als uitgesproken pro-Amerikaans bastion in Europa door de beleidswijzigingen in het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland betekende enerzijds dat het Atlantisch gerichte Nederlandse beleid bijval kreeg binnen Europa en dat enkele Atlantische doelstellingen, waaronder de nieuwe consultatiemethoden, konden worden gerealiseerd. Anderzijds hield het in dat Nederland nu werkelijk werd overtroefd door de Groten; Nederland werd door de ommezwaai in het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland voor de Amerikanen overbodig.

Conclusie

Dit onderzoek heeft zich gericht op de Amerikaanse perceptie van het Nederlands buitenlands beleid rondom het Arabisch-Israëliësch conflict in 1973-1974. De aanleiding voor een nadere bestudering van dit onderwerp werd gevonden in een tweeledig hiaat in de (inter)nationale literatuur. Wat betreft de internationale literatuur diende de veelgenoemde uitzonderlijke Europese eenheid geproblematiseerd te worden, daar deze conclusie slechts steunde op onderzoek naar het denken en handelen van de Grote Europese Drie: het Verenigd Koninkrijk, West-Duitsland en Frankrijk. In de nationale literatuur over het Amerikaans-Nederlands bondgenootschap ligt de nadruk op het Nederlandse perspectief. En dat terwijl nu juist de Amerikaanse perceptie, die de Nederlanders zo gepassioneerd en vol overgave in positieve zin probeerden te beïnvloeden, veel inzicht kan bieden in het al dan niet slagen van het Nederlands buitenlands beleid.

Nederland bevond zich begin jaren zeventig op een grensvlak tussen Atlantische dromen en Europese werkelijkheid. Nederland streefde naar een West-Europese samenwerking die breder was dan Europa en waarin de Verenigde Staten een grote rol zouden moeten spelen op het continent. Dat Nederland toch meer en meer geïnvolveerd raakte in een Europees Europa, was dan ook geen gevolg van een weloverwogen keuze. Terwijl Nederland in Atlantische richting droomde, werd het door Europa overrompeld. Desalniettemin werd het Nederlandse beleid altijd gevormd langs de lijnen van de droom.

De Amerikaanse perceptie en het daarbij behorende handelen, kunnen een antwoord geven op de vraag in hoeverre deze Nederlandse droom is omgezet in werkelijkheid. Nader onderzoek wijst echter uit dat de aandacht van de Verenigde Staten voor Nederland in de periode 1973-1974 gering is geweest. Nederland was altijd van secundair belang in vergelijking met grote mogendheden als de Sovjet-Unie of de Grote Europese Drie. Waar Nederland wel de Amerikaanse aandacht wist te trekken, werd het 'gebruikt' voor het verwezenlijken van Amerikaanse beleidsdoelen. Op basis van dit onderzoek valt dan ook te concluderen dat de Nederlandse droom ver bleef van de werkelijkheid. De oorzaak lijkt te liggen in de relatief marginale machtspositie die Nederland innam in het internationale

speelveld. In het internationale speelveld gebruiken staten bondgenootschappen als middel om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken, waarbij het beperken van de eigen politieke, economische of militaire kwetsbaarheid tot een minimum vaak het belangrijkste doel is. Inherent hieraan is het feit dat de lusten van een bondgenootschap groter moeten zijn dan de lasten; het moet de staat duidelijk voordeel opleveren.¹³¹ De Nederlandse wens tot een robuust bondgenootschap met de Verenigde Staten valt om reeds genoemde redenen binnen dit kader te plaatsen. Voor een grootmacht als de Verenigde Staten waren bondgenootschappen met kleinere mogendheden zeker niet zinloos, zij konden wel degelijk strategische voordelen opleveren. Voor de specifieke casus in dit onderzoek geldt echter dat Nederland slechts in zeer beperkte mate in staat was om de Verenigde Staten deze strategische voordelen, bijvoorbeeld een beïnvloeding van de EG-beraadslagingen, te leveren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Amerikaanse aandacht voor Nederland gering was.

Dit gegeven roept de onvermijdelijke vraag op of het voor Nederland als zeer kleine mogendheid ook anders had gekund. De gevolgen van het beleid waren immers geenszins gunstig: de Verenigde Staten toonden niet de interesse die Nederland zich wenste en de invloed op de Europese ontwikkeling was vrijwel volledig verloren.

Het alternatief voor de sterke nadruk op de Verenigde Staten wijst richting Europa. De Europese Politieke Samenwerking was in de jaren zeventig echter geen volwaardig alternatief voor het Atlantisch bondgenootschap. Niet alleen het gebrek aan (politieke) eensgezindheid, maar ook de positie van het Europese continent in de Koude Oorlog, waren hier debet aan. Dat machtsvorming tegenover de Verenigde Staten derhalve een risicovolle operatie was, lijkt een realistische analyse van Den Haag. Maar de onverbiddelijke morele standvastigheid die daarmee gepaard ging, gaf Nederland binnen de Europese samenwerking een zeer ongunstige uitzonderingspositie. Vanuit die positie aan de zijlijn was het, zoals de geschiedenis ons meermaals heeft getoond, vrijwel onmogelijk om enige Nederlandse winst in de wacht te slepen. Nederland had (en moet) zich in Brussel niet buiten spel moeten zetten. Alleen een Nederland dat zowel in Brussel als in Washington als betrouwbare en constructieve partner wordt gezien, kan de zijlijn verruilen voor het speelveld en derhalve een rol van betekenis spelen. Ook kleinere mogendheden zijn wel degelijk in staat tot het boeken van successen, mits zij weten op welke wijze zij het spel moeten spelen.

¹³¹ Zie onder andere: Martin Griffiths, Terry O'Callaghan en Steven C. Roach, *International Relations. Key Concepts* (Routledge 2008), Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances* (Cornell University 1987) en Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Cornell University 1997).

Bronnen en Literatuur

Geraadpleegde archieven

- Code-Archief ministerie van Buitenlandse Zaken 1965-1974
- Notulen Raad van Ministers
- Foreign Relations of the United States 1969-1976, Volume XXV, *Arab-Israeli Crisis and War 1973*
- Foreign Relations of the United States 1969-1976, Volume XXXVI, *Energy Crisis 1969-1974*
- Archival Database National Archives, Electronic Telegrams 1973 en 1974
- www.statengeneraaldigitaal.nl
- www.historici.nl, Nederland en de Europese integratie 1950-1986

Geraadpleegde literatuur

Ammerlaan, R., *Het verschijnsel Schmelzer. Uit het dagboek van een politieke teckel* (Leiden 1973).

Asher, D., *The Egyptian Strategy for the Yom Kippur War: an analysis* (McFarland & Company Inc. Publishers 2009)

Baylis, J., *Anglo-American Relations since 1939. The enduring alliance* (New York 1997).

Calandri, E., D. Caviglia en A. Varsori (red.), *Détente in Cold War Europe. Politics and Diplomacy in the Mediterranean and the Middle East* (New York 2012).

Chakarova, V., *Oil Supply Crises. Cooperation and Discord in the West* (Lexington Books 2013).

Dinan, D., *Europe Recast. A History of European Union* (Lynne Rienner Publishers 2004).

Dosenrode, S. en A. Stubkjær, *The European Union and the Middle East* (New York 2002).

Dunstan, S., *The Yom Kippur War. The Arab-Israeli War of 1973* (Oxford 2007)

Gfeller, A.E., *Building a European Identity. France, the United States and the Oil Shock, 1973-1974* (Berghahn Books 2012).

Griffiths, M., T.O'Callaghan en S. Roach, *International Relations. Key Concepts* (Routledge 2008).

Grünfeld, F., *Nederland en het Nabije Oosten: de Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1973-1982* (Maastricht 1991).

Gruyter, C. de, 'Europa was nooit onze ware liefde' in *NRC de Week Internationale Editie* week 18/19, 8-9.

Goldsborough, J., 'France, the European crisis and the Alliance' in *Foreign Affairs* 52 (april 1974) 538-555.

Gorce, P.M. de la, 'Michel Jobert' in *Politique Étrangère no.1. 1986 51^e année*, 107-114.

Grosser, A., *The Western Alliance. European-American relations since 1945* (New York 1982).

Hamilton, K., 'Britain, France and America's Year of Europe 1973' in *Diplomacy and Statecraft* 17, no. 4 (2006) 871-895.

Harst, J. van der, 'The Pleven Plan' in R.T. Griffiths (red.), *The Netherlands and the integration of Europe 1945-1957* (Amsterdam 1990), 137-164.

Heldring, J.L., 'De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945', in E.H. van der Beugel (red.), *Nederlandse buitenlandse politiek* (Baarn 1978).

Hellema, *Dutch Foreign Policy. The role of the Netherlands in World Politics* (Dordrecht 2009).

Hellema, D., C. Wiebes en T. Witte, *Doelwit Rotterdam. Nederland en de oliecrisis 1973-1974* (Den Haag 1998).

Hill, C., en K. Smith (red.), *European Foreign Policy. Key documents* (Londen 2000).

Hohensee, J., *Der erste Ölpreisschock 1973/1974* (Stuttgart 1996).

Hynes, C., *The Year That Never Was. Heath, the Nixon Administration and the Year of Europe* (Dublin 2009)

Jobert, M., *Memoires d'avenir* (Parijs 1974).

Kapstein, E.B., *The insecure alliance. Energy crises and western politics since 1944* (Oxford University Press 1990).

Kersten, A.E., *Luns. Een politieke biografie* (Voorburg 2010).

Kissinger, H., *Years of Upheaval* (Londen 1982).

Krabbendam, H., C.A. van Minnen en G. Scott-Smith, *Four Centuries of Dutch-American Relations 1609-2009* (New York 2009).

Kochavi, N., *Nixon and Israel. Forging a Conservative Partnership* (New York 2009).

Lundestad, G., *The United States and Western Europe since 1945. From "Empire" by invitation to transatlantic drift* (Oxford 2001).

Möckli, D., *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity* (Londen 2008).

Pautsch, I.D., D. Taschler, F. Hilfrich en M. Ploetz, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik 1974. 1. Januar bis 30. Juni Band I* (München 2005).

Pietrantonio, S., 'The year that never was: 1973 and the crisis between the United States and the European Community' in *Journal of Transatlantic Studies*, 8:2 (2010), 158-177.

Rosbach, N.H., *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship. Britain, the US and the EC 1969-74* (Palgrave Macmillan 2009).

Schoneveld, J.A., *Tussen Atlantica en Europa. Over opkomst en ondergang van de Spagaat in de Nederlandse buitenlandse politiek* (Universiteit Leiden 1999).

Schulz, M. en T.A. Schwartz, *The Strained Alliance. U.S.-European relations from Nixon to Carter* (Cambridge 2010).

Scott, R., *IEA The first 20 years. Volume one: origins and structure* (1994).

Segers, M., *Reis naar het Continent. Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden* (Amsterdam 2013).

Smith, M.E., *Europe's Foreign and Security Policy: the institutionalization of cooperation* (Cambridge 2004).

Snyder, G., *Alliance Politics* (Cornell University 1997).

Staden, A. van, 'De rol van Nederland in het Atlantisch Bondgenootschap: wat veranderd en wat uiteindelijk bleef' in N.C.F. van Sas, *De kracht van Nederland: internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991).

Staden, A. van, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch bondgenootschap 1960-1971* (Baarn 1974).

Walt, S., *The Origin of Alliances* (Cornell University 1987).

Weed, M.K., *Michel Jobert et la diplomatie française. L'image publique d'un homme secret* (Parijs 1988)

Geraadpleegde internetbronnen

Veiligheidsraadresolutie 338: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/288/65/IMG/NR028865.pdf?OpenElement>.

Veiligheidsraadresolutie 242: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/IMG/NR024094.pdf?OpenElement>.

Verslag vraag-en-antwoordsessie bij de Executives' Club of Chicago op 15 maart:
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4386>.

'Algemene Beleidsnota ten aanzien van topconferentie 14 en 15 december te Kopenhagen, 4 december 1973' via <http://www.historici.nl/pdf/europa/S02270.pdf>.