

# **De wijziging van de Nederlandse houding ten aanzien van de toetreding van de Volksrepubliek China tot de Verenigde Naties in 1971**

**Arthur Dingemans, 3400042**

**Europaplein 505**

**3526 WK Utrecht**

**A.W.Dingemans@students.uu.nl**

**Masterscriptie**

**Duco Hellema**

**21 augustus 2013**

## Inhoud

<b>Chronologie</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>1. Van confrontatie naar isolement (1949-1968)</b>	<b>9</b>
1.1. De beginjaren van de Volksrepubliek (1949-1958)	9
1.2. Een zelfopgelegd isolement (1958-1968)	12
1.3. De Volksrepubliek en de Verenigde Naties	14
1.4. Conclusie	18
<b>2. Nederlands-Chinese betrekkingen (1949-1971)</b>	<b>20</b>
2.1. Een moeizame relatie	20
2.2. Nederland en de zetelkwestie	23
2.3. Politieke verschuivingen	27
2.4. Conclusie	31
<b>3. Veranderend internationaal klimaat (1968-1971)</b>	<b>32</b>
3.1. De opkomst van de Derde Wereld	32
3.2. Amerikaans-Chinese toenadering	34
3.3. Het verdeelde Westen	36
3.4. Conclusie	37
<b>4. De omslag van 1971</b>	<b>39</b>
4.1. De ontwerpresoluties	39
4.2. Internationale druk	43
4.3. Nederlandse overwegingen	46
4.4. Conclusie	50
<b>Conclusie</b>	<b>52</b>
<b>Literatuur</b>	<b>56</b>

## Chronologie

01-10-1949: Uitroeping Volksrepubliek China

27-03-1950: Formele erkenning Volksrepubliek China door Nederland

19-09-1950: Nederland stemt voor toetreding van de Volksrepubliek

25-10-1950: Chinese troepen mengen zich in de Korea-oorlog

01-02-1951: Nederland stemt voor veroordeling van het Chinese optreden in Korea

02-09-1952: Joseph Luns wordt minister

03-09-1954: Begin eerste Taiwancrisis

19-11-1954: Uitwisseling zaakgelastigden tussen Nederland en de Volksrepubliek

23-08-1958: Begin tweede Taiwancrisis

15-08-1962: Akkoord over overdracht bestuur Nieuw-Guinea aan de Verenigde Naties

16-05-1966: Begin Culturele Revolutie

16-07-1966: Lasserincident

02-03-1969: Chinees-Sovjet grensconflict

29-06-1970: Voorstel Nederlandse zaakgelastigde om houding in zetelkwestie te wijzigen

20-11-1970: Eerste gewone meerderheid voor toetreding van de Volksrepubliek, zonder resultaat

16-12-1970: Motie van der Stoel aangenomen in de Tweede Kamer

10-04-1971: Amerikaans tafeltennisteam bezoekt de Volksrepubliek

06-07-1971: Norbert Schmelzer wordt minister van Buitenlandse Zaken

09-07-1971: Kissinger bezoekt de Volksrepubliek China in het geheim

15-07-1971: Aankondiging bezoek Nixon aan China

25-10-1971: Vervanging van de Republiek China in de Verenigde Naties door de Volksrepubliek China

16-05-1972: Uitwisseling ambassadeurs

## Inleiding

In 2012 vierden Nederland en de Volksrepubliek China veertig jaar van diplomatieke betrekkingen. Tijdens dat jaar werd teruggedacht aan mei 1972, het moment waarop ambassadeurs werden uitgewisseld tussen beide landen. De keuze van dit jaar als herdenkingsmoment was niet vanzelfsprekend. Betrekkingen tussen Nederland en China waren er namelijk al veel langer. In 1872 werd de eerste permanente gezant van Nederland al gestationeerd in China en in het decennium daarop kreeg China een vertegenwoordiger in Nederland. Ook werd de status van de vertegenwoordigers al eerder opgehoogd tot het ambassadeursniveau, namelijk tijdens de Tweede Wereldoorlog.<sup>1</sup> Het feit dat deze eerdere betrekkingen niet werden meegerekend tijdens de viering in 2012 komt door de twee decennia durende onderbreking van de diplomatieke relaties na de uitroeping van de Volksrepubliek China in 1949.

De stichting van de Volksrepubliek was een groot breekpunt in de internationale betrekkingen van China. Na een bloederige burgeroorlog vluchtte de nationalistische regering van de verslagen Republiek China naar het eiland Taiwan, vanwaar ze tot op de dag van vandaag heerschappij over het hele Chinese grondgebied claimt. Het vasteland werd vanaf dat moment geregeerd door de Chinese communistische partij, die alle bestaande diplomatieke relaties beëindigde. Internationaal werd er verschillend gereageerd op deze omwenteling. Sommige landen erkenden de nieuwe Volksrepubliek China, andere steunden de claim van de nationalistische regering in Taipei, en weer andere zagen ruimte voor beide regeringen om naast elkaar te bestaan. Onder deze laatste groep viel Nederland. Nederland erkende de nieuwe Volksrepubliek in 1950 als een van de eerste westerse landen, maar vond tot 1971 tevens dat haar regering niet de inwoners op Taiwan vertegenwoordigde. Hoewel er geen formele diplomatieke betrekkingen waren met de nationalistische regering in Taipei, was er volgens Nederland wel sprake van twee afzonderlijke staten.

De onenigheid over de claims op heerschappij over het gehele Chinese grondgebied van zowel de nationalistische regering in Taipei als de communistische in Peking werd ook vertaald naar de Verenigde Naties. China was als een van de overwinnaars van de Tweede Wereldoorlog nauw betrokken geweest bij de oprichting van deze organisatie, en bekleedde daarom een zetel in zowel de Algemene Vergadering als de Veiligheidsraad. Hoewel de burgeroorlog ertoe leidde dat de nationalistische regering, teruggetrokken op het eiland Taiwan, de feitelijke controle over het grootste deel van China verloor, bleef ze China vertegenwoordigen in de Verenigde Naties. Omdat normaal gesproken elk land recht heeft op slechts één zetel, viel Peking hierdoor buiten te boot. In de loop van de jaren zestig leidde deze vreemde situatie, waarbij een regering die de feitelijke controle had over een kwart van de wereldbevolking niet was vertegenwoordigd in een organisatie die universeel

---

<sup>1</sup> Maurice Fermont, en Frans-Paul van der Putten, 'China en Nederland, 1972-2012. 40 jaar diplomatieke betrekkingen', *China nu* 3 (2012) 40-44, 41.

lidmaatschap nastreeft, internationaal tot steeds meer ongemak en verzet. De ingewikkelde juridische achtergrond en de context van de Koude Oorlog, die in de loop van deze scriptie duidelijker zullen worden, maakte een oplossing echter lastig.

In de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd de Chinese zetelkwestie bijna jaarlijks besproken. Sommige landen probeerden Peking naast of in plaats van Taipei in de Verenigde Naties te krijgen, terwijl andere, de Verenigde Staten voorop, dit tegenhielden. Nederland onthield zich, na een eenmalige voorstem in 1950, bijna twee decennia van de jaarlijkse stemmingen over de toetreding van de Volksrepubliek tot de Verenigde Naties. Wel steunde het de Verenigde Staten in hun resoluties om een verandering in de Chinese vertegenwoordiging tegen te houden. Aanvankelijk gebeurde dit door de gehele discussie uit te stellen, en later door een tweederde meerderheid te eisen voor een wijziging. Aangezien pogingen voor toetreding van Peking tot 1970 niet eens op een gewone meerderheid konden rekenen, werd ook toen de status quo behouden. Volgens Joris Voorhoeve was de steun voor deze Amerikaanse resoluties een “anomaly in Dutch UN policy”.<sup>2</sup> Hij ziet het streven naar universeel lidmaatschap namelijk als een belangrijk element van het Nederlandse beleid. Elke staat moest volgens Nederland vertegenwoordigd zijn binnen de Verenigde Naties, waardoor pogingen om Franco’s Spanje buiten de Verenigde Naties te houden en landen als Zuid-Afrika en Israël, waar internationaal kritiek op werd geuit, uit de organisatie te zetten niet op Nederlandse steun konden rekenen. De afwijking van dit universele VN-beleid in de Chinese zetelkwestie kwam volgens Voorhoeve voort uit de Nederlandse neiging de Verenigde Staten te volgen en uit de angst voor het wereldwijde communisme.<sup>3</sup>

In oktober 1971 kwam er echter verandering in het Nederlandse stemgedrag. Hoewel de uitstoting van de Republiek China werd betreurd, maakte Nederland het mede mogelijk dat de Volksrepubliek de Chinese zetel in de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in dat jaar overnam, door zich te onthouden van stemming over de Amerikaanse resolutie voor de twee derde meerderheid en vóór vervanging van de Taipei door Peking te stemmen. Duco Hellema plaatst deze wenteling in een bredere context van toenadering tot communistische landen door het in juli 1971 aangetreden kabinet Biesheuvel-I. Deze toenadering zou een reactie kunnen zijn geweest op de publieke opinie of de vergelijkbare houding van Nederlandse bondgenoten.<sup>4</sup> Maarten Kuitenbrouwer ziet de nieuwe toenadering tussen Nederland en de Volksrepubliek daarnaast ook als een gevolg van verandering aan de Chinese zijde, namelijk het einde van de radicale fase van de Culturele Revolutie.<sup>5</sup> Voorhoeve rekent naast deze argumenten ook de sterke toename in erkenningen

---

<sup>2</sup> Joris J.C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy* (Leiden 1985), 210.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 208-209.

<sup>4</sup> Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* (Zeist, 1995), 229-230, 251-252.

<sup>5</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 103.

van de Volksrepubliek in 1970-1971 en de Amerikaans-Chinese toenadering mee als factoren voor de omslag.<sup>6</sup>

Hoewel de omslag in het Nederlandse stemgedrag door veel auteurs wordt aangehaald als een bijzonder moment in het Nederlands buitenlands beleid en als startpunt voor betere relaties met de Volksrepubliek, is er weinig onderzoek gedaan naar de onderliggende oorzaken die het kabinet Biesheuvel-I hiertoe deden besluiten. In deze scriptie zal worden onderzocht wat er precies ten grondslag lag aan deze opvallende koerswijziging. Was het een veranderend internationaal klimaat, het einde van het Chinese isolement of politieke verschuivingen in Nederland zelf? Waarom werd het Nederlandse streven voor universeel lidmaatschap in de Verenigde Naties hervat ten koste van de overtuiging dat Taiwan vertegenwoordigd moest blijven in de Verenigde Naties en van de neiging het Amerikaanse beleid te volgen?

In de conclusie van zijn studie naar het Nederlands buitenlands beleid stelt Hellema dat de Nederlandse koers vaak neerkomt op georganiseerde aanpassing aan internationale omstandigheden. Binnenlandse politieke verschuivingen zouden slechts beperkte invloed hebben op beleidswijzigingen.<sup>7</sup> Veel historici zien vooral de Verenigde Staten als bepalende factor voor het Nederlandse beleid. De Liagre Böhl stelt bijvoorbeeld dat tot begin jaren zeventig het streven naar goede betrekkingen met Amerika de kern vormde van het Nederlandse buitenlands beleid.<sup>8</sup> Volgens Van der Wijngaart was er bij de Nederlandse omslag in de zetelkwestie dan ook geen sprake van een grote breuk met de Amerikanen. De Nederlandse stem ging gepaard met een voorzichtig geformuleerde verklaring waarmee getracht werd de Amerikanen niet voor het hoofd te stoten. Deze verklaring leverde Nederland na afloop zelfs een compliment op van de Amerikaanse vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties.<sup>9</sup>

Naast deze onderzoekers die het Nederlandse buitenlands beleid nauw koppelen aan die van de Verenigde Staten, zijn er ook historici die een onafhankelijker Nederlandse rol voor mogelijk houden. De bundel over Nederlands buitenlandse politiek van het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken uit 1978 sluit zelfs af met de observatie dat Nederland in de eerste decennia na de oorlog wel degelijk in staat was in bepaalde zaken een verschil te maken.<sup>10</sup> Als Nederland inderdaad een eigen koers heeft gevolgd, dan zou dat een gevolg moeten zijn geweest van

---

<sup>6</sup> Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 209.

<sup>7</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 336.

<sup>8</sup> Liagre Böhl, Herman de, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat, 1949-1990', in: Remieg Aerts e.a. (red), *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland, 1780-1990* (Nijmegen 1999) 263-342, 326.

<sup>9</sup> Kim van der Wijngaart, Kim van der, *Bondgenootschap onder spanning. Nederlands-Amerikaanse betrekkingen, 1969-1976* (Hilversum 2011) 99.

<sup>10</sup> J.H. Leurdijk, 'Het Nederlandse beleid met betrekking tot ontspanning en wapenbeheersing', in: Ernst Hans van der Beugel e.a., *Nederlands buitenlandse politiek. Heden en verleden* (Baarn 1978), 114.

binnenlandse overwegingen. Jac Bosmans stelt dan ook dat de koerswijzigingen van Schmelzer, hoewel inderdaad mogelijk gemaakt door internationale omstandigheden, onder Luns waarschijnlijk nooit zover zou zijn gegaan.<sup>11</sup> Ook Van der Wijngaart geeft aan dat de persoonlijke overwegingen van Schmelzer, ook al streefde hij ernaar de Amerikanen niet te kwetsen, een doorslaggevende factor waren.<sup>12</sup> Naast internationale factoren lijken dus ook nationale politieke verschuivingen van belang te zijn geweest voor de omslag van Nederland in de zetelkwestie.

Dit onderzoek naar het Nederlandse stemgedrag in de Chinese zetelkwestie zal inzicht geven in de balans tussen invloeden van nationale en internationale factoren op het Nederlandse buitenlands beleid. Wat we zullen zien is dat internationale veranderingen de kern vormden van de wijziging in het stemgedrag. Door de veranderende houding van westerse bondgenoten, de toenadering van de Verenigde Staten tot de Volksrepubliek en de groeiende druk van een internationaal actiever Peking, veranderde de negatieve en positieve gevolgen van een eventuele stemwijziging. Deze internationale veranderingen vormen echter een langer proces. Belangrijk in de besluitvorming was daarom ook wie op welk moment de daadwerkelijke afweging van de te verwachte gevolgen maakten. Nationale factoren bepaalden welke negatieve gevolgen van een gewijzigde houding acceptabel en welke positieve gevolgen wenselijk werden geacht. De stelling van Hellema, dat het Nederlandse buitenlands beleid vaak neerkomt op georganiseerde aanpassing aan internationale omstandigheden, lijkt daarmee dus te kloppen, met de kanttekening dat bewindslieden speelruimte hebben om accenten te leggen op die aanpassing.

In de eerste drie hoofdstukken zal vanuit verschillende perspectieven de context van de zetelkwestie worden geschetst. Allereerst zullen we zien hoe de nieuwe Volksrepubliek zich positioneerde in de wereld en hoe haar relatie met de Verenigde Naties zich ontwikkelde. Vervolgens kijken we vanuit het Nederlandse perspectief naar de relatie met de Volksrepubliek en de houding ten aanzien van de zetelkwestie tot de omslag hierin in 1971. In het derde hoofdstuk kijken we naar relevante veranderingen in de internationale context aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Belangrijk hierin zijn de Amerikaans-Chinese toenadering en de houding van andere Westerse bondgenoten, maar ook de rol van de Derde Wereld zal worden beschreven. Nadat we vanuit deze drie perspectieven hebben gekeken naar de context komt in het vierde hoofdstuk de Nederlandse omwenteling zelf aanbod. Aan de hand van archiefonderzoek zal dan blijken hoe de balans tussen verschillende factoren lag in de besluitvorming.

---

<sup>11</sup> Jac Bosmans, 'Een gedreven politicus. Wilhelmus Klaus Norbert Schmelzer (1971-1973)', in: Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan (red), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999), 236.

<sup>12</sup> Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 99.

De viering van veertig jaar betrekkingen tussen Nederland en de Volksrepubliek in 2012 laat zien dat de relatie met China in Nederland wordt gewaardeerd. Terwijl Peking zich in de eerste twee decennia na de oorlog erg op zichzelf richtte en in de schaduw stond van haar communistische grote broer in Rusland, staat de Volksrepubliek tegenwoordig volop in de belangstelling van iedereen die zich bezig houdt met internationale betrekkingen. De toetreding van Peking tot de Verenigde Naties in 1971 stond aan de wieg van een actieve Chinese houding op het wereldtoneel. Nederland, dat voor een klein land ook altijd erg actief is geweest, heeft lang geworsteld met de vraag hoe om te gaan met het in bevolking grootste land ter wereld, zonder daarbij de Verenigde Staten kwijt te raken als hechte bondgenoot. In de loop van deze scriptie wordt duidelijk hoeveel ruimte er voor het kleine Nederland was om, tijdens het schipperen tussen het Westen enerzijds en het grote China anderzijds, een eigen koers te varen.



## 1. Van confrontatie naar isolement (1949-1968)

Voordat we in gaan op de Nederlands-Chinese verhoudingen en de omslag in de zetelkwestie zal in dit hoofdstuk eerst een breder beeld geschetst worden van de positie van de Volksrepubliek op het wereldtoneel in haar eerste twee decennia. De realistisch denker en voormalig Nationaal Veiligheidsadviseur en minister van Buitenlandse Zaken Henry Kissinger beschrijft in zijn lovend ontvangen boek *On China* een duidelijk verschil in het Chinese buitenlands beleid tussen de jaren vijftig en zestig.<sup>13</sup> In de jaren vijftig leidde volgens hem de Chinese politiek van confrontatie met zowel de Verenigde Staten als de Sovjet-Unie tot een sterke internationale positie voor de Volksrepubliek. Tijdens de jaren zestig lag de focus van Mao echter veel meer op de nationale revolutie, waardoor de Volksrepubliek in een isolement raakte. Deze tweedeling zal ook in dit hoofdstuk worden aangehouden. Na beide decennia te hebben beschreven zal in de derde paragraaf worden ingegaan op de verhouding tussen de Volksrepubliek en de Verenigde Naties en de juridische achtergrond van de zetelkwestie.

### 1.1. De beginjaren van de Volksrepubliek (1949-1958)

De Volksrepubliek China werd op 1 oktober 1949 uitgeroepen na een bloederige burgeroorlog. De overwinning van de communisten bracht een einde aan een eeuw van westerse dominantie die begon met de Eerste Opiumoorlog in 1839. China was gedurende de eeuwen voorafgaand aan deze nederlaag gewend geraakt zichzelf als middelpunt van de wereld te beschouwen. De barbaarse buitenwereld had China niets te bieden en mocht blij zijn als ze ook maar iets van de superieure Chinese cultuur kon opvangen.<sup>14</sup> De plotselinge westerse dominantie bracht abrupt een eind aan dit wereldbeeld. Hoewel de Chinese leiders nog probeerden de barbaarse indringers tegen elkaar uit te spelen, een methode die al eeuwen het voortbestaan van China had verzekerd, lukte het dit keer niet de orde in het land te herstellen. In 1912 viel de Qing-dynastie na een heerschappij van meer dan tweeëneenhalve eeuw. Het land viel uiteen en werd geregeerd door verschillende krijgsheren. Communisten en nationalist streden samen om het land te herenigen. Terwijl langzaam steeds meer grondgebied werd herenigd onder de nationalistische regering van de Kwomintang, brak er in de loop van de jaren twintig onenigheid uit tussen beide groeperingen. In 1927 escaleerde deze onenigheid tot een gewapend conflict.

China, getekend door decennia van buitenlandse overheersing en een burgeroorlog, werd in de jaren dertig geconfronteerd met een nieuwe buitenlandse mogendheid. Terwijl de Europese machten door de gevolgen van de Eerste Wereldoorlog hun grip op China verloren, viel Japan in 1931 de Chinese provincie Mantsjoerije binnen en vestigde het er een marionettenregering. Vanaf 1937

---

<sup>13</sup> Henry Kissinger, *On China* (Londen 2012), 181.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 31-32.

breidde het land zijn invloed verder uit door andere Chinese gebieden binnen te vallen. De Japanse bezetting werd getekend door grootschalige plunderingen, moordpartijen en vernielingen. Vooral het bloedbad van Nanking, waarbij meer dan driehonderdduizend mensen werden vermoord, heeft diepe littekens achtergelaten in geschiedenis van China. De nationalistische regering besloot onder deze barre omstandigheden de krachten te bundelen met haar voormalig vijand, de communisten onder leiding van Mao Zedong, om Japan te verslaan. Deze toenadering tussen de beide partijen had echter geen duurzaam karakter. Na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd de burgeroorlog hervat. In december 1949 versloegen de communisten de laatste nationalistische troepen, waarna de Kwomintang vluchtte naar het eiland Taiwan. Twee maanden daarvoor had Mao de Volksrepubliek uitgeroepen.

Mao Zedong omarmde bij aantreden drie basisprincipes die het buitenlands beleid van de nieuwe Volksrepubliek moesten vormgeven.<sup>15</sup> De nationalistische regering in het afvallige Taiwan zou nooit erkend worden, bestaande diplomatieke relaties zouden niet automatisch worden gecontinueerd en China zou zich aansluiten bij het wereldwijde socialistische blok en landen helpen in hun strijd tegen de imperialisten. Volgens het eerste principe kon Mao zich niet neerleggen bij de nieuwe realiteit waarin Taiwan werd beheerst door de nationalisten. Het eiland was en bleef in zijn ogen onderdeel van het Chinese grondgebied. De nationalistische regering bleef op haar beurt zeggenschap over het volledige Chinese grondgebied claimen. Deze onenigheid zou tot de dag van vandaag grote spanning op het wereldtoneel tot gevolg hebben. Ook voor de buitenwereld zorgde dit voor een lastige situatie. Twee regeringen pretendeerden hetzelfde land te vertegenwoordigen, terwijl er in de praktijk twee territoriale eenheden waren ontstaan. Officiële relaties aangaan met beide staten was onmogelijk aangezien de regeringen dat als een belediging zouden zien. Er moest daarom een bewuste keuze worden gemaakt. De Sovjet-Unie was op 2 oktober de eerste staat die de Volksrepubliek erkende als legitieme vertegenwoordiger van China. Ook de landen in het Oostblok en de volksrepublieken in Noord-Korea en Mongolië gingen al voor het einde van de burgeroorlog over tot erkenning van de communistische regering. Tijdens het eerste jaar na de burgeroorlog volgden dertien landen, waaronder in Europa het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en vier Scandinavische landen (IJsland bleef de Republiek China erkennen). Ook Nederland koos er al snel voor de Volksrepubliek als de nieuwe vertegenwoordiging van China te erkennen en de diplomatieke relaties met de nationalistische regering te beëindigen. Op de achterliggende motieven voor dit Nederlandse besluit wordt in hoofdstuk twee verder ingegaan.

Erkenning van de Volksrepubliek betekende echter niet dat de bestaande diplomatieke betrekkingen met Peking behouden konden worden. Sterker nog, Mao's tweede principe was dat alle

---

<sup>15</sup> Lu Ning, *The dynamics of foreign-policy decisionmaking in China* (Boulder 1997), 78.

bestaande relaties met het Westen verbroken moesten worden omdat hij deze zag als een overblijfsel uit de periode van westerse dominantie, die hij de 'century of humiliation' noemde. Nieuwe relaties zouden op basis van gelijkwaardigheid tot stand moeten komen.<sup>16</sup> Niet-socialistische landen moesten onderhandelaars sturen om nieuwe diplomatieke banden aan te gaan. Zweden, Denemarken en Zwitserland slaagden hierin, maar bij andere westerse landen die de Volksrepubliek erkenden ging dit minder soepel. De onderhandelingen met die landen werden verstoord door de uitbraak van de Korea-oorlog.<sup>17</sup>

Het derde principe van Mao was dat hij zich wilde aansluiten bij het socialistische blok. Op dit punt bleek Mao echter vooral een realist. Hij steunde het communisme waar mogelijk, maar deed dit nooit op een manier die de belangen van China konden bedreigen.<sup>18</sup> Aanvankelijk schaarde hij zich achter de Sovjet-Unie en Noord-Korea, maar in de loop van de jaren vijftig stuurde hij juist aan op een breuk. Terwijl de Volksrepubliek zich dus niet onvoorwaardelijk achter de Tweede Wereld schaarde, flirtte het land via de Beweging van Niet-Gebonden Landen met de Derde Wereld, en zou het eind jaren zestig zelfs toenadering tot de Eerste Wereld zoeken. Deze ambivalente houding op het wereldtoneel was gebaseerd op de eeuwenoude Chinese tradities van het tegen elkaar uitspelen van 'barbaren' en het versterken van de eigen positie door ideologische en psychologische manipulatie.<sup>19</sup> Op deze positie binnen de Koude Oorlog gaan we nog wat verder in.

De verhoudingen tussen de Volksrepubliek China en de Sovjet-Unie waren, ondanks de gedeelde ideologie, al vanaf het begin moeizaam. Mao's eerste buitenlandse bezoek na het uitroepen van de Volksrepubliek was naar Moskou met als doel Sovjet-steun voor China te verzekeren. Hoewel hij hier formeel in slaagde door de totstandkoming van een verdrag, werd hij weinig hartelijk ontvangen.<sup>20</sup> Stalin was bang voor een nieuwe Tito, een communistisch leider die zijn eigen koers ging varen, en probeerde daarom China afhankelijk te houden. Hoewel sommige historici de Korea-oorlog zien als uiting van Sovjet-Chinese samenwerking,<sup>21</sup> waren de aanloop en verloop van deze oorlog volgens Kissinger al tekenen van groeiende achterdocht tussen de twee communistische staten. Volgens Kissinger speelde Stalin een dubieuze rol in het aanmoedigen van Noord-Korea om ten strijde te trekken, stimuleerde hij Mao vervolgens om zich te mengen in de strijd en bleef hij zelf terughoudend tijdens de oorlog en gaf hij slechts beperkte steun aan het Noorden.<sup>22</sup> De spanning tussen de twee communistische staten bleef na de oorlog hangen. Met minachting keek Mao toe hoe

---

<sup>16</sup> Kissinger, *On China*, 100.

<sup>17</sup> Mark, Chi-kwan, *China and the World since 1945: An International History* (Abingdon 2012), 21-22.

<sup>18</sup> Kissinger, *On China*, 102.

<sup>19</sup> *Ibidem*, 101-102.

<sup>20</sup> *Ibidem*, 115.

<sup>21</sup> Mark, *China and the World*, 27.

<sup>22</sup> Kissinger, *On China*, 147.

de Sovjet-Unie niet in staat was snel orde op zaken te stellen na de dood van Stalin in 1953.<sup>23</sup> Het destalinisatieproces dat zijn uiteindelijke opvolger Chroesjtsjov in gang zette, was voor de Volksrepubliek reden om verdere afstand te nemen van de Russen.<sup>24</sup> De houding van Chroesjtsjov werd door Mao gezien als verraad aan de revolutie en dreef de twee landen ideologisch uit elkaar.<sup>25</sup> Eind 1959 was alle hoop op een vriendschappelijke toekomst verdwenen.<sup>26</sup>

Mao zocht niet alleen de confrontatie met de Sovjet-Unie. Terwijl de banden met dit land in 1954 verslechterden en China de gevolgen van de burgeroorlog en de Korea-oorlog nog voelde, stuurde Mao in dat jaar bewust aan op een botsing met de Verenigde Staten. Wetende dat geen van de twee grootmachten een overwinning op China door de ander zou accepteren, voelde hij zich verzekerd dat hij de zwakkere positie van de Volksrepubliek kon versterken door beide grootmachten te confronteren.<sup>27</sup> Terwijl hij wist dat de Verenigde Staten de regering in Taipei zou steunen, besloot Mao in september 1954 een aantal eilanden tussen het vasteland en Taiwan, die in handen waren van de nationalistes, te bombarderen. Twee nog kleinere eilanden zou hij zelfs bezetten. Zijn doel was niet het innemen van Taiwan zelf, maar het afgeven van een signaal aan de wereld dat hij zich niet zou neerleggen bij een onafhankelijk Taiwan.<sup>28</sup> Het conflict liep af met een sisser, maar daarmee was de kwestie niet van tafel. In augustus 1958 hervatte Mao de bombardementen op de eilandjes. Opnieuw zocht hij de confrontatie met de Verenigde Staten, maar ditmaal was de daad ook bedoeld om de Sovjet-Unie in een lastige positie te brengen. De Volksrepubliek handelde zonder overleg met Moskou, maar verwachtte wel dat de Sovjet-Unie, formeel nog een bondgenoot, in het geval van escalatie steun zou verlenen. De tweede Taiwancrisis bevroor de banden met de Verenigde Staten voor een decennium en deed de Sovjet-Unie verder van China vervreemden.<sup>29</sup> De Volksrepubliek stond op het punt om internationaal geïsoleerd te raken.

## 1.2. Een zelfopgelegde isolement (1958-1968)

Aan het eind van de jaren vijftig kwam een bijzondere overtuiging van Mao naar boven. Volgens hem droeg elke revolutie het gevaar dat er een nieuwe elite opkwam. De enige oplossing was dat de revolutie voort moest duren.<sup>30</sup> In 1956 startte hij al de "Laat Honderd Bloemen Bloeien" campagne, waarbij kritiek onder de bevolking werd aangemoedigd. Al snel sloeg de campagne in 1957 om in een

---

<sup>23</sup> North, Robert C, 'The Sino-Soviet Alliance', in: Phoebe Moore (ed), *Foreign Policies of the Major Powers. Politics and Diplomacy since World War II, Volume III* (Londen 2007) 3-10, 8.

<sup>24</sup> Mori, Kazuko, 'Sino-Soviet Relations: From Confrontation to Cooperation', in: Phoebe Moore (ed), *Foreign Policies of the Major Powers. Politics and Diplomacy since World War II, Volume III* (Londen 2007) 11-27, 13.

<sup>25</sup> Kissinger, *On China*, 166.

<sup>26</sup> Mori, 'Sino-Soviet Relations', 16.

<sup>27</sup> Kissinger, *On China*, 149.

<sup>28</sup> Mark, *China and the World*, 36.

<sup>29</sup> Kissinger, *On China*, 179-180.

<sup>30</sup> *Ibidem*, 106.

middel om dissidenten op te sporen en te vervolgen. Nadat deze politieke vervolgingen van Mao weer een onbetwiste leider hadden gemaakt, wilde hij de revolutie gebruiken om de industrie en landbouw in China een extra stimulans geven. Het stellen van absurd hoge doelen bleek echter niet genoeg om een grote verandering te bewerkstelligen. Door het hele land werden productiecijfers vervalst om aan de doelstellingen te voldoen, terwijl de bevolking geconfronteerd werd met oplopende tekorten. Tussen 1959 en 1962 stierven meer dan twintig miljoen mensen aan de gevolgen van deze zogenaamde Grote Sprong Voorwaarts.<sup>31</sup>

Maar voor Mao was de revolutie nooit afgelopen. In 1966 lanceerde hij de Culturele Revolutie. Het doel hiervan was om het land te zuiveren van corrupte bureaucraten, kapitalisten en revisionisten. De laatste overblijfselen van de oude Chinese cultuur moesten worden verwijderd, waardoor een generatie Chinezen met een pure communistische ideologie zou overblijven.<sup>32</sup> Prominente partijleden werden vervolgd en de samenleving werd op haar kop gezet. Jongeren werden aangemoedigd als lid van de Rode Garde gewelddadig op straat de revolutie te verspreiden. Maar de gevolgen waren ook merkbaar op het buitenlands beleid. De Chinese elite werd deels verbannen waardoor het ambtenarenapparaat minder functioneerde. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werd sinds de vervolging van dissidenten in 1957 al grotendeels bestuurd door amateurs, maar de Culturele Revolutie dunde de pool van professionele diplomaten verder uit.<sup>33</sup> Ook trok China vrijwel alle ambassadeurs terug, zogenaamd om bij te dragen aan de nationale revolutie, en stelde het land zich aggressiever op ten aanzien van zijn buurlanden. Tussen 1966 en 1967 had de Volksrepubliek geschillen met dertig van de vijftig landen waar ze relaties mee onderhield.<sup>34</sup> Terwijl China zichzelf al had gedistantieerd van de twee grootmachten verloor het nu ook contact met de rest van de wereld.

Over de hele wereld werd geschokt gereageerd op de Culturele Revolutie. In 1966 en 1967 werd dit zichtbaar door een afname in Afrikaanse steun voor toetreding van Peking tot de Verenigde Naties. Het Westen hief niet alleen zijn vinger naar de politieke vervolgingen, maar keek ook met groeiende bezorgdheid naar de gevolgen die het Chinese isolement kon hebben voor de vrede in Oost-Azië. In de jaarlijkse *Report on the Situation in the Far East*, opgesteld door afgevaardigden van een aantal NAVO-landen, werd hier tussen 1968 en 1970 met zorg naar verwezen. Zo werd gesteld dat “[i]t remains in the Western interest that China should be brought out of her isolation.”<sup>35</sup> Mao had zich al eerder onberekenbaar getoond, en de nieuwe ontwikkelingen maakten zijn handelingen nog ondoorzichtiger. Vreemd genoeg leidde de Culturele Revolutie hierdoor indirect tot een opener

---

<sup>31</sup> Ibidem, 183-184.

<sup>32</sup> Ibidem, 193.

<sup>33</sup> Ning, *Dynamics of foreign-policy*, 49-50.

<sup>34</sup> Mark, *China and the World*, 64.

<sup>35</sup> Nationaal Archief, Den Haag (hierna: NL-HaNA), Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 693, 'Gedachtenwisseling betreffende het Verre Oosten', DOA aan zaakgelastigde, 8 december 1969.

houding van het Westen. Extra aangemoedigd door de groeiende nucleaire kennis in China - na de eerste atoomtest in 1964 volgde in 1967 de eerste waterstofbom test - groeide het idee dat de Volksrepubliek door het zoeken van toenadering uit haar isolement gehaald moest worden.<sup>36</sup>

In de loop van 1968 kreeg het Westen waar het op hoopte. Teleurgesteld door de uitblijvende ideologische resultaten en de chaos waarin het land was gestort door de Culturele Revolutie haalde Mao een deel van de verbannen partijleden terug en stuurde hij een aantal radicale leden van de Rode Garde juist naar het platteland.<sup>37</sup> Tegelijkertijd begon hij zich te realiseren dat hij niet eindeloos door kon gaan zijn burens tegen elkaar uit te spelen. Het risico dat zij zich ooit gezamenlijk tegen China zouden keren leek te groeien. De tijd van confrontatie op alle fronten leek voorbij.<sup>38</sup> In 1969 en in 1970 verklaarde Mao openlijk dat hij toenadering wilde zoeken tot Derde Wereldlanden en de Verenigde Staten.<sup>39</sup> Hier gaan we in hoofdstuk drie verder op in.

### 1.3. De Volksrepubliek en de Verenigde Naties

Nu we een scherper beeld hebben van de algemene houding van China tijdens de jaren vijftig en zestig gaan we dieper in op de zetelkwestie. De kwestie kan in een bredere context omtrent toetreding van nieuwe leden tot de Verenigde Naties worden geplaatst. Normaal gesproken wordt er op aanraden van de Veiligheidsraad in de Algemene Vergadering gestemd over de toetreding van een nieuw lid. Hoewel de Verenigde Naties volgens haar Handvest in principe open staat voor alle vredelievende landen, zorgde de Koude Oorlog ervoor dat er gedurende de eerste tien jaar bijna geen nieuwe lidstaten werden toegelaten door veto's op basis van ideologische verschillen. In 1955 werd deze patstelling doorbroken doordat de Veiligheidsraad in een klap de toetreding van een groot aantal landen aanbeval. Hierna werd vrijwel geen veto meer uitgesproken door de Veiligheidsraad over toelating, en kon elke toetreding worden besproken door de Algemene Vergadering.<sup>40</sup>

Dat betekende echter niet dat de weg open lag voor de Volksrepubliek: het probleem dat er twee vertegenwoordigers waren van hetzelfde land bleef. Het was de nationalistische regering in Taipei die China in de Verenigde Naties vertegenwoordigde, terwijl Peking sinds 1949 het overgrote deel van het land bestuurde. Er waren grofweg drie mogelijkheden om deze vreemde situatie te doorbreken. Allereerst was er de twee-Chinaoplossing. Volgens deze oplossing zouden de regeringen in Peking en Taiwan beide moeten accepteren dat ze slechts een deel van China vertegenwoordigden, en zouden ze vervolgens beide een zetel in de Algemene Vergadering bemachtigen. Deze oplossing, ook wel *dual representation* genoemd, liep echter stuk op fundamentele problemen. Allereerst bleven

---

<sup>36</sup> Ann Kent, *Beyond compliance. China, international organizations and global security* (Singapore 2009), 46.

<sup>37</sup> Kissinger, *On China*, 110.

<sup>38</sup> Ibidem, 201.

<sup>39</sup> Kent, *Beyond compliance*, 47.

<sup>40</sup> Robert F. Gorman, *Great debates at the United Nations. An Encyclopedia of Fifty Key Issues, 1945-2000* (Westport 2001), 108.

beide regeringen volharden in hun claim dat zij de enige rechtmatige vertegenwoordiger waren van heel China, en bleven zij het bestaansrecht van de ander betwisten. Daarnaast was er geen procedure voor een dergelijke wijziging en was er het volkenrechtelijke vraagstuk of een land in de Verenigde Naties wel twee verschillende vertegenwoordigers kon hebben. Dit laatste lag met oog op de deling van andere landen, zoals Duitsland, Korea en Vietnam, erg gevoelig. Als China twee vertegenwoordigers kon hebben, zou dat misschien ook voor deze landen gaan gelden. De tweede variant was de één-Chinaoplossing. Hierbij zou Peking de zetel in de Verenigde Naties overnemen, waardoor de nationalistische regering volkenrechtelijk alle erkenning zou verliezen. Individuele landen konden bij deze optie wel bilaterale relaties blijven onderhouden met Taipei. Een derde mogelijkheid, de twee-statenoplossing, was een tussenvorm. Peking zou de zetel van China overnemen, waarna Taipei zou toetreden als nieuw lid van de Verenigde Naties zonder zichzelf nog langer als China te beschouwen. Volkenrechtelijk was deze oplossing een stuk eenvoudiger dan de twee-Chinaoplossing, maar opnieuw leek de kans klein dat beide regeringen deze officiële deling van China zouden accepteren. Peking liet duidelijk doorschemeren dat ze alleen akkoord zou gaan met de één-Chinaoplossing, terwijl Taipei stug probeerden vast te houden aan de status quo.

Er was echter nog een vraagstuk dat de kwestie moeilijk maakte. Voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog was het eiland Taiwan, toen bekend als Formosa, bezet door Japan. Als onderdeel van de vredesovereenkomsten in 1951 was besloten dat Japan afstand deed van alle rechten op het eiland. Er werd echter niet aangegeven wie deze rechten overnam. De Volksrepubliek zou er steeds op wijzen het eiland als onderdeel van haar grondgebied te zien, maar internationaal waren hier geen doorslaggevende afspraken over gemaakt.<sup>41</sup> Aangezien dit staatkundige debat in Nederland nooit een grote rol heeft gespeeld, zullen we er in deze scriptie geen verdere aandacht aan besteden.

De zetelkwestie deed de relatie tussen de Volksrepubliek en de Verenigde Naties langzaam verslechteren. Aanvankelijk waren de Chinese communisten positief over de oprichting van de Verenigde Naties. In 1945 verklaarde Mao dat hij de oprichtingsbijeenkomst in San Francisco verwelkomde en stuurde hij een communistische afvaardiging die het Handvest ondertekende.<sup>42</sup> Na de overwinning in de burgeroorlog gingen de communisten ervan uit dat zij vanzelfsprekend de Chinese zetels in de organisatie over zouden nemen. De vooruitzichten hiertoe waren tot 1950 ook nog positief. Nadat de Chinese minister van Buitenlandse Zaken op 19 november 1949 een telegram stuurde aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, waarin hij aangaf dat zijn regering de juridische basis van de Chinese vertegenwoordiger van dat moment verwierp en vond dat die niet in staat was de Chinese bevolking te vertegenwoordigen, werd de kwestie in de Veiligheidsraad

---

<sup>41</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 16265, 'Nederlands beleid t.a.v. China', DOA, 2 oktober 1959.

<sup>42</sup> Kent, *Beyond compliance*, 36.

voorgelegd.<sup>43</sup> Volgens de toenmalige secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Trygve Lie, moest een land vertegenwoordigd worden door de regering die is “in a position to employ the resources and direct the people of the State in fulfilment of the obligations of membership”, en was het de communistische regering die daaraan voldeed. Vijf leden van de veiligheidsraad, India, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Joegoslavië en de Sovjet-Unie, erkenden op dat moment de Volksrepubliek al, en de verwachting was dat Egypte, Ecuador en Frankrijk ook overgehaald zouden kunnen worden voor het vervangen van de vertegenwoordiging te stemmen.<sup>44</sup> Aangezien de kwestie echter niet was opgenomen in de agenda, werd besloten stemming uit te stellen tot een later moment. De Russische vertegenwoordiger weigerde mee te werken aan een organisatie waaraan de illegale vertegenwoordiging van China deelnam, en verliet uit protest de vergadering.<sup>45</sup>

De aanvankelijke goede kansen voor de Volksrepubliek keerden na de uitbraak van de oorlog in Korea in juni 1950. Door de afwezigheid van de Sovjet-Unie was de Veiligheidsraad in staat meerdere resoluties aan te nemen die het Noorden veroordeelden.<sup>46</sup> Hoewel China er nog niet bij betrokken was, werd de zetelkwestie in de Veiligheidsraad in toenemende mate gekoppeld aan de Korea-oorlog. De discussie over de toetreding van de Volksrepubliek liep daardoor vast.<sup>47</sup> Uiteindelijk besloot de Veiligheidsraad dat eerst de Algemene Vergadering zich over het vraagstuk moest uitspreken.<sup>48</sup> In september 1950 kwam de Chinese zetelkwestie daar aan de hand van verschillende ontwerp-resoluties ter sprake. De voorstellen van India en de Sovjet-Unie om de nationalistische regering uit de Verenigde Naties te zetten en de Volksrepubliek toe te laten treden haalden geen meerderheid. Wel werd er een Canadese resolutie aangenomen om een speciale commissie in te stellen die de kwestie verder zou uitzoeken.<sup>49</sup> Het rapport dat deze commissie produceerde zou later voor kennisgeving worden aangenomen. Een maand na deze sessie van de Algemene Vergadering besloot de Volksrepubliek zich te mengen in de Korea-oorlog. Deze daad, bestempeld door de Veiligheidsraad als agressief, verkleinde de kansen voor de Volksrepubliek op toetreding nog verder, aangezien er daardoor gedurende de jaren vijftig en zestig grote vraagtekens werden gesteld bij de vredelievendheid van het land.<sup>50</sup>

---

<sup>43</sup> Verenigde Naties, ‘Report of the Security Council to the General Assembly. Covering the period from 16 July 1949 to 15 July 1950’, 51.

<sup>44</sup> Kent, *Beyond compliance*, 37.

<sup>45</sup> Verenigde Naties, ‘Report of the Security Council to the General Assembly. Covering the period from 16 July 1949 to 15 July 1950’, 55.

<sup>46</sup> Gorman, *Great Debates at the United Nations*, 114.

<sup>47</sup> Kent, *Beyond compliance*, 38.

<sup>48</sup> *Ibidem*, 38.

<sup>49</sup> Verenigde Naties, ‘Annual report of the Secretary-General on the Work of the Organization from 1 July 1950 to 30 June 1951’, 72.

<sup>50</sup> Gorman, *Great Debates at the United Nations*, 111.



De kansen voor de Volksrepubliek leken voorlopig verkeken. Door de geringe steun voor de toetreding van Peking konden de Verenigde Staten er van 1951 tot en met 1960 via een resolutie voor zorgen dat de kwestie niet werd besproken in de Algemene Vergadering. Toen vanaf 1961 de steun voor de Volksrepubliek langzaam groeide, veranderden de Verenigde Staten van tactiek. Sinds dat jaar werd de kwestie elk jaar wel in de Algemene Vergadering besproken, maar werd door een nieuwe Amerikaanse resolutie bepaald dat de Chinese vertegenwoordiging een belangrijke zaak was, waardoor een tweederde meerderheid nodig was om de situatie te wijzigen. Door Pekinggezinde landen, de eerste twee jaar door de Sovjet-Unie en de jaren daarop door Albanië, werd een resolutie ingediend die opriep tot de vervanging van de Chinese vertegenwoordiging door Peking, waardoor Taipei zou worden uitgesloten. Deze twee resoluties bepaalden gedurende de jaren zestig de discussie omtrent de zetelkwestie. In de rest van deze scriptie zal naar de Amerikaanse resolutie om een tweederde meerderheid te eisen worden verwezen als de “procedurele” resolutie. De resolutie behelsde geen oplossing voor de zetelkwestie zelf, maar ging om de procedure waarop een eventuele wijziging tot stand moest komen. Naar de Sovjet en Albanese resoluties, die wel een oplossing voor de kwestie zelf voor ogen hadden, wordt verwezen als de “substantiële” resoluties. Dit is dezelfde terminologie als op Buitenlandse Zaken werd gebruikt. Hoewel de substantiële resoluties in tegenstelling tot de jaren daarvoor vanaf 1961 dus wel in stemming werden gebracht, en er zoals we verderop zullen zien groeiende steun kwam voor de toetreding van Peking, werd er voorlopig nog geen meerderheid verwacht. De procedurele resolutie maakte de toetreding van Peking nog onwaarschijnlijker.

De blijvende vertegenwoordiging van Taipei in de Verenigde Naties en de veroordeling van het Chinese optreden in Korea zorgden ervoor dat de aanvankelijke positieve houding van de Volksrepubliek ten aanzien van de Verenigde Naties omsloeg. Hoewel de Volksrepubliek nog steeds erkende dat de organisatie een belangrijke rol kon spelen in de wereld, bekritiseerde het land een groot aantal acties van de Verenigde Naties. Het falen van de organisatie zou komen door het misbruik dat de Verenigde Staten ervan maakten.<sup>51</sup> De oplopende kritiek vanuit de Volksrepubliek bereikte in 1965 een hoogtepunt. In dat jaar dreigde Zhou Enlai, aangespoord door het uittreden van Indonesië uit de Verenigde Naties, met het opzetten van een alternatieve, revolutionaire organisatie. Volgens Ann Kent sloot deze poging om internationale instituties te hervormen naadloos aan bij de Culturele Revolutie, gericht op nationale hervormingen, die op het punt stond uit te barsten.<sup>52</sup> De Nederlandse zaakgelastigde in Peking rapporteerde in februari 1965 dat hij het vermoeden had dat de

---

<sup>51</sup> Kent, *Beyond compliance*, 39.

<sup>52</sup> *Ibidem*, 46.

Volksrepubliek was afgestapt van de pogingen om de zetel in de Verenigde Naties te bemachtigen en begonnen was aan een poging de organisatie te ontbinden.<sup>53</sup>

Terwijl de Volksrepubliek het functioneren van de Verenigde Naties bekritiseerde omdat ze geen zetel mocht bekleden, stelde ze tevens voorwaarden voor het eventuele eigen toetreden tot de organisatie. Steeds benadrukte de Volksrepubliek dat ze pas zou toetreden als de “illegale” vertegenwoordiging uit Taiwan uit de organisatie zou worden gezet. In 1965 ging de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Chen Yi, nog verder in zijn voorwaarden door te stellen dat “[t]he UN must also resolutely condemn US imperialism, the biggest aggressor of the contemporary times, and cancel its slanderous resolution condemning China and the Korean Democratic People’s Republic as aggressors, and all its other erroneous resolutions. The UN charter must be reviewed and revised by all countries of the world. Its memberships must include all independent countries to the exclusion of all imperialist puppets.”<sup>54</sup>

Het eind van de jaren zestig bracht een nieuwe Chinese houding met zich mee. Zoals in de vorige paragraaf al staat vermeld, haalde Mao rond die tijd de scherpe kantjes af van zijn buitenlands beleid. De NAVO-landen merkte deze omslag op. Zij stelden dat de Volksrepubliek haar isolement aan het verlaten was met het doel de zetel in de Verenigde Naties te verkrijgen.<sup>55</sup> In 1970 behaalde de stemming over de substantiële resolutie voor het eerst een gewone meerderheid. Deze symbolische overwinning, die door de eis van een tweederde meerderheid echter geen effect had, was een grote boost voor China en werd in de Algemene Vergadering ontvangen met een spontaan applaus.<sup>56</sup> Een jaar later werd door het verwerpen van de Amerikaanse procedurele resolutie en de groeiende meerderheid voor de substantiële resolutie de toetreding van de Volksrepubliek tot de Verenigde Naties verwezenlijkt.

#### 1.4. Conclusie

Ondanks hun overwinning in 1949 moesten de communisten meer dan twee decennia wachten voor ze de Chinese zetel in de Verenigde Naties mochten overnemen. Tot die tijd bleef de nationalistische regering, die was gevlucht naar Taiwan, officieel de vertegenwoordiger van China. De Koude Oorlog maakte de vervanging van de Chinese zetel een gevoelig vraagstuk. De Verenigde Staten stond pal achter de nationalistes in hun claim de rechtmatige vertegenwoordiging van China te zijn, en een grote meerderheid van staten volgde dit voorbeeld. Ondertussen vergrootte Mao’s eigenaardige

---

<sup>53</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 570, 'China en de Verenigde Naties', Zaakgelastigde aan Minister, 23 februari 1965.

<sup>54</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China Topics: China and the United Nations', 14 oktober 1970.

<sup>55</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 693, 'Bijeenkomst Verre-Oosten experts NAVO-landen', DOA aan zaakgelastigde, 30 november 1970.

<sup>56</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Chinese zetel', P.V. New York aan buza, 20 november 1970.

houding op het internationale toneel zijn kansen om deze situatie te veranderen niet. Nadat de Volksrepubliek de confrontatie had gezocht met diverse landen, waaronder de twee grootmachten, en het een veroordeling moest incasseren van de Verenigde Naties naar aanleiding van haar optreden in de Korea-oorlog, keerde het land zich in de jaren zestig volledig naar binnen. Tevens ging de Volksrepubliek zich steeds negatiever uitlaten over de Verenigde Naties. De verschillende oplossingen die genoemd werden om Peking toe te laten treden, waarbij Peking Taipei zou vervangen, waarbij beide delegaties China zouden vertegenwoordigen of waarbij Peking China zou vertegenwoordigen en Taipei als nieuw lidstaat zou toetreden, konden daardoor niet op genoeg steun rekenen in de Algemene Vergadering. Pas toen de Volksrepubliek het internationale toneel opnieuw ging betreden en actief ging lobbyen voor het bekleden van de Chinese zetel, groeide de steun voor haar zaak. Op deze internationale veranderingen gaat hoofdstuk drie verder in. Eerst gaan we dieper in op de verhoudingen tussen Nederland en de Volksrepubliek.

## 2. Nederlands-Chinese betrekkingen (1949-1971)

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van de Chinese zetelkwestie benaderd vanuit Nederlands perspectief. In de eerste paragraaf zullen de algemene betrekkingen tussen de twee landen worden beschreven. In de paragraaf daarna gaan we in op de Nederlandse houding in de zetelkwestie. Nederland volgde grotendeels de Amerikaanse lijn, maar deed dat niet omdat het dezelfde mening was toegedaan. Sterker nog, terwijl Nederland in principe vóór de toetreding van Peking tot de Verenigde Naties was, steunde het land steeds weer Amerikaanse pogingen om een besluit uit te stellen. In de laatste paragraaf worden de politieke ontwikkelingen in Nederland aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig beschreven. Hier komt de twijfel over de te volgen koers, die in 1971 zou leiden tot een omslag in het stemgedrag, al naar voren komen.

### 2.1. Een moeizame relatie

In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat er maar weinig westerse landen waren die in het eerste jaar naar het einde van de Chinese burgeroorlog overgingen tot erkenning van de Volksrepubliek. Nederland was een van deze weinige landen. Op 27 maart 1950 bracht de Nederlandse vertegenwoordiger in China de Volksrepubliek op de hoogte dat Nederland haar nieuwe regering erkende. Aan de Tweede Kamer verantwoorde minister Stikker dit aan de hand van drie punten.<sup>57</sup> Allereerst was er het feit dat de regering van Mao effectieve controle uitoefende over bijna het gehele Chinese grondgebied. Ten tweede vond de regering het belangrijk dat het verkeer tussen alle volken zoveel mogelijk langs “regelmatige kanalen” werd geleid. In de ministerraad noemde Stikker het gevaar dat langdurige uitsluiting van de Volksrepubliek kon vormen voor het functioneren van de Verenigde Naties en daarmee voor de Nederlandse belangen.<sup>58</sup> Het derde punt was de aanname dat alleen door erkenning van het nieuwe regime de economische en geestelijke belangen van Nederland konden worden beschermd en bevorderd. De minister onderstreepte in de Tweede Kamer dat erkenning van een regering geen waardering van haar beginselen betekende. Volgens historici speelde nog een andere belangrijke reden mee voor de erkenning van de Volksrepubliek. Nederland had in deze periode nog de ambitie om, ondanks het verlies van Nederlands-Indië, actief te blijven in Oost-Azië. De Nederlands-Indonesische Unie, die bij de soevereiniteitsoverdracht werd opgericht, bepaalde namelijk dat het buitenlands beleid van Nederland gekoppeld werd aan die van Indonesië. Toenadering tot het grote China leek daardoor onvermijdelijk.<sup>59</sup> Nederland hoopte de erkenning van Peking uit te kunnen ruilen voor Chinese erkenning van Indonesië.

---

<sup>57</sup> Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1949-1950 nummer 72', ingezonden 29 maart 1950.

<sup>58</sup> NL-HaNA, Archief van Raad van Ministers, 2.02.05.02, inv.nr. 394, 'Notulen van de vergaderingen van de Raad van de Ministers', Stikker aan de Ministerraad, 13 maart 1950.

<sup>59</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 148.

De vroege erkenning bleek echter geen zekerheid voor goede relaties tussen Nederland en de Volksrepubliek. Zoals in het eerste hoofdstuk al is aangegeven, wilde Mao relaties met het Westen uit het verleden niet zomaar overnemen, omdat deze waren aangegaan op ongelijke basis. Landen die de Volksrepubliek erkenden moesten nieuwe onderhandelingen aangaan voordat diplomatieke relaties konden worden aangeknoopt. De oorlog in Korea brak echter uit voordat de meeste landen hierin slaagden. Door de Chinese steun aan het Noorden en de veroordeling hiervan door de Veiligheidsraad werd het vredelievende karakter van de Volksrepubliek ter discussie gesteld. Nederland was bij dit conflict betrokken door de troepen die het stuurde om aan de kant van het Zuiden te vechten.<sup>60</sup> Daarnaast stemde Nederland in 1951 in de Algemene Vergadering vóór de veroordeling van de Chinese inmenging. Pas na het einde van deze oorlog in juli 1953, en na de Akkoorden van Geneve in juli 1954, nam de argwaan tussen de twee landen af. De onderhandelingen over een diplomatieke vertegenwoordiging werden hervat en in november 1954 werd een overeenkomst bereikt. Diplomatieke vertegenwoordigers werden uitgewisseld, maar niet op ambassadeursniveau. De uitblijvende Nederlandse steun voor de poging van Peking om de Chinese zetel in de Verenigde Naties over te nemen was een reden voor de Volksrepubliek om diplomatieke vertegenwoordiging op het hoogste niveau te blokkeren.<sup>61</sup> Deze Nederlandse tegenwerking in de zetelkwestie, die in de volgende paragraaf verder zal worden beschreven, de verbetering van de betrekkingen gedurende de jaren vijftig en zestig in de weg zitten.

Maar er waren meerdere zaken die de relaties tussen Nederland en de Volksrepubliek bemoeilijkte. Allereerst was er het ideologische verschil. De communistische partij streefde er aanvankelijk naar om de economie van de Volksrepubliek in te richten naar het model van de Sovjet-Unie en later als autarkie. Deze fundamenteel verschillende economische modellen maakten economische banden met Nederland moeizaam.<sup>62</sup> Maar nog belangrijker was dat de angst voor het communisme in Nederland toenadering in de weg zat. Deze angst speelde in de jaren vijftig en zestig een belangrijke rol in het buitenlands beleid van Nederland.<sup>63</sup>

Er was nog een belangrijk conflict dat invloed had op de relatie tussen Nederland en de Volksrepubliek. China steunde Indonesië openlijk in zijn poging om de onafhankelijkheid van Nieuw-Guinea, het laatste Nederlandse bezit in Azië, af te dwingen. Na de soevereiniteitsoverdracht van Indonesië had Nederland de controle over dit territorium behouden. Hoewel er geen materieel profijt was aan deze kolonie, hechtten Nederlanders een grote immateriële waarde aan dit laatste Aziatische bezit. Nederlanders wilde simpelweg niet accepteren dat zij de volledige controle over Nederlands-

---

<sup>60</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 103.

<sup>61</sup> Leonard Blussé en Floris-Jan van Luyn, *China en de Nederlanders: geschiedenis van de Nederlands-Chinese betrekkingen 1600-2008* (Zutphen 2008), 201.

<sup>62</sup> *Ibidem*, 201.

<sup>63</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 228.

Indië verloren, en zagen eer in het omvormen van Nieuw-Guinea tot een modelkolonie. Later groeide ook het idee dat het gebied een strategisch bastion vormde van de vrije wereld.<sup>64</sup> Indonesië vond echter dat Nederland afstand moest doen van Nieuw-Guinea. Dit meningsverschil zorgde voor een groeiende kloof tussen beide landen.<sup>65</sup> In 1956 kwam er een einde aan de Unie die de landen verbond en in 1960 zou Indonesië zelfs alle betrekkingen met Nederland verbreken.<sup>66</sup> De Volksrepubliek beloofde Indonesië officieel militaire steun mocht de kwestie escaleren. Hier werd in Nederland onthutst op gereageerd. In de Tweede Kamer werd zelfs geopperd alle banden met de Volksrepubliek te verbreken als reactie op deze steunbetuiging.<sup>67</sup> Zoals we verderop zullen zien zou de kwestie rond Nieuw-Guinea ook invloed hebben op de relatie tussen Nederland en de Verenigde Staten en op de Nederlandse houding in de zetelkwestie.

De Chinese rol bij de Nieuw-Guineakwestie past in een breder plaatje van groeiende betrokkenheid van Peking bij de Derde Wereld. Nederland keek met argusogen naar de politieke ontwikkelingen in de voormalige koloniën. De dreiging van toenemende communistische invloed op de Derde Wereld was één reden voor argwaan.<sup>68</sup> Daarnaast bundelden deze nieuwe landen hun krachten om zich buiten de twee bestaande blokken te positioneren. Een van hun doelstellingen, het tegengaan van kolonialisme, stond lijnrecht op de Nederlandse belangen.<sup>69</sup> In de Verenigde Naties betuigden Afro-Aziatische landen hun steun aan het Indonesische standpunt in de Nieuw-Guinea kwestie. De Chinese relatie met de Derde Wereld komt in het volgende hoofdstuk nader aan bod, maar belangrijk was dat Mao zijn land als leider van de ongebonden landen beschouwde, waardoor de relatie met Nederland nog verder verslechterde.

Deze kwesties speelden allen al in de jaren vijftig. Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, trok China zich tijdens de jaren zestig terug van het internationale toneel. Dit verslechterde de toch al moeizame relaties met Nederland nog verder. Een veel aangehaalde uiting hiervan is een diplomatiek incident dat in 1966 plaatsvond. Nadat iemand uit een groep Chinese ingenieurs die in Den Haag was voor een conferentie, tijdens een poging over te lopen naar de Verenigde Staten gewond raakte, ontvoerden enkele Chinezen hem naar de Chinese vertegenwoordiging. De gewonde overleed, waarop de Nederlandse regering de overige ingenieurs wilde verhoren. Zij verbleven op de vertegenwoordiging, waarna de Nederlandse politie deze afgrendelde. Peking reageerde door de Nederlandse zaakgelastigde *persona non grata* te verklaren en te beletten dat hij China zou verlaten.

---

<sup>64</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 35-36.

<sup>65</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 194.

<sup>66</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 36.

<sup>67</sup> Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1961-1962 nummer 37', ingezonden 8 maart 1962.

<sup>68</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 40.

<sup>69</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 177.

Pas na vijf maanden werd een oplossing gevonden voor dit conflict, maar de diplomatieke schade was groot.<sup>70</sup>

Er was gedurende de jaren vijftig en zestig dus sprake van een moeizame relatie tussen Peking en Den Haag. Toch stonden de Nederlanders voorzichtig open voor de verbetering van de relaties. In een rapport over het Nederlands beleid ten aanzien van China werden de betrekkingen geëvalueerd. Teleurstellend werd geconcludeerd dat de erkenning van de Volksrepubliek geen economische vruchten af had geworpen. Landen zonder diplomatieke banden hadden zelfs betere handelsbetrekkingen met de Volksrepubliek dan Nederland. Vanuit het bedrijfsleven kwam de roep om het sluiten van een handelsverdrag, en ook Peking leek hiervoor open te staan. Op Buitenlandse Zaken heerste echter het vermoeden dat de Chinese autoriteiten “een eventuele Nederlandse wens tot uitbreiding van de handel met China zouden gebruiken als hefboom voor de bevrediging van bepaalde Chinese politieke desiderata,” waarbij specifiek een verandering van de Nederlandse houding in de zetelkwestie werd genoemd. Gebleken was dat “communistische autoriteiten Nederlandse pogingen tot een nauwer aanhalen van de betrekkingen trachten te gebruiken om daarmee politieke concessies af te dwingen.”<sup>71</sup> Hetzelfde gold voor het eventuele uitwisselen van ambassadeurs. “Bezwaren tegen wijziging van het niveau der relaties liggen niet aan Nederlandse kant, hetgeen Peking bekend is,” zou Luns daarover zeggen.<sup>72</sup> Terwijl er vanuit het bedrijfsleven een roep was voor betere handelsrelaties en terwijl de regering open stond voor verdere toenadering, weigerde de Nederlandse overheid dit te bereiken door het doen van politieke concessies. Peking benadrukte juist steeds weer dat de Nederlandse houding in de zetelkwestie in de weg lag voor de verbetering van de betrekkingen. Op die houding gaan we nu verder in.

## 2.2. Nederland en de zetelkwestie

De zetelkwestie bleef een centrale rol spelen in de moeizame relatie tussen Nederland en de Volksrepubliek. Het Nederlandse stemgedrag stemde Peking niet tevreden. Zoals hierboven al is beschreven, erkende Nederland in 1950 als één van de eerste Westerse landen de communistische regering als rechtmatige vertegenwoordiging van China. In datzelfde jaar stemde Nederland eenmalig vóór toetreding van de Volksrepubliek tot de Verenigde Naties. De jurist professor Tammes stelde in 1965, in een onderzoek waar later vaak naar terugverwezen werd, dat dit een logische keuze was. Het vervangen van de vertegenwoordiging van een lidstaat van de Verenigde Naties was volgens hem een

---

<sup>70</sup> Frans-Paul van der Putten, 'Van semi-kolonie naar economische wereldmacht. China's toepassing van diplomatieke en economische middelen in de betrekkingen met Nederland sinds het einde van de negentiende eeuw', in: J. Thomas Lindblad en Alicia Schrikker (red), *Het verre gezicht. Politieke en culturele relaties tussen Nederland en Azië, Afrika en Amerika* (Franeker 2011) 372-388, 381.

<sup>71</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 16265, 'Nederlands beleid t.a.v. China', DOA, 2 oktober 1959.

<sup>72</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 11718, 'Niveau diplomatieke betrekkingen met de C.V.R.', minister, 29 januari 1971.

objectieve afweging, in tegenstelling tot het toelaten van een nieuw lid waarbij een oordeel over de vredelievendheid van een land meespeelt. Het ging er bij het wijzigen van een vertegenwoordiging om welke regering het beste in staat is een land te representeren, en Nederland had zijn afweging al gemaakt door de Volksrepubliek te erkennen.<sup>73</sup> Volgens Voorhoeve speelde in deze aanvankelijke stem vóór ook mee dat de pragmatische toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Stikker het niet redelijk vond om puur uit anticommunistische overweging tegen de vertegenwoordiging van een kwart van de wereldbevolking te stemmen.<sup>74</sup>

Door de Korea-oorlog werd Nederland echter gedwongen van deze pragmatische houding af te stappen. Vanaf 1951 stemde Nederland vóór de Amerikaanse resolutie om de zetelkwestie van de agenda van de Algemene Vergadering te houden. In stemverklaringen werd gesteld dat dit besluit voortkwam uit het standpunt dat een dergelijk politiek gevoelige kwestie door de Veiligheidsraad in plaats van de Algemene Vergadering moest worden bepaald.<sup>75</sup> Uit interne stukken blijkt echter dat vooral de houding van bondgenoten van belang was. Hoewel Luns in 1955 stelde dat “de Regering het in beginsel gewenst [achtte] dat de Regering van Communistisch China als representant van China tot de V.N.Organen [werd] toegelaten”, gaf hij tevens aan dat dat niet wenselijk was zolang de “Grote Drie”, Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten, hun houding in deze kwestie niet wijzigden.<sup>76</sup> In de loop van de jaren vijftig werd vooral de houding van de Verenigde Staten in deze kwestie steeds belangrijker. In 1959 stelde een Nederlands rapport dat een overwinning van de Volksrepubliek in de zetelkwestie een te grote negatieve invloed zou hebben op het imago van de Verenigde Staten, wat indirect nadelig zou zijn voor Nederland zelf.<sup>77</sup>

De bijna onvoorwaardelijke steun aan de Verenigde Staten waar de Nederlandse buitenlandse politiek later door zou worden gekenmerkt, was in de eerste jaren na de oorlog nog niet vanzelfsprekend. Aanvankelijk waren er nog geluiden om terug te keren naar de traditie van neutraliteit. Toch koos Nederland er eind jaren veertig voor de Amerikaanse hegemonie te aanvaarden.<sup>78</sup> Deze steun voor de Verenigde Staten kan deels worden verklaard uit het feit dat het land als bevrijder een bijzondere positie had verworven in de publieke opinie in Nederland,<sup>79</sup> maar was ook gestoeld op eigen belang van Nederland. Er kunnen twee hoofdredenen worden onderscheiden voor het Nederlandse atlanticisme. Enerzijds werd toenadering tot de Verenigde

---

<sup>73</sup> NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 783, 'Aantekening van prof. A.J.P. Tammes', 10 november 1965.

<sup>74</sup> Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 208.

<sup>75</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 16265, 'Nederlands beleid t.a.v. China', DOA, 2 oktober 1959.

<sup>76</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, 'Toelating Communistisch China tot de V.N.', Luns aan Minister, 14 september 1955.

<sup>77</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 16265, 'Nederlands beleid t.a.v. China', DOA, 2 oktober 1959.

<sup>78</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 138.

<sup>79</sup> Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 326.



Staten beschouwd als beste bescherming van Europa tegen de Sovjetdreiging. Anderzijds werd het betrekken van de Verenigde Staten bij Europa gezien als de beste manier om de Nederlandse belangen in de westerse wereld te behartigen.<sup>80</sup> Het grote symbool voor het Nederlandse atlanticisme was Joseph Luns. Al vanaf 1952 was Luns betrokken bij het Nederlands buitenlands beleid. Aanvankelijk als minister zonder portefeuille, verantwoordelijk voor de bilaterale betrekkingen en zaken van de Verenigde Naties, en vanaf 1956 als minister van Buitenlandse Zaken.<sup>81</sup>

Het Nederlandse stemgedrag in de Chinese zetelkwestie was in de jaren vijftig dus sterk afhankelijk van de houding van de Westerse bondgenoten, met name de Verenigde Staten. Zoals we in het vorige hoofdstuk al gezien hebben, veranderden de Verenigde Staten vanaf 1961 van tactiek. Sindsdien werd de discussie bepaald door de zogenoemde “procedurale” en de “substantiële” resoluties. Deze nieuwe situatie bracht tevens een nieuwe discussie op gang onder de Nederlandse beleidsmakers. Nederland probeerde noch de Volksrepubliek, noch de Verenigde Staten voor het hoofd te stoten. Zoals hierboven al is genoemd, was Nederland in principe voorstander van toetreding van de Volksrepubliek tot de Verenigde Naties. Het feit dat Nederland al zo lang betrekkingen had met de Volksrepubliek speelde een belangrijke rol in dit standpunt. Vanaf 1961 zouden, nadat duidelijk werd dat het Verenigd Koninkrijk zijn stem zou veranderen, alle andere landen met diplomatieke betrekkingen met de Volksrepubliek vóór toetreding van Peking stemmen.<sup>82</sup> Nederland kon het zich niet veroorloven hier teveel van af te wijken. Maar er waren meer redenen om niet tegen toetreding van Peking te stemmen. Nederland hoopte nog steeds op intensivering van de handelsbetrekkingen. Het was duidelijk dat een stem tegen toetreding van Peking dit in de weg zou staan. Beleidsmakers waren daarnaast bang voor de negatieve invloed van een groter Chinees isolement op de regionale stabiliteit en waren van mening dat uitsluiting van Peking op termijn toch niet houdbaar was en het daarom verstandig was Peking in een vroeg stadium een positief signaal te geven.<sup>83</sup>

Ondanks deze redenen om het stemgedrag ten gunste van Peking aan te passen, wilde Nederland toch niet vóór toetreding stemmen. Het feit dat de Albanese substantiële resolutie een één-China oplossing voor ogen had, was een van de redenen hiervoor. Het uitsluiten van Taipei was voor Nederland niet acceptabel. Daarnaast heerste er angst over de gevolgen van het versterken van het communistische blok in de Verenigde Naties, met name door de inname van de Chinese zetel in de

---

<sup>80</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 209.

<sup>81</sup> Albert Kersten, 'De langste: Joseph Antoine Marie Hubert Luns (1952-1971)', in: Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan (red), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999) 210-227, 213.

<sup>82</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, 'Chinese vertegenwoordiging in de V.N.', Zaakgelastigde aan buza, 23 augustus 1962.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

Veiligheidsraad door Peking.<sup>84</sup> Een andere reden voor het niet willen stemmen vóór toetreding van Peking was dat Nederland de Verenigde Staten niet wilde afvallen. Nederlandse beleidsmakers waren bang voor de gevolgen van een Amerikaanse nederlaag voor de westerse politiek in Zuidoost-Azië.<sup>85</sup>

Er was één kwestie die de relatie met de Amerikanen in deze periode op spanning zette. In 1961 stond in Nederland het behoud van Nieuw-Guinea hoog op de politieke agenda. Volgens sommige historici waren de koloniale belangen een van de weinige redenen voor Nederland om af te wijken van het atlanticisme.<sup>86</sup> Maar hoewel de Amerikanen wegens hun anti-imperialisme een onwaarschijnlijke bondgenoot waren in de poging om een kolonie te behouden, lijkt Nieuw-Guinea bij de zetelkwestie juist de reden te zijn geweest voor Nederland om zich achter de Verenigde Staten te scharen. Vanaf 1958 kwam het conflict met Indonesië over het behoud van Nieuw-Guinea in een eindfase. Nederland probeerde zich van steun van de Verenigde Staten te verzekeren, maar het was onduidelijk in hoeverre Nederland daarop kon rekenen.<sup>87</sup> In toenemende mate werd de Chinese zetelkwestie gekoppeld aan de kwestie van Nieuw-Guinea. Niet alleen de Chinezen legden deze link,<sup>88</sup> ook de Nederlandse ambassadeur in België gaf op instructies van Luns in een vertrouwelijk gesprek met de Belgische minister van Buitenlandse Zaken aan dat het Nederlandse stemgedrag in de zetelkwestie afhankelijk was van de Amerikaanse houding ten aanzien van Nieuw-Guinea.<sup>89</sup> Om de druk op de Verenigde Staten om Nederland in Nieuw-Guinea te helpen te verhogen, overwoog Luns in september 1961 bij de 'Amerikanen enige onzekerheid te laten over uiteindelijk Nederlands standpunt' in de zetelkwestie.<sup>90</sup> De 'nauwe samenwerking welke tussen Nederland en de VS mbt NNG is gegroeid', was in december een 'belangrijk element' in het besluit inderdaad de Amerikaanse resolutie te steunen. Er werd zelfs rekening gehouden met 'het risico dat Peking [door dit besluit] wellicht diplomatieke betrekkingen zal willen verbreken.'<sup>91</sup>

Zowel de relatie met Peking als die met Washington waren dus van belang in de positiebepaling van Nederland met betrekking tot de zetelkwestie in 1961. Toch werd er meer waarde gehecht aan de relatie met de Verenigde Staten, voornamelijk door Nederlandse belangen in Nieuw-

---

<sup>84</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, 'Chinese vertegenwoordiging in de V.N.', DOA aan DNW, 28 september 1962.

<sup>85</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, Luns vanuit New York aan buza, 21 september 1962.

<sup>86</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 92.

<sup>87</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 195.

<sup>88</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 16265, 'Nederlands-Chinese betrekkingen i.v.m. Nederlands Nieuw-Guinea', Zaakgelastigde aan DOA, 28 februari 1962.

<sup>89</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, 'China in de V.N.', buza aan amb. Brussel, 9 oktober 1961.

<sup>90</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, Luns vanuit New York aan buza, 21 september 1961.

<sup>91</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, 'Chinese vertegenwoordiging', Celer aan buza, 13 december 1961.

Guinea. Uiteindelijk werd besloten om vóór alle procedurele resoluties te stemmen die door de Verenigde Staten werden ingediend of gesteund, maar te onthouden van de substantiële resolutie die de toetreding van Peking en de uitstoting van Taipei voor ogen had. Kanttekening op dit tweede stemadvies was dat, zodra zou blijken dat een tweederde meerderheid voor Chinese toetreding haalbaar was, Nederland tegen zou stemmen.<sup>92</sup> De Nederlandse vertegenwoordiging verklaarde in de Algemene Vergadering dat hij de Amerikaanse procedurele resolutie steunde omdat Nederland vond dat de kwestie te gevoelig lag om af te doen met een gewone meerderheid, maar zoals we hebben gezien speelde hier veel meer overwegingen in mee.<sup>93</sup> De steun voor de Amerikaanse procedurele resoluties betekende niet dat de bondgenoten op één lijn zaten. Ze waren het erover eens dat Taipei vertegenwoordigd moest blijven in de Verenigde Naties, maar over de manier waarop verschilden ze van mening. De Verenigde Staten probeerden Peking buiten de Verenigde Naties te houden, terwijl Nederland graag zowel Peking als Taipei vertegenwoordigd zag.

De Nederlandse pogingen zich van Amerikaanse steun in de kwestie van Nieuw-Guinea te verzekeren bleken tevergeefs. In de loop van 1961, na het aantreden van Kennedy, werd steeds duidelijker dat Nederland niet op Amerikaanse steun hoefde te rekenen in geval het zou komen tot een militaire confrontatie over Nieuw-Guinea.<sup>94</sup> Op aandringen van de Verenigde Staten kwamen Nederland en Indonesië op 15 augustus 1962 tot een akkoord over de overdracht van het bestuur van Nieuw-Guinea aan de Verenigde Naties, waarna Indonesië het jaar daarop het gezag zou overnemen. Nu de Nieuw-Guinea kwestie van tafel was, werd in 1962 opnieuw overwogen of het stemgedrag in de zetelkwestie ten gunste van Peking kon worden aangepast. Ondanks de teleurstelling in de uitblijvende Amerikaanse steun zag Luns echter geen reden om afstand te nemen van zijn atlanticisme. Hij bleef zich met betrekking tot Vietnam en de zetelkwestie achter de Verenigde Staten scharen.<sup>95</sup> Je zou zelfs kunnen zeggen dat deze blijvende steun juist mede mogelijk gemaakt werd door het verlies van Nieuw-Guinea. De laatste fundamentele onenigheid tussen de Verenigde Staten en Nederland was immers weggenomen. De jaren zestig waren de hoogtijdagen van het Nederlandse atlanticisme,<sup>96</sup> en de koers in de zetelkwestie die in 1961 was ingeslagen werd de rest van het decennium voortgezet.

### 2.3. Politieke verschuivingen

In de loop van de jaren zestig werd het buitenlands beleid van Nederland steeds meer ter discussie gesteld door de eigen bevolking. Aan het eind van het ministerschap van Luns was er sprake van een

---

<sup>92</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, 'Chinese vertegenwoordiging', Celer aan buza, 13 december 1961.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 197.

<sup>95</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 92.

<sup>96</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 198.

groeïende kloof tussen het regeringsbeleid en de publieke opinie.<sup>97</sup> Daarom wordt het aantreden van de nieuwe minister voor Buitenlandse Zaken, Norbert Schmelzer, vaak gezien als keerpunt in het buitenlands beleid van Nederland. Schmelzer was minister van het op 6 juli 1971 aangetreden kabinet Biesheuvel I, dat bestond uit de partijen ARP, KVP, CHU, VVD en DS'70. Schmelzer zou op een andere manier naar de Oost-West verhoudingen hebben gekeken, de Nederlandse oriëntatie hebben verschoven van de Verenigde Staten naar Europa en meer aandacht hebben besteed aan de publieke opinie. Tijdens zijn eerste persconferentie verklaarde Schmelzer bijvoorbeeld dat hij vond dat de buitenlandse politiek beter moest aansluiten bij de binnenlandse opvattingen daarover, terwijl Luns altijd had gemeend dat het publiek zich niet moest bemoeien met internationale politiek.<sup>98</sup> Deze open houding van Schmelzer paste bij het vernieuwingsstreven van de late jaren zestig, gericht op het transparanter maken van de politiek en het vergroten van de politieke betrokkenheid van burgers.<sup>99</sup>

Toch valt Schmelzer's breuk met zijn voorganger ook te relativiseren. Ook Luns probeerde de Oost-West tegenstelling tot op zekere hoogte te doorbreken. Zo stelde hij een reizend ambassadeur aan die belast was met de Oost-Westbetrekkingen. Het is niet duidelijk of de voorzichtige heroriëntatie onder Luns voortkwam uit de publieke opinie, of werd bepaald door het feit dat de Nederlandse houding steeds verder afweek van zijn bondgenoten, met name in de Benelux.<sup>100</sup> Zelf zei Schmelzer later dat hij zijn beleid niet als een grote breuk met die van zijn voorganger zag. De fundamentele uitgangspunten zouden overeenkomen met die van Luns, maar in de uitvoering daarvan zouden verschillen hebben gezeten.<sup>101</sup> Of er nou sprake was van een grote breuk door het aantreden van de nieuwe minister of niet, dat er aan het begin van de jaren zeventig veranderingen zichtbaar waren in de buitenlandse politiek van Nederland is duidelijk. Hier gaan we verder in op de gevolgen daarvan voor de relatie met de Verenigde Staten en de Volksrepubliek.

Hierboven is al genoemd dat de jaren zestig als hoogtijdagen van het Nederlandse atlanticisme gezien kunnen worden. Aan het eind van de jaren zestig ontstond er echter een steeds grotere afstandelijkheid tegenover de Verenigde Staten in de publieke opinie. Een belangrijke oorzaak hiervan was de groeiende kritiek op het Amerikaanse optreden in Vietnam. Voortvloeiend uit een herbeleving van het pacifisme, dat sinds de Tweede Wereldoorlog grotendeels afwezig was in Nederland,<sup>102</sup> ontstond er groeiende consensus dat de Amerikanen zich uit Vietnam moesten terugtrekken.<sup>103</sup>

---

<sup>97</sup> Ibidem, 339.

<sup>98</sup> Rimko van der Maar, *Welterusten mijnheer de president* (Amsterdam 2007), 175-176.

<sup>99</sup> Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 312.

<sup>100</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 230.

<sup>101</sup> Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 95.

<sup>102</sup> Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', 326.

<sup>103</sup> Van der Maar, *Welterusten mijnheer de president*, 170.

Schmelzer gaf gehoor aan deze publieke opinie. Voor het eerst veroordeelde hij namens Nederland de zware Amerikaanse bombardementen in Vietnam.<sup>104</sup>

Ook in de relatie met het communistische blok traden wijzigingen op. De detente die in deze periode opkwam verminderde de spanning tussen beide kanten van het IJzeren Gordijn. Schmelzer paste, meer dan zijn voorganger, de Nederlandse houding aan deze trend aan. Dit was onder andere te merken aan de erkenning van de DDR en het aangaan van diplomatieke banden met Noord-Vietnam.<sup>105</sup> Ook China kwam door deze veranderende benadering in een nieuw daglicht te staan. Sommige Nederlandse intellectuelen kregen enige sympathie voor het communistische land en zagen het model van de Volksrepubliek als een voorbeeld voor Derde Wereldlanden.<sup>106</sup>

In deze context werd er steeds meer aandacht besteed aan de Chinese zetelkwestie. Zoals we in de voorgaande paragraaf al gezien hebben, was Nederland lang van mening dat zowel Peking als Taipei recht hadden vertegenwoordigd te zijn in de Verenigde Naties. In vrijwel alle partijprogramma's voor de verkiezingen van 1971 was een standpunt over de Chinese zetelkwestie opgenomen, waarbij steeds werd aangegeven dat Peking diende toe te treden tot de Verenigde Naties. Op D66 en de CPN na stelden de partijen echter nog wel dat dit niet ten koste mocht gaan van de zetel van Taipei.<sup>107</sup> Op 16 december 1970 werd in de Tweede Kamer de motie-Van der Stoel aangenomen, waarin de regering werd opgeroepen initiatief te nemen om een twee-staten uitkomst te verwezenlijken.<sup>108</sup> Later lichtte Van der Stoel toe dat zijn motie voor ogen had een Amerikaanse veto tegen toetreding van Peking te voorkomen. De Albanese substantiële resolutie zou volgens hem onaanvaardbaar zijn voor de Amerikanen, dus moest er worden gezocht naar een aanvaardbaar alternatief.<sup>109</sup>

Ook binnen de Nederlandse ambtenarenapparaat werd hernieuwde aandacht besteed aan de zetelkwestie. In juni 1970 stelde de Nederlandse zaakgelastigde in Peking dat de Volksrepubliek de afgelopen maanden signalen had afgegeven dat ze open stond voor verdere toenadering. Volgens de zaakgelastigde was het nu aan Nederland om een signaal terug te sturen. Dit kon volgens hem door voortaan te onthouden van stemming over de Amerikaanse procedurele resolutie.<sup>110</sup> De chef Directie Internationale Organisaties reageerde positief op dit advies. Volgens hem zou een dergelijk signaal worden gewaardeerd door de Tweede Kamer, sloot het aan bij het feit dat de Volksrepubliek een steeds belangrijkere rol speelde op het wereldtoneel en waren de bilaterale betrekkingen met Peking

---

<sup>104</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 98.

<sup>105</sup> Hellema, *Buitenlandse politiek*, 252.

<sup>106</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 20 en 82.

<sup>107</sup> De verkiezingsprogramma's zijn te vinden op <http://staff.science.uva.nl/~mflinden/search/histdocs>.

<sup>108</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Vertegenwoordiging China in VN', Minister aan P.V. in New York, 17 december 1970.

<sup>109</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Richtlijnen delegatie Algemene Vergadering VN', Minister, 20 augustus 1971.

<sup>110</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'VN-debat over Chinese zetel 1970', Zaakgelastigde aan minister, 29 juni 1970.

op dat moment ook voldoende voor een dergelijke wijziging. Wel benadrukte hij dat het volgen van dit voorstel negatieve invloed zou hebben op de relatie met de Verenigde Staten en dat deze kleine stap waarschijnlijk in zou houden dat Nederland in de toekomst nog verder zou opschuiven ten gunste van Peking, mogelijk ten koste van de vertegenwoordiging van Taipei in de Verenigde Naties.<sup>111</sup> Op dat punt legde chef Directie Azië en Oceanië, in principe vrij positief over het voorstel, nog meer nadruk. Volgens hem zou dit kleine signaal inderdaad kunnen leiden tot betere relaties met de Volksrepubliek, en misschien wel tot verhogen van de diplomatieke vertegenwoordiging naar ambassadeursniveau, maar zou dit signaal tevens worden opgevat als nieuwe koers met betrekking tot de vertegenwoordiging van Taipei.<sup>112</sup>

Op 7 augustus 1970 berichtte de Directeur-Generaal Politieke Zaken aan Luns dat hij overwoog te adviseren op “zuiver opportunistische” gronden inderdaad te onthouden bij de volgende stemming over de Amerikaanse resolutie. Groot belang hechtte hij aan het feit dat een Nederlandse omslag op dat moment nog geen doorslaggevende gevolgen zou hebben op de uiteindelijke uitkomst, aangezien er nog geen meerderheid was in de Verenigde Naties voor toetreding van Peking. Een omslag was op dat moment dus nog redelijk onschuldig, in tegenstelling tot wanneer Nederland zou wachten, en de omslag wel degelijk het verschil zou kunnen maken. Wel voegde hij daaraan toe dat hij zich kon voorstellen dat de minister pas het standpunt zou wijzigen na een afname in de Amerikaanse betrokkenheid bij de oorlog in Vietnam, omdat het dan voor de Amerikanen makkelijker was een nederlaag te incasseren.<sup>113</sup> Uiteindelijk stelde Luns echter dat de behandeling van de zetelkwestie in 1970 “geen grond voor standpuntwijziging” leverde.<sup>114</sup>

Hoewel Luns nog geen verandering wilde doorvoeren in het stemgedrag, waren veranderingen in de publieke opinie, de politiek en de ambtenarij dus al wel zichtbaar. Langzaam aan leek er meer nadruk gelegd te worden op de wens voor toetreding van Peking, en minder op de noodzaak van het behoud van de zetel van Taipei. In september 1971 werd deze tendens duidelijk in de Troonrede. Daarin stelde de koningin: “Voor de politieke ontspanning in de wereld acht de regering het onmisbaar dat de Chinese Volksrepubliek gaat deelnemen aan het overleg in de Verenigde Naties.”<sup>115</sup> Met geen woord werd gerept over de toekomst van Taipei.

---

<sup>111</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 696, 'VN-debat Chinese zetel 1970', Chef DIO aan DGPZ, 9 juli 1970.

<sup>112</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 696, 'V.N.-debat Chinese zetel 1970', DOA aan DGPZ, 10 juli 1970.

<sup>113</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 696, 'Chinese Zetel in V.N.', DGPZ aan minister, 7 augustus 1970.

<sup>114</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, 'Chinese zetel in V.N.', Minister aan zaakgelastigde, 25 november 1970.

<sup>115</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Troonrede', Celer aan zaakgelastigde, 24 september 1971.

## 2.4. Conclusie

De betrekkingen tussen Nederland en de Volksrepubliek konden zich in de jaren vijftig en zestig, ondanks het positieve begin, niet ontwikkelen tot een stabiele verhouding. Hoewel we hebben gezien dat er meer speelde, bleef Peking steeds benadrukken dat de Nederlandse houding in de zetelkwestie hier de oorzaak van was. De Nederlandse overheid hoopte op een verbetering van de betrekkingen, en hoewel het vond dat dat niet bereikt moest worden door politieke concessies, betekende dat wel dat Nederland niet tegen de Albanese substantiële resolutie zou stemmen. Als de mogelijkheid dat de Albanese resolutie zou worden aangenomen groter werd, zou Nederland mogelijk echter wél tegen de resolutie stemmen. Dit had te maken met het feit dat Nederland zijn belangrijke bondgenoot, de Verenigde Staten, wilde blijven steunen dat het vond dat Taipei niet zomaar kon worden buitengesloten. Om die reden werd ook besloten om niet vóór de Albanese resolutie te stemmen en om de Amerikaanse procedurele resoluties te steunen. Het Nederlandse stemgedrag in de zetelkwestie was het product van een voorzichtige afweging waarbij Nederland schipperde tussen de Verenigde Staten en de Volksrepubliek, zonder hen teveel voor het hoofd te willen stoten. Atlantische overwegingen zorgden er wel voor dat de koers meer richting Washington dan richting Peking neigde.

Het einde van de Culturele Revolutie bracht een opener houding van Peking met zich mee, waardoor Nederlandse beleidsmakers meer gingen twifelen over een eventuele wijziging in het beleid. Tegelijkertijd stond de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken meer dan zijn voorganger open voor de publieke opinie, en gaf hij gehoor aan de roep zich enigszins te distantiëren van de Verenigde Staten. De motie-Van der Stoel, waarin de regering werd opgeroepen een twee-statenoplossing na te streven, gaf aan dat de zetelkwestie ook in de Tweede Kamer speelde. Volgens deze motie moest een oplossing worden gezocht die voor de Amerikanen aanvaardbaar was. Deze verschillende veranderingen in Nederland vielen samen met bredere internationale ontwikkelingen. Daar gaan we in het volgende hoofdstuk verder op in.

### 3. Veranderend internationaal klimaat (1968-1971)

Zoals bleek in het eerste hoofdstuk, beëindigde China rond 1968 zijn zelfopgelegde isolement. Gewapend met ervaren diplomaten, die lang ontbraken in de Chinese diplomatie, begon de Volksrepubliek met nieuwe ambitie aan een campagne voor het verkrijgen van de zetel in de Verenigde Naties. De Volksrepubliek wist steeds meer steun te vergaren in de Derde Wereld, die in de periode daarvoor langzaam een sterkere positie in de Verenigde Naties had verkregen. Tegelijkertijd was er sprake van een verandering in de Koude Oorlog. Door het groeiende besef dat Oost en West in staat waren tot wederzijdse vernietiging en door de hoge kosten van de wapenwedloop, besloten de twee kampen over te gaan tot dialoog. Ook de Volksrepubliek werd weer gezien als gesprekspartner, iets wat vooral duidelijk werd door het bezoek van Kissinger aan Peking. In 1970 en 1971 volgde een golf van erkenningen van de Volksrepubliek. Langzaam groeide het idee dat de toetreding van de Volksrepubliek niet veel langer kon worden uitgesteld. Op al deze ontwikkelingen gaan we in het komende hoofdstuk in.

#### 3.1. De opkomst van de Derde Wereld

De opkomst van de Derde Wereld was het gevolg van twee belangrijke processen, de dekolonisatie en de politieke organisatie van de voormalige koloniën. Hoewel deze processen beide al in de jaren vijftig waren begonnen, worden ze besproken in dit hoofdstuk dat is gericht op de jaren 1968-1970. De reden hiervoor is dat de politieke effecten van deze opkomst voor de Chinese zetelkwestie, zoals we hieronder zullen zien, pas echt zichtbaar werden na de Culturele Revolutie. Het eerste proces, de dekolonisering, begon vanaf het eind van de Tweede Wereldoorlog en kreeg begin jaren zestig een extra impuls. De twee nieuwe supermachten, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, waren beide anti-imperialistisch en Europa zelf was te verzwakt door de oorlog om controle te houden over de overzeese gebieden. Tegelijkertijd ontstond er binnen koloniën een beweging die zich inzette voor de onafhankelijkheid.<sup>116</sup> In 1960 werden deze ontwikkelingen bekrachtigd door een verklaring die werd aangenomen in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties die opriep tot dekolonisatie. Het proces van dekolonisatie begon in Zuid- en Zuidoost Azië vanaf 1947, en verspreidde zich vooral na 1960 naar het Afrikaanse continent. Dit leidde tot het ontstaan van een reeks van nieuwe soevereine staten, die langzaam aan beter werden geïntegreerd in de wereldwijde instituties, waaronder de Verenigde Naties.

Maar dit deden zij niet helemaal als individuele staten. Het tweede proces was namelijk de groeiende politieke samenwerking tussen Derde Wereldlanden. De gedekoloniseerde landen probeerden een nieuw politiek blok te vormen om de bipolaire wereld te doorbreken. In 1955 kwam een aantal van deze landen bij elkaar in Bandung met een gedeeld gevoel dat een nieuw tijdperk was

---

<sup>116</sup> Stephen D. Kranser, *Sovereignty. Organized Hypocrisy* (Princeton 1999), 186.



aangebroken. De nieuwe landen waren bovenal opzoek naar waardigheid, en zochten elkaar op om dit na te streven. De Verenigde Naties bood hen een platform om politieke gelijkheid te verkrijgen.<sup>117</sup> Tijdens verschillende conferenties zouden de Derde Wereldlanden langzaam aan een sterker politieke organisatie verwezenlijken. Belangrijk daarin was de in 1961 in Belgrado opgerichte *Non-Aligned Movement*.

De Volksrepubliek speelde in deze politieke organisatie van de Derde Wereld een belangrijke rol. De Derde Wereld bood het communistische land, dat zich afzijdig hield van de twee blokken, een kans om zijn isolement te doorbreken.<sup>118</sup> Door de groeiende kloof met de Sovjet-Unie en door een gedeeld koloniaal verleden, voelde China zich betrokken bij de Derde Wereld. De Volksrepubliek wilde dan ook vanaf haar ontstaan graag relaties met Afro-Aziatische landen aangaan. Mao beschouwde de Volksrepubliek als leider van de onafhankelijkheidsoorlogen in de Derde Wereld en van de wereldrevolutie<sup>119</sup> Maar andersom was China ook interessant voor de Derde Wereld. Het Chinese revolutionaire model was aantrekkelijker dan dat van Cuba en de Sovjet-Unie.<sup>120</sup> Juist het feit dat China zich onafhankelijk opstelde en niet werd meegesleurd in de bipolaire strijd van de Koude Oorlog sprak de niet-gebonden landen aan.<sup>121</sup>

Tussen 1960 en 1965 erkenden zestien Afro-Aziatische landen de Volksrepubliek.<sup>122</sup> Naast de aantrekkingskracht die China uitoefende op de Derde Wereld, speelde ook mee dat veel Afrikaanse landen het Franse voorbeeld hierin volgde.<sup>123</sup> Frankrijk erkende de Volksrepubliek in 1964 en zou vanaf dat moment de Volksrepubliek steunen in de zetelkwestie. Ook de hulp die de Volksrepubliek verleende aan ontwikkelingslanden, beginnend in 1956 aan Egypte, had een positieve invloed op de betrekkingen. De acht principes die Zhou Enlai in 1963 tijdens een bezoek aan Afrikaanse landen opstelde, gericht op gelijkwaardigheid en respect, vormden de basis voor de toekomstige relatie met de Derde Wereld.<sup>124</sup> De groeiende steun voor Peking vanuit de Derde Wereld betekende echter niet dat de Derde Wereld op één lijn zat. Vooral het feit dat ook Taipei ontwikkelingshulp gaf aan bepaalde Afrikaanse landen was reden voor sommige niet-westerse landen om tegen toetreding van Peking te blijven stemmen.<sup>125</sup>

---

<sup>117</sup> Vijay Prashad, *The Darker Nations. A People's History of the Third World* (New York 2007), xvi.

<sup>118</sup> Ibidem, 37.

<sup>119</sup> Mark, *China and the World*, 53.

<sup>120</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 82.

<sup>121</sup> Prashad, *The Darker Nations*, 37.

<sup>122</sup> Mark, *China and the World*, 53.

<sup>123</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, 'Nigeria/Congo/Red. China', 2 oktober 1964.

<sup>124</sup> Liu Hongwu, 'Sino-African Relations through Three Decades: A Window of China's Progress in Foreign Relations', in: Yizhou Wang, *Transformation of Foreign Affairs and International Relations in China, 1978-2008* (Leiden 2011) 73-103, 76.

<sup>125</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in de VN.', Brussel amb. Aan buza, 5 februari 1971, bijlage 2.

In 1961 was de groeiende steun die de Volksrepubliek in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties kreeg in de zetelkwestie al reden voor de Verenigde Staten om te stoppen met het van de agenda houden van de zetelkwestie, maar een daadwerkelijke meerderheid voor toetreding van Peking was nog lang niet in zicht. Na de golf van erkenningen zorgde de Culturele Revolutie er voor dat de verhouding met Derde Wereld tijdelijk verslechterde. Het aantal Afrikaanse landen dat Peking steunde in de zetelkwestie nam in 1967 zelfs af. Dit kwam deels omdat China tijdens de Culturele Revolutie een grote nadruk legde op de ideologische verschillen met marktgerichte Afrikaanse landen.<sup>126</sup> Ook het grensconflict met India in 1962 droeg bij aan de aantasting van China's reputatie in de Derde Wereld. Dat twee grondleggers van de niet-gebonden beweging met elkaar in oorlog raakte ondermijnde hun imago.<sup>127</sup> Na 1968 herstelde de Volksrepubliek haar band met de Derde Wereld weer. Nog eens acht voormalige koloniën, waarvan zes uit Afrika, gingen diplomatieke relaties aan met de Volksrepubliek. In 1970 werd in de Algemene Vergadering voor het eerst een meerderheid behaald vóór de toetreding van de Volksrepubliek. Zeven Derde Wereldlanden hadden dat jaar hun stem gewijzigd van tegen naar onthouding, en drie stemden in plaats van onthouding vóór. Op Buitenlandse Zaken werd gespeculeerd dat de Franse hand nog steeds zichtbaar was in de omslag van Afrikaanse landen, en dat de omslag van Chili een aantal Latijns-Amerikaanse landen overstag had gehaald.<sup>128</sup> Ook werd er verwezen naar de Conferentie van Lusaka van de niet-gebonden landen in september van dat jaar.<sup>129</sup> Tijdens deze conferentie werd namelijk besloten "to promote the achievement of the universality of the United Nations and the urgent need for giving the Peoples Republic of China her rightful place in the organization."<sup>130</sup>

### 3.2. Amerikaans-Chinese toenadering

De beëindiging van het Chinese isolement had niet alleen invloed op de relatie met de Derde Wereld. Ook in de relatie met de Verenigde Staten veranderde eind jaren zestig een hoop. Terwijl in 1957 nog door de Amerikanen werd geconcludeerd dat het "dwaasheid" zou zijn om relaties aan te gaan met de Volksrepubliek,<sup>131</sup> zou President Nixon, aangetreden in 1969, in navolging van zijn adviseur Kissinger het communistische land bezoeken. In 1966 zette de regering van Johnson al een stap in deze richting door aan te geven open te staan voor nieuwe banden met de Volksrepubliek. Voor het eerst werd in

---

<sup>126</sup> Hongwu, 'Sino-African Relations', 77.

<sup>127</sup> Prashad, *The Darker Nations*, 174.

<sup>128</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, Sinozetel V.N.', Buza aan zaakgelastigde, 5 oktober 1970.

<sup>129</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23348, 'China en de VN.', Chef DIO aan DGIS en DGPZ, 6 mei 1971.

<sup>130</sup> The South African Institute of International Affairs, 'Resolutions of the third conference of the non-aligned states', september 1970.

<sup>131</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 17248, Washington aan buza, 29 juni 1957.

deze uitspraak de Volksrepubliek door een vertegenwoordiger van de Amerikaanse regering bij haar officiële naam genoemd. Uiteindelijk gaf Johnson echter geen praktische gevolgen aan dit gebaar.<sup>132</sup> De grote verandering in het Amerikaanse beleid jegens de Volksrepubliek kwam tot stand onder het presidentschap van Nixon. Al voor zijn aantreden gaf hij signalen af van de baanbrekende koerswijziging die hij later als president zou doorvoeren. In een artikel dat hij in 1967 schreef voor *Foreign affairs*, gaf hij aan dat China volgens hem moest worden opgenomen in de wereldgemeenschap.<sup>133</sup>

De belangrijkste aanleiding voor de Amerikanen om een hand naar de Volksrepubliek uit te reiken was de Sino-Sovjetbreuk. De Verenigde Staten kon het niet accepteren wanneer de Sovjet-Unie een overwinning behaalde op de Volksrepubliek, aangezien dat de Russische positie aanzienlijk zou versterken. Omgekeerd zou toenadering tot China de Amerikaanse positie tegenover de Sovjet-Unie juist versterken. Tevens begonnen de Amerikanen zich te realiseren dat dit gigantische land niet voor altijd kon worden buitengesloten.<sup>134</sup> Ook bood een Amerikaans initiatief voor toenadering tot China een uitgelezen kans om de publieke opinie ervan te overtuigen dat de Verenigde Staten, ondanks de uitzichtloze oorlog in Vietnam, nog steeds een leidende rol kon spelen.<sup>135</sup> Naast enkele publieke signalen die de Verenigde Staten uitzonden, werd vooral geprobeerd om achter de schermen aan Peking duidelijk te maken dat de Verenigde Staten open stonden voor verandering in de betrekkingen.<sup>136</sup>

Maar de toenadering kwam niet van één kant. Mao greep de uitgestoken hand van Nixon na enige twijfel aan. China bevond zich in deze periode in een lastige situatie. De Culturele Revolutie had het land op zijn kop gezet, terwijl conflicten met diverse landen, waaronder de twee supermachten, elke moment konden escaleren. Volgens Kissinger toonde Mao in 1968 naar aanleiding van de diverse vijanden aan zijn grenzen voor het eerst onzekerheid over de te volgen koers in het buitenlands beleid.<sup>137</sup> Uiteindelijk koos hij voor een koers die aansloot bij de eeuwenoude Chinese traditie van het tegen elkaar uitspelen van 'barbaren'. Mao zag zijn land omsingeld door vijanden: de Sovjet-Unie, India en Japan. Een andere vijand, de Verenigde Staten, bevond zich op een grotere afstand en moest worden uitgespeeld tegen de anderen.<sup>138</sup> Vooral de groeiende spanning met de Sovjet-Unie was aanleiding voor Mao om zijn koers te wijzigen. In 1969 begon Mao zich steeds meer te realiseren dat de Verenigde Staten een overwinning van de Sovjet-Unie op China niet zou kunnen accepteren.<sup>139</sup> Het

---

<sup>132</sup> Kissinger, *On China*, 198.

<sup>133</sup> Richard Nixon, 'Asia after Viet Nam', *Foreign Affairs*, Oktober 1967, 111-125.

<sup>134</sup> Hongwu, 'Sino-African Relations', 107.

<sup>135</sup> Kissinger, *On China*, 214.

<sup>136</sup> Mark, *China and the World*, 75-76.

<sup>137</sup> Kissinger, *On China*, 206.

<sup>138</sup> *Ibidem*, 208.

<sup>139</sup> *Ibidem*, 210.

feit dat Nixon zo duidelijk kenbaar maakte dat ook hij toenadering zocht was doorslaggevend om over te gaan tot de grote koerswijziging.<sup>140</sup>

In 1970 probeerden beide partijen achter de schermen de ander duidelijk te maken dat ze in gesprek wilde gaan. De Verenigde Staten probeerde dit via het niet-gebonden Pakistan, terwijl Mao signalen afgaf via interviews met een Amerikaanse journalist. Toch bleef het moeilijk voor beide partijen om elkaars signalen te begrijpen. In april 1970 ging Mao over op een nieuwe tactiek, de bekende pingpongdiplomatie. De Volksrepubliek nodigde het Amerikaanse tafeltennisteam uit voor een wedstrijd. Uit dit ogenschijnlijk onschuldige bezoek zouden diplomatieke gesprekken en uiteindelijk het bezoek van Kissinger in juli van dat jaar voortvloeien. Na afloop van het bezoek van Kissinger werd bekendgemaakt dat ook Nixon de Volksrepubliek zou bezoeken. Deze openlijke toenadering, die plaats vond vlak voor de stemming over de zetelkwestie in 1971, maakte de bondgenoten van de Verenigde Staten duidelijk dat de internationale veranderingen onomkeerbaar waren, en had grote invloed op het stemgedrag van het Westen met betrekking tot de zetelkwestie.<sup>141</sup> Bij sommige Amerikaanse bondgenoten speelde de vraag hoe om te gaan met de zetelkwestie echter al langer. Daar gaan we nu verder op in.

### 3.3. Het verdeelde Westen

Niet alleen de Verenigde Staten wijzigden hun houding ten aanzien van China. Naast de eerder genoemde westerse landen die de Volksrepubliek in haar eerste jaar erkenden, gingen Frankrijk in 1964, Canada en Italië in 1970 en Oostenrijk en Turkije in 1971, voordat Peking toetrad tot de Verenigde Naties, over op erkenning van de communistische regering. In deze paragraaf gaan we in op de koers die bondgenoten van Nederland voerden ten aanzien van de Volksrepubliek. Duidelijk zal zijn dat er geen sprake van een gecoördineerd beleid vanuit het Westen.

Een aantal westerse landen voerde al langer een Pekinggezinde koers. In een vroeg stadium steunden de Scandinavische landen, op het meer Atlantisch georiënteerde IJsland na, de toetreding van Peking actief. Net als Nederland erkenden deze landen de Volksrepubliek in het eerste jaar na haar uitroeping. In tegenstelling tot Nederland stemden zij echter ook van begin af aan tegen Amerikaanse pogingen om toetreding van Peking te voorkomen. Ook het Verenigd Koninkrijk had al sinds 1950 betrekkingen met de Volksrepubliek. Dit land stemde in 1961, toen hij voor het eerst in stemming werd gebracht, vóór de substantiële resolutie voor toetreding van Peking. Wel steunden de Britten tot en met de stemming in 1970 de Amerikaanse procedurele resoluties, waarmee een tweederde meerderheid werd geëist. In juli 1971 gaven ze echter aan bij de volgende stemming tegen

---

<sup>140</sup> Ibidem, 212.

<sup>141</sup> Mark, *China and the World*, 80.

de procedurele resolutie te stemmen.<sup>142</sup> Naast deze vroege erkenningen van Peking, besloot Frankrijk zoals hierboven al kort genoemd in 1964 ook de Volksrepubliek te erkennen. Dit ging gepaard met een actieve steun voor Peking in de zetelkwestie. Dit besluit kwam voort uit de wensen van president de Gaulle om de Franse internationale prestige te vergroten, de onafhankelijkheid van Frankrijk ten opzichte van de Verenigde Staten te demonstreren en de Franse positie in de Derde Wereld te versterken.<sup>143</sup>

Er was ook een aantal bondgenoten dat, net als Nederland, al langer twijfelde over de te volgen koers, maar toch de Amerikanen bleven steunen. Volgens deze landen zou Peking moeten toetreden, maar waren er toch redenen om de Albanese resolutie niet te steunen. Veel van deze landen sloegen rond 1970 om in hun stemgedrag. Een goed voorbeeld hiervan was Canada. Net als Nederland worstelde Canada al langer met de vraag of zijn stemgedrag moest worden aangepast.<sup>144</sup> Aangemoedigd door geruchten dat Frankrijk over zou gaan op erkenning, en door de mening dat communistische landen niet langer in isolement moesten worden gehouden, werd al in 1963 overwogen om de China-politiek te wijzigen.<sup>145</sup> Canada ging voorlopig nog niet zover de Volksrepubliek te erkennen, maar lobbyde wel tegen de zin van de Verenigde Staten in voor een twee-statenoplossing.<sup>146</sup> De daadwerkelijke omslag in de zetelkwestie kwam pas nadat de substantiële resolutie in 1970 voor het eerst een gewone meerderheid haalde. Zelf stemde Canada in dat jaar voor het eerst vóór toetreding van Peking, en na afloop kondigde het land aan het jaar daarop ook niet langer de Amerikaanse resolutie te steunen. Deze koerswijziging van hun trouwe bondgenoot bracht de Verenigde Staten in verlegenheid.<sup>147</sup>

Maar ook aan de Europese kant van de Atlantische Oceaan begonnen meer bondgenoten te twijfelen. In 1967 startte Italië een initiatief om een twee-statenoplossing te verwezenlijken.<sup>148</sup> In 1969 onthield het zich van stemming over de substantiële resolutie en het jaar daarop stemde het zelfs vóór. Dit was een gevolg van het aangaan van diplomatieke betrekkingen met Peking in dat jaar.<sup>149</sup> Ook België twijfelde al langer over de koers met betrekking tot Peking. Dit land wilde in 1950

---

<sup>142</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Raadsvergadering dd. 29 juli 1971', PV NAVO aan buza, 30 juli 1971.

<sup>143</sup> Mark, *China and the World*, 50.

<sup>144</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, 'Chinese Volksrepubliek en Verenigde Naties', Ottawa aan buza, 28 augustus 1965.

<sup>145</sup> Chad J. Mitcham, *China's economic relations with the West and Japan, 1949-1979. Grain, trade and diplomacy* (Abingdon 2005), 110.

<sup>146</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, 'Eventuele toelating CVR tot VN', Ottawa aan buza, 10 november 1966.

<sup>147</sup> Garver, John W., *The Sino-American Alliance. Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia* (New York 1999), 250.

<sup>148</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 570, 'Chinese vertegenwoordiging', minister aan PV New York, 10 november 1967.

<sup>149</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Erkenning China', buza aan zaakgelastigde, 6 november 1970.

al overgaan tot erkenning van de Volksrepubliek, maar dit voornemen werd verstoord door de uitbraak van de oorlog in Korea.<sup>150</sup> Al in 1961 lieten de Belgen aan Nederland weten te twijfelen om voor toetreding van Peking te stemmen, maar ze bleven de Amerikaanse positie steunen.<sup>151</sup> Toch bleef de wens bestaan om betere relaties met de Volksrepubliek aan te knopen. Vanaf 1969 onthield België zich van stemming over de substantiële resolutie, in plaats van tegen te stemmen. De eis van Peking om te erkennen dat Taiwan onderdeel was van de Volksrepubliek, was echter reden voor België om nog geen diplomatieke betrekkingen aan te gegaan. In 1970 begon het land, ondanks kritiek vanuit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, een initiatief om een twee-statenoplossing te verwezenlijken.<sup>152</sup> Dit initiatief werd uiteindelijk niet in stemming gebracht, maar liet wel duidelijk zien dat de huidige gang van zaken niet langer wenselijk werd geacht door België. Al deze omwentelingen van westerse landen waren voor de Nederlandse vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties aanleiding om te voorspellen dat de Amerikaanse procedurele resolutie volgend jaar geen meerderheid zou krijgen waardoor de Albanese substantiële resolutie zou worden aangenomen.<sup>153</sup>

### 3.4. Conclusie

De stemming van 1971 zou een einde maken aan de Chinese zetelkwestie, maar zoals we hebben gezien was de stemming in 1970 hier al een duidelijke voorbode van. Gestoeld op betere Chinese betrekkingen met de Derde Wereld behaalde de Albanese resolutie in 1970 voor het eerst een gewone meerderheid. De toenadering tussen Peking en Washington in het jaar daarop, samen met vermoedens dat de Amerikaanse procedurele resolutie bij de volgende stemming niet zou worden aangenomen, deed veel landen inzien dat Peking niet langer kon worden buitengesloten. Dit besef werd vertaald naar voornemens om in 1971 vóór toetreding van Peking te stemmen, en had vervolgens een aanzuigende werking op andere twijfelaars. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien zou dit ertoe leiden dat de Verenigde Staten een nieuwe tactiek gingen voeren en dat Nederland steeds meer neigde de Albanese resolutie te steunen.

---

<sup>150</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in V.N.', PV New York aan buza, 14 augustus 1970.

<sup>151</sup> NL-HaNA, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014, 'Chinese Volksrepubliek en VN', celer aan minister, 5 oktober 1961.

<sup>152</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in V.N.', PV New York aan buza, 14 augustus 1970.

<sup>153</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in de V.N.', PV New York aan buza, 3 december 1970.

## 4. De omslag van 1971

Het hierboven beschreven veranderende internationale klimaat had directe invloed op de stemmingen over de behandeling van de Chinese zetelkwestie door de Algemene Vergadering in 1971. Het feit dat de Albanese substantiële resolutie in het jaar daarvoor een gewone meerderheid behaalde, en dat een aantal landen daarbij al direct aangaf te overwegen in 1971 hun stemgedrag nog verder in voordeel van Peking te wijzigen, was reden voor de Amerikanen om hun strategie nog eens goed onder de loep te leggen. Er werd een aantal extra resoluties ingediend, en om de Nederlandse besluitvorming goed te begrijpen en daar conclusies uit te trekken, is het van belang deze eerst toe te lichten. Vervolgens gaan we in op de omslag die Nederland met betrekking tot de zetelkwestie maakte. Zoals we hebben gezien was Nederland altijd voorstander geweest van de toetreding van Peking tot de Verenigde Naties, op voorwaarde dat Taipei ook vertegenwoordigd zou blijven. Zo probeerde het zowel de Verenigde Staten als Peking tevreden te houden. Tijdens de stemming van 1971 sloeg het Nederlandse stemgedrag op twee punten om. Enerzijds werd er minder rekening gehouden met de Amerikaanse wensen, anderzijds werd de voorwaarde dat Taipei in de Verenigde Naties gehouden moest worden losgelaten. De twee omslagen zullen hieronder beide worden onderzocht. Duidelijk zal worden welke afwegingen werden gemaakt, en dat de resultaten daarvan tot in de regering zelf op kritiek konden rekenen.

### 4.1. De ontwerpresoluties

De Amerikanen lieten al snel na de stemming van 1970 doorschemeren dat ze hun tactiek in de zetelkwestie zouden heroverwegen. De Amerikaanse vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties sprak in 1970 naar aanleiding van het feit dat de substantiële resolutie voor het eerst een gewone meerderheid had behaald van "a new ball game."<sup>154</sup> Het feit dat steeds meer bondgenoten aangaven hun stemgedrag te wijzigen was voor de Verenigde Staten aanleiding om de tactiek Peking uit te blijven sluiten te vervangen voor een tactiek om Taipei binnen de Verenigde Naties te houden.<sup>155</sup> Ook de recente toenadering tussen Washington en Peking was reden om de tactiek te heroverwegen. Geopolitieke redenen, gevolgen voor de Amerikaanse geloofwaardigheid en de nog steeds sterke Taiwanlobby in de Verenigde Staten zorgden er echter voor dat Nixon Taipei niet zomaar kon laten vallen.<sup>156</sup>

In november 1970 verzocht de Amerikaanse president om een rapport over de toetreding van nieuwe leden tot de Verenigde Naties, waarbij de Chinese zetelkwestie centraal moest staan.<sup>157</sup> Dit

---

<sup>154</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in de V.N.', PV New York aan buza, 3 december 1970.

<sup>155</sup> Mark, *China and the World*, 80.

<sup>156</sup> Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 96.

<sup>157</sup> Digital National Security Archive, 'National Security Study Memorandum', 19 november 1970.

rapport werd eind januari 1971 afgeleverd door een ad hoc groep van onder andere vertegenwoordigers van de *Central Intelligence Agency* en de *National Security Council*. Een belangrijk uitgangspunt van het rapport was de aanname dat, mocht het huidige beleid worden voortgezet, de Albanese substantiële resolutie in 1971 of 1972 zou worden aangenomen. Er werden daarom meerdere alternatieve strategieën voorgesteld. Een twee-statenoplossing, zoals Nederland al jaren voor ogen had, was volgens het rapport de minst waarschijnlijke, aangezien deze op felle tegenstand van beide China's zou stuiten. De voorkeur ging daarom uit naar een resolutie die de vertegenwoordiging van beide China's mogelijk maakte zonder te specifiek in te gaan op de juridische status van de delegaties.<sup>158</sup> In principe kwam dat neer op een twee-Chinaoplossing.

Op 2 augustus 1971 verklaarde de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken in een persconferentie: "The United States [...] will support action at the General Assembly this fall calling for seating the Peoples Republic of China. At the same time the United States will oppose any action to expel the Republic of China or otherwise deprive it of representation in the United Nations."<sup>159</sup> Deze expliciete Amerikaanse steun voor de toetreding van Peking was uniek. Alleen wanneer Taipei akkoord zou gaan met een twee-Chinaoplossing kon het zich volgens de Amerikanen verzekeren van blijvend lidmaatschap van de Verenigde Naties.<sup>160</sup> Al in maart 1971 meenden de ministeries van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten en Japan signalen op te vangen dat zowel Peking als Taipei uiteindelijk een dergelijke oplossing zouden steunen.<sup>161</sup> Het was "both possible and highly desirable for the General Assembly to seat the People's Republic of China and not to expel the Republic of China, and to do so on terms which do not contest the claims of either party."<sup>162</sup>

Op 5 augustus legden de Amerikanen een voorstel voor een substantiële resolutie voor aan een aantal bondgenoten. Hierin stond dat beide China's recht hadden op vertegenwoordiging in de Verenigde Naties, en dat de verschillende organen van de organisatie zelf moesten bepalen welke gevolgen dat zou hebben voor de Chinese vertegenwoordiging. Meteen werd echter duidelijk dat veel landen sceptisch waren over de haalbaarheid van het voorstel. Er heerste een vermoeden dat het vooral om een poging ging van de Amerikanen om hun gezicht te redden. Door een dergelijke resolutie in te dienen lieten de Amerikanen zien zich te hebben ingezet voor het behoud van de zetel

---

<sup>158</sup> Digital National Security Archive, 'Study of the entire UN membership question: US/China policy', 25 januari 1971.

<sup>159</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Statement on Chinese representation', secretary of state, 2 augustus 1971.

<sup>160</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, 'Vertegenwoordiging Chinese Volksrepubliek in de V.N.', Washington aan buza, 28 juli 1971.

<sup>161</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China-debat in V.N.', Tokio aan buza, 31 maart 1971.

<sup>162</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23348, 'Chinese representation in the United Nations', U.S. delegation, 4 augustus 1971.



van Taipei, ook al wisten ze zelf dat het onwaarschijnlijk was dat hij zou worden aangenomen.<sup>163</sup> Ook in het eerder genoemde Amerikaanse rapport over de zetelkwestie werd al gesteld dat “[a]ny formula calling for representation in the UN of both governments is presently acceptable neither to the PRC nor the ROC because both claim to be the sole legitimate government of China.”<sup>164</sup> Veel westerse landen waren bezig banden met de Volksrepubliek aan te halen, en wilden dit niet verstoren door het steunen van een onrealiseerbare resolutie.<sup>165</sup>

Maar de Amerikanen keken anders tegen de kwestie aan. Zo stelden ze dat als Peking niet akkoord zou gaan, de schuld van verdere uitsluiting van de Volksrepubliek niet langer bij het Westen lag, maar bij Peking zelf.<sup>166</sup> Daarnaast hadden ze het vermoeden dat hoewel Peking zich publiekelijk uitsprak tegen elke oplossing waarbij Taipei vertegenwoordigd bleef, het waarschijnlijk overstag zou gaan als een dergelijke resolutie werd aangenomen.<sup>167</sup> Op 20 augustus verklaarde Peking echter opnieuw officieel dat de Albanese resolutie de enige juiste was, en dat het zich nooit zou inlaten met de Verenigde Naties zolang Taipei, onder wat voor naam dan ook, vertegenwoordigd bleef.<sup>168</sup> Toch gaven de Amerikanen begin oktober opnieuw aan hoop te hebben dat Peking zich bij een twee-Chinaoplossing zou neerleggen.<sup>169</sup>

Op 17 augustus verzocht de Amerikaanse vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties om het toevoegen van een extra agendapunt om hun nieuwe substantiële resolutie te bespreken.<sup>170</sup> Voor het eerst richtten de Verenigde Staten zich dus niet meer volledig op de procedurele resolutie waarmee ze een tweederde meerderheid voor het wijzigen van de Chinese vertegenwoordiging eisten. De tekst van de nieuwe resolutie lag nog niet geheel vast. Vooral de vraag of de zetel in de Veiligheidsraad specifiek benoemd moest worden was een hekel punt. Uiteindelijk besloten de Amerikanen op advies van hun bondgenoten aan de resolutie toe te voegen dat Peking de zetel in de Veiligheidsraad zou krijgen.<sup>171</sup> Dit was van belang, aangezien in het Handvest specifiek vermeld stond dat de “Republic of

---

<sup>163</sup> NL-HaNA, PV Verenigde Naties, 2.05.273, inv.nr. 2111, China', PV New York aan buza, 3 augustus 1971.

<sup>164</sup> Digital National Security Archive, 'Study of the entire UN membership question: US/China policy', 25 januari 1971.

<sup>165</sup> Garver, *The Sino-American Alliance*, 251.

<sup>166</sup> Digital National Security Archive, 'Study of the entire UN membership question: US/China policy', 25 januari 1971.

<sup>167</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Chinese vertegenwoordiging in de V.N.', PV NAVO aan Chef DIO, 6 augustus 1971.

<sup>168</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in V.N.', zaakgelastigde aan buza, 21 augustus 1971.

<sup>169</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, 'China en de V.N.', Parijs aan buza, 6 oktober 1971.

<sup>170</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Request for the inclusion of a supplementary item in the agenda of the twenty-sixth session', George Bush, 17 augustus 1971.

<sup>171</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Chinese kwestie', PV New York aan buza, 16 september 1971.

China" recht had op deze zetel. Zolang de invulling ervan onbenoemd zou blijven, betekende dat impliciet dat Taipei hem zou behouden.

De nieuwe Amerikaanse substantiële resolutie veranderde voor het eerst sinds 1961 de gang van zaken rond de zetelkwestie. In totaal volgden er zes relevante stemmingen over de zetelkwestie. Het begon al ongeveer een maand voor de daadwerkelijke sessie van de Algemene Vergadering. Al lang voordat de Amerikanen hun agendapunt indienden, had Albanië zijn terugkerende substantiële resolutie al ingediend. Deze resolutie zou daarom eerder worden behandeld in de Algemene Vergadering. Het aannemen van de Albanese resolutie zou betekenen dat de Amerikaanse substantiële resolutie niet meer relevant was. Bij het vaststellen van de agenda van de Algemene Vergadering, op 22 september, probeerden de Verenigde Staten de twee ontwerp-resoluties daarom als één agendapunt te behandelen, waardoor de discussie over beide substantiële resoluties tegelijk zou plaatsvinden.<sup>172</sup> Deze poging mislukte, en Pekinggezinde landen probeerden zelfs te voorkomen dat het Amerikaanse agendapunt überhaupt zou worden opgenomen. Tijdens deze tweede belangrijke stemming werd, mede door een Nederlandse stem vóór, besloten dat het Amerikaanse agendapunt toch zou worden opgenomen.<sup>173</sup>

Toen de zetelkwestie zelf in oktober in de Algemene Vergadering ter sprake kwam, waren er dus twee agendapunten, waarbij de Albanese resolutie eerst besproken zou worden. Ondanks het feit dat de Amerikanen dat jaar een eigen substantiële resolutie hadden ingediend, probeerden ze opnieuw voor elkaar te krijgen dat een wijziging in de Chinese vertegenwoordiging een tweederde meerderheid vereiste. Ze probeerden daarom vóór de stemming over de Albanese resolutie opnieuw hun procedurele resolutie aan te laten nemen. Met een grote meerderheid werd tijdens de derde stemming besloten de procedurele resolutie inderdaad opnieuw in stemming te brengen, maar de resolutie zelf werd niet aangenomen. In 1971 zou voor het eerst een gewone meerderheid voldoende zijn voor het vervangen van de Chinese vertegenwoordiging. De Amerikanen stelden in een wanhoopspoging nog voor om de Albanese resolutie op te splitsen, waardoor over de toelating van Peking en de uitstoting van Taipei apart gestemd zou worden, maar ook dit voorstel werd tijdens de vijfde stemming verworpen. Op 25 oktober werd met 76 stemmen vóór, 35 stemmen tegen en 17 stemmen onthouding de Albanese resolutie aangenomen, waardoor de Amerikaanse substantiële resolutie niet meer in stemming werd gebracht.<sup>174</sup>

In augustus zette Schmelzer een aantal belangrijke factoren die van invloed waren op het Nederlandse beleid op een rij. Ten eerste was er de wenselijkheid om de relatie met Peking te

---

<sup>172</sup> Garver, *The Sino-American Alliance*, 253-254

<sup>173</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in V.N.', Celer aan zaakgelastigde, 27 september 1971.

<sup>174</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China - VN', buza aan zaakgelastigde, 27 oktober 1971.

normaliseren. Ten tweede was er de wens de Verenigde Staten te steunen in de moeilijke positie waarin het zich bevond. Een tekort aan begrip vanuit Europa voor de Amerikaanse positie zou kunnen leiden tot verminderde betrokkenheid van de Verenigde Staten bij de Verenigde Naties en de NAVO. Ten derde werd rekening gehouden met het beleid van een aantal bondgenoten van Nederland. Als laatste was er de politieke opvatting in Nederland zelf, onder andere tot uiting gekomen in de motie-Van der Stoel, dat Taipei niet zomaar buiten de Verenigde Naties gesloten kon worden.<sup>175</sup> Uiteindelijk werd de Nederlandse vertegenwoordiger gemachtigd zich te onthouden van de Amerikaanse procedurele en substantiële resoluties. Wel zou hij vóór de Albanese resolutie stemmen.<sup>176</sup> Van de vier door Schmelzer genoemde aandachtspunten waren blijkbaar de wens de Verenigde Staten te steunen en Taipei in de Verenigde Naties te houden minder belangrijk dan het normaliseren van de relatie met Peking en het beleid van de Europese bondgenoten. De redenen hierachter onderzoeken we in de komende twee paragrafen.

#### 4.2. Steun aan de Verenigde Staten

Een van de twee punten waarin het Nederlandse stemgedrag met betrekking tot de zetelkwestie in 1971 verschilde van het gedrag in de voorgaande jaren, was dat de steun aan de Amerikaanse positie niet langer van doorslaggevende betekenis was. Dit ondanks druk vanuit de Verenigde Staten om vóór hun resoluties te stemmen. Na de stemming van 1970 werd duidelijk dat veel Amerikaanse bondgenoten zich in 1971 achter Peking zouden scharen. De Verenigde Staten vestigden daarom hun hoop op Nederland, dat in het verleden vaak een Atlantische koers voer. In juni al, anderhalve maand voordat de Amerikanen publiekelijk aankondigden dat ze zouden streven naar een twee-Chinaoplossing, werd de Nederlandse regering gepolst hoe ze dacht over een dergelijke oplossing.<sup>177</sup> Nederland gaf echter toen al aan dat “the U.S. memorandum contains several elements, which would render an affirmative vote by the Netherlands unlikely.”<sup>178</sup>

Ook in Nederland werd de stemming van 1970 gezien als een breekpunt in de Chinese zetelkwestie. Gesteld werd dat het debat aan het wijzigen was, en dat toetreding van Peking dichtbij was.<sup>179</sup> Volgens de permanente vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties had de Albanese resolutie in 1970 een gewone meerderheid behaald doordat er geen aanvaardbaar alternatief was. Het feit dat de Verenigde Staten in het jaar daarop wel met een alternatieve substantiële resolutie kwamen was in

---

<sup>175</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23348, 'China en de VN', Meijer aan minister, 17 augustus 1971.

<sup>176</sup> NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1190, 'Notulen van de Rijksministerraad', 15 oktober 1971.

<sup>177</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, 'Memorandum on Chinese Representation', 26 juni 1971.

<sup>178</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, 'Ontwerp-antwoord op Amerikaans memorandum inzake Chinese VN-vertegenwoordiging', Chef DIO aan Chef DAO en DGPZ, 5 juli 1971.

<sup>179</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Chinese vertegenwoordiging in V.N.', PV New York aan buza, 16 november 1970.

dat opzicht dus positief.<sup>180</sup> Toch was Nederland het inhoudelijk niet eens met de Amerikaanse resolutie, en de verwachting was dat dat ook zou gelden voor de meerderheid in de Verenigde Naties.<sup>181</sup>

Voorafgaand aan het definitieve besluit om de Amerikaanse resolutie niet te steunen, werden daar drie argumenten voor genoemd. Een van die argumenten was het vermoeden dat de Verenigde Staten hun resolutie slechts indienden om hun gezicht te redden.<sup>182</sup> Hoewel de Verenigde Staten aangaven dat ze serieus waren in hun poging, bleef dit vermoeden meespelen.<sup>183</sup> Een tweede argument was dat Nederland, waar Schmelzer zijn Amerikaanse ambtgenoot op wees, “zich langzamerhand in Europa in een geïsoleerde positie begon te bevinden.”<sup>184</sup> Het laatste en belangrijkste argument was het feit dat de Amerikaanse resolutie verwees naar Taipei als de Republiek China. Nederland had altijd al een twee-statenoplossing voor ogen gehad, waarbij Taipei als nieuw lid zou moeten toetreden. Het was niet wenselijk een resolutie te steunen waarin werd verwezen naar Taipei als vertegenwoordiging van China, aangezien dit de relatie met Peking op scherp zou zetten.<sup>185</sup> Daarnaast had de term, zoals hierboven al kort genoemd, ook juridische gevolgen. Volgens het Handvest van de Verenigde Naties was het de “Republic of China” die recht had op een zetel in de Veiligheidsraad. Als naar Taipei verwezen werd als de Republiek China, zou dat indirect tot gevolg hebben dat het de zetel in de Veiligheidsraad zou behouden. Dit was vooral een probleem, doordat het Amerikaanse voorstel aanvankelijk geen aandacht schonk aan de zetel in de Veiligheidsraad. Hoewel de Amerikanen op advies van hun bondgenoten besloten aan hun uiteindelijke resolutie toe te voegen dat Peking de zetel in de Veiligheidsraad zou overnemen, en Schmelzer liet weten dat hij deze toevoeging waardeerde, bleef hij sceptisch over de verwijzing naar de Republiek China.<sup>186</sup>

Nederland was dus erg terughoudend ten opzichte van de Amerikaanse substantiële resolutie, en liet dat de Amerikanen ook al in een vroeg stadium weten. Toch zouden de Verenigde Staten druk blijven uitoefenen om het Nederlandse voornemen tegen te stemmen om te doen slaan. Later zou Biesheuvel het zelfs hebben over “zware, bijna ongeoorloofde, druk”.<sup>187</sup> In een gesprek met Schmelzer

---

<sup>180</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China', PV New York aan buza, 13 augustus 1971.

<sup>181</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China', PV New York aan buza, 17 september 1971.

<sup>182</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 11718, 'Betrekkingen met de CVR', DOA aan Chef DOA, 9 augustus 1971.

<sup>183</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China', PV New York aan buza, 8 oktober 1971.

<sup>184</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Gesprek met secretary of state Rogers', PV New York aan buza, 1 oktober 1971.

<sup>185</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Vertegenwoordiging China in VN', minister, 2 augustus 1971.

<sup>186</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in de V.N.', minister aan buza, 14 september 1971.

<sup>187</sup> NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1190, 'Notulen van de Rijksministerraad', 15 oktober 1971.

op 1 oktober gaf zijn Amerikaanse ambtgenoot aan dat het uitsluiten van Taipei zou leiden tot een afname in de Amerikaanse steun aan de Verenigde Naties.<sup>188</sup> Op 13 oktober volgde een bericht van de Amerikaanse ambassadeur waarin opnieuw werd duidelijk gemaakt dat de Verenigde Staten grote waarde hechtten aan de Chinese zetelkwestie. Hoewel de ambassadeur aangaf dat de Verenigde Staten hoopten op steun voor hun substantiële resolutie, drong hij vooral aan om de procedurele resolutie te steunen.<sup>189</sup> Toen echter bleek dat Schmelzer niet zou toehappen, probeerden de Amerikanen het via minister-president Biesheuvel te spelen. Vlak voordat het definitieve besluit in de rijksministerraad genomen zou worden, vroeg de Amerikaanse ambassadeur de premier de Nederlandse positie te heroverwegen. Hij voegde daaraan toe: "I have been instructed to inform you that these are the personal views of the president of the United States and that he places great stress upon your attitude on this issue."<sup>190</sup>

De Amerikaanse druk was niet geheel tevergeefs. Zoals hierboven al genoemd, moest er in een eerder stadium gestemd worden over de opname van het Amerikaanse agendapunt. Nederland stemde hier vóór aangezien het van belang zou zijn om alles te kunnen bespreken in de Algemene Vergadering.<sup>191</sup> Volgens de Nederlandse zaakgelastigde maakte deze schijnbaar onschuldige stem evenwel al een slechte indruk in Peking. Een andere manier om de Verenigde Staten enigszins tegemoet te komen was dat Nederland alle schijn wilde voorkomen dat het lobbyde tegen de Amerikaanse resolutie. Dat Nederland zich zou onthouden moest niet betekenen dat bondgenoten dat ook zouden moeten doen.<sup>192</sup> Ook werd besloten dat Nederland vóór het verlenen van prioriteit aan de Amerikaanse procedurele resolutie zou stemmen. Dit was volgens Schmelzer het verst dat Nederland kon gaan in het tegemoetkomen van de Verenigde Staten.<sup>193</sup> De zaakgelastigde in Peking ontraadde dit te doen. Hoewel Nederland toelichtte dat het de stemming als puur procedureel zag, en niet het beschouwde als een politiek besluit, wees hij erop dat Peking elke stemming als politiek zou opvatten.<sup>194</sup>

Verdere steun voor de Amerikaanse positie bleef uit. De Nederlandse vertegenwoordiger werd gemachtigd zich te onthouden van de Amerikaanse procedurele en substantiële resolutie. Dit besluit werd tijdens de Algemene Vergadering toegelicht met de mededeling dat "[...] the Netherlands

---

<sup>188</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Gesprek met secretary of state Rogers', PV New York aan buza, 1 oktober 1971.

<sup>189</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, Amerikaanse ambassadeur aan minister, 13 oktober 1971.

<sup>190</sup> Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 99.

<sup>191</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China in V.N.', buza aan zaakgelastigde, 17 september 1971.

<sup>192</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985, 'China en de V.N.', Parijs aan buza, 6 oktober 1971.

<sup>193</sup> NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1190, 'Notulen van de Rijksministerraad', 15 oktober 1971.

<sup>194</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 696, 'China in V.N.', zaakgelastigde aan buza, 22 oktober 1971.

delegation cannot associate itself with any proposition which makes mention of some other government of China".<sup>195</sup> Deze koers werd niet door iedereen in Nederland gewaardeerd. Tijdens de rijksministerraad van 15 oktober, toen de uiteindelijke Nederlandse positie bepaald werd, stelde minister Koster van de VVD dat hij niet snapte waarom meer rekening gehouden werd met de wensen van Peking dan met die van Washington. Met de Verenigde Staten had Nederland immers al lang een speciale band, iets dat niet gold voor Peking. Vaak genoeg had Nederland volgens hem in het verleden geprofiteerd van deze band. Schmelzer vond echter dat "[...] de Verenigde Staten het onmogelijke vragen. De Amerikanen hebben de zaak verkeerd gespeeld en vragen nu van Nederland een standpunt dat lijnrecht in zou druiven tegen een jarenlange ontwikkeling in de relatie tussen Nederland en de Chinese Volksrepubliek." Biesheuvel viel Schmelzer bij. Samen vonden ze de positieve gevolgen van het besluit voor de relatie met Peking zwaarder wegen dan de negatieve gevolgen voor de relatie met Peking. De VVD-ministers Koster en Geertsema waren het hier niet mee eens en verzochten specifiek dat in de notulen op te nemen.<sup>196</sup>

De grote afstand die Nederland in 1971 hield van de Amerikaanse positie in de zetelkwestie was uniek en zorgde voor onenigheid binnen de regering. Toch waren er ook mensen in Nederland die vonden dat de Nederlandse houding door het onthouden van de procedurele resolutie nog steeds te pro-Atlantisch was. In de Volkskrant werd gesteld dat dit kwam door druk uit de Verenigde Staten en de coalitiepartners VVD en DS'70. Er werd gesproken van "verkapte steun aan de Verenigde Staten."<sup>197</sup> Ook Van der Stoep van de PvdA vond dat een tegenstem logischer was geweest, aangezien de kans dat de resolutie werd aangenomen zeer gering was en de minister-president eerder had aangegeven dat toetreding van Peking doorslaggevend was in de overwegingen. Schmelzer verdedigde het besluit echter door te stellen dat deze onthouding de Nederlandse twijfel over de Albanese resolutie tot uiting moest brengen.<sup>198</sup> Want ondanks het feit dat Nederland tegen de uitstoting van Taipei was, stemde het voor het eerst vóór de Albanese resolutie. Een stem tegen de procedurele resolutie zou de indruk wekken dat Nederland het helemaal eens was met de Albanese oplossing. Waarom Nederland vóór de Albanese resolutie stemde, terwijl het daar dus niet geheel mee eens was, onderzoeken we in de volgende paragraaf.

#### 4.3. Het behoud van de zetel van Taipei

Dat Nederland niet langer bereid was de Amerikaanse positie actief te steunen, betekende niet dat het land daarvoor in de plaats de Albanese resolutie zou steunen. De Albanese resolutie had namelijk

---

<sup>195</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23349, 'China in de V.N.', PV New York aan buza, 20 oktober 1971.

<sup>196</sup> NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1190, 'Notulen van de Rijksministerraad', 15 oktober 1971.

<sup>197</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23349, Telexbericht minister aan PV New York, 22 oktober 1971.

<sup>198</sup> Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1971-1972 nummer 358', ingezonden 26 oktober 1971.

voor ogen dat Taipei uit de Verenigde Naties zou worden gezet, iets waar Nederland zich al lang publiekelijk tegen uitsprak. Op 5 augustus liet Schmelzer de permanente vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties nog weten dat hoewel Nederland de Amerikaanse resolutie waarschijnlijk niet kon steunen, de regering nog steeds niet van mening was dat "[...] de Volksrepubliek zou moeten worden toegelaten ten koste van - desnoods - de volledige uitstoting van Taiwan."<sup>199</sup> De eerder genoemde motie-Van der Stoel, aangenomen in december 1970, riep ook op tot het behoud van de zetel van Taipei. Hoe komt het dat Nederland uiteindelijk toch akkoord ging met de Albanese resolutie?

Niet alleen vanuit de Verenigde Staten werd in de aanloop naar de stemming over de zetelkwestie in 1971 druk uitgeoefend op de Nederlandse besluitvorming. Ook Peking voerde de druk op Nederland op. Het feit dat Nederland in 1970 zijn stemgedrag niet had gewijzigd en het feit dat discussies in het Nederlandse parlement regelmatig gingen over het nastreven van een twee-statenoplossing, waren aanleiding voor "[...] enige plagerijen in de tot voor kort ook door Peking als probleemloos gekwalificeerde bilaterale relaties".<sup>200</sup> In het voorjaar van 1971 werd een uitnodiging voor een particuliere handelsmissie die eerder door Peking was gegeven weer ingetrokken. Volgens Luns zou het Nederlandse stemgedrag hierin hebben meegespeeld.<sup>201</sup> Tijdens een gesprek tussen de Nederlandse zaakgelastigde en de Chinese vice-minister van Buitenlandse Zaken in maart 1971, werd opnieuw door Chinese zijde benadrukt dat Peking openstond voor het versterken van de relaties, maar dat het Nederlandse twee-statenbeleid in de weg zat.<sup>202</sup>

In Nederland heerste het idee dat wanneer de houding in de zetelkwestie niet snel gewijzigd zou worden, Peking over zou gaan tot het stellen van hogere eisen voor de normalisatie van de betrekkingen. In juli werd Nederlandse erkenning van communistisch gezag over Taiwan al toegevoegd aan de eisenlijst. Ook waren beleidsmakers bang voor het gevaar dat, mocht Peking ooit daadwerkelijk controle krijgen over Taiwan, Nederlandse belangen op het eiland in gevaar zouden komen. Vooral de bezittingen van Philips zouden daarbij risico lopen.<sup>203</sup> Enerzijds was er dus sprake van de Nederlandse wens, zowel in de regering als in de Tweede Kamer, om Taipei in de Verenigde Naties te behouden, anderzijds was er de angst dat uitblijvende steun voor de Albanese resolutie in de toekomst normalisatie van de relaties met Peking nog moeizamer zou maken en dat Nederlandse economische belangen op Taiwan daarmee gevaar zouden lopen.

---

<sup>199</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China', minister aan PV New York, 5 augustus 1971.

<sup>200</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 11718, 'Niveau diplomatieke betrekkingen met de C.V.R.', minister, 29 januari 1971.

<sup>201</sup> Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1970-1971 nummer 919', ingezonden 9 maart 1971.

<sup>202</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 11718, 'China - Nederland', zaakgelastigde aan buza, 21 maart 1971.

<sup>203</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 11718, 'Betrekkingen met de CVR', DOA aan Chef DOA, 9 augustus 1971.

In de vorige paragraaf is al duidelijk geworden dat de verwijzing naar de Republiek China voor Nederland reden was om de Amerikaanse substantiële resolutie niet te steunen. Hoe zag Nederland een oplossing dan wel voor zich? Langzaam aan werd men in Nederland somberder over de kansen voor Taipei om vertegenwoordigd te blijven in de Verenigde Naties. In een uitvoerige beschouwing van de Directie Internationale Organisaties werd betoogd dat een Nederlands twee-statenbeleid niet langer opportuun was. De kans dat Taipei, nadat Peking de Chinese zetel had overgenomen, nog zou kunnen toetreden als nieuwe staat werd elk jaar kleiner.<sup>204</sup> Volgens de permanente vertegenwoordiger zou het behoud van Taipei meer kans maken wanneer de terminologie zo min mogelijk duidelijkheid verschafte over het bestaan van twee aparte staten.<sup>205</sup> Waar de grens in de terminologie precies lag was echter niet duidelijk. Schmelzer gaf aan dat hij geen moeite had met het verwijzen naar Taipei als “the authorities exercising jurisdiction over Taiwan and adjacent islands.” Hij betwijfelde echter wel of Washington, Taipei en vooral Peking akkoord zouden gaan met een dergelijke formulering.<sup>206</sup>

Terwijl de twijfel over de mogelijkheid Taipei in de Verenigde Naties te houden groeide, bleef Taipei zelf weigeren de claim China te vertegenwoordigen op te geven. Volgens Schmelzer was Taipei, zolang het deze claim niet opgaf, niet in de Verenigde Naties te houden. Een Nederlandse onthouding op de Albanese resolutie zou hier geen verandering in brengen, maar zou wel de relaties met Peking bederven.<sup>207</sup> Door de onhoudbare situatie voor Taipei en door de groeiende druk vanuit Peking leek een stem vóór de Albanese resolutie steeds aantrekkelijker te worden.

Een van de factoren waar de regering echter rekening mee wilde houden was, zoals eerder gezegd, het feit dat er een brede politieke overeenstemming in Nederland was dat Taipei behouden moest worden in de Verenigde Naties. Een belangrijke uiting van deze opvatting was de motie-Van der Stoel. Omdat de Verenigde Staten in de jaren daarvoor duidelijk had gemaakt dat het de Albanese resolutie niet zou steunen, moest er volgens deze motie een voor de Amerikanen aanvaardbaar alternatief worden gecreëerd. De regering kreeg daarom de opdracht een twee-statenoplossing bespreekbaar te maken, waarbij Peking toe zou treden op voor de Amerikanen acceptabele voorwaarden. Toen in de loop van 1971 bleek dat de Verenigde Staten zich opener opstelden tegenover een eventueel toetreden van Peking, werd de motie minder relevant. Tijdens een vergadering van de Vaste Commissie van Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer in augustus gaf

---

<sup>204</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23348, 'China en de VN.', Chef DIO aan DGIS en DGPZ, 6 mei 1971.

<sup>205</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China', PV New York aan buza, 13 augustus 1971.

<sup>206</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'China', minister aan PV New York, 18 augustus 1971.

<sup>207</sup> NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1190, 'Notulen van de Rijksministerraad', 15 oktober 1971.



Van der Stoel zelf aan dat zijn motie was achterhaald.<sup>208</sup> Het draagvlak in de Tweede Kamer voor het steunen van Taipei was afgenomen.

Op 14 oktober 1971 vond er in de Tweede Kamer opnieuw een debat plaats over de Chinese zetelkwestie. Biesheuvel zette opnieuw de verschillende factoren uiteen die meespeelden in de overwegingen van de regering, en gaf aan dat de dag daarop een definitief besluit genomen zou worden. Hij liet zich daarbij het volgende ontvallen: “Niettemin is de Regering voornemens bij de aanstaande bepaling van haar standpunt doorslaggevende betekenis toe te kennen aan [...] de wens de Chinese Volksrepubliek haar plaats in de volkerenorganisatie en in de wereld te zien innemen, en daarmee de voor het bereiken van meer stabiliteit in de wereld noodzakelijke medeverantwoordelijkheid te doen aanvaarden.”<sup>209</sup> De dag daarop werd tijdens de eerder genoemde ministerraadvergadering inderdaad besloten om de Nederlandse vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties te machtigen vóór de Albanese resolutie te stemmen. Schmelzer wees er daarbij op dat volgens de Kamercommissie de motie-Van der Stoel zijn geldigheid had verloren en dat de Amerikanen het onmogelijke van Nederland vroegen.<sup>210</sup> De Albanese resolutie werd aanvaardbaar geacht omdat er sprake was van “de verwijdering van een delegatie, die ten onrechte de pretentie had China te vertegenwoordigen.”<sup>211</sup> Mocht Taipei vóór de stemming nog verklaren de claim China te vertegenwoordigen los te laten, wat onwaarschijnlijk werd geacht, dan zou de Nederlandse stem heroverwogen moeten worden<sup>212</sup>

Hoewel beleidsmakers, Schmelzer, Biesheuvel en bepaalde oppositieleden het erover eens waren dat Taipei onhoudbaar was zolang het de pretentie had China te vertegenwoordigen, was er binnen de regering onenigheid. Net als over de breuk om de Amerikaanse koers te volgen, waren ministers van de VVD het er niet mee eens dat geaccepteerd werd dat Taipei werd uitgesloten. Minister Geertsema gaf verontwaardigd aan dat hij het niet eens was met de manier waarop de besluitvorming tot stand was gekomen. De partijprogramma's van de coalitiepartijen vermelden allen dat Taipei vertegenwoordigd moest blijven. Biesheuvel wees naar het feit dat de koerswijziging al tot uiting was gekomen bij de troonrede in 1970, maar volgens Geertsema was de uitspraak in de Tweede Kamer dat “doorslaggevende betekenis” werd gegeven aan de wens Peking te laten toetreden te sterk om zonder overleg in de ministerraad te doen.<sup>213</sup> Net als bij het besluit de Amerikaanse resoluties niet

---

<sup>208</sup> NL-HaNA, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571, 'Richtlijnen delegatie Algemene Vergadering VN', Minister, 20 augustus 1971.

<sup>209</sup> Staten-Generaal Digitaal, 'Handelingen Tweede Kamer 1971-1972 14 oktober 1971'.

<sup>210</sup> NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1190, 'Notulen van de Rijksministerraad', 15 oktober 1971.

<sup>211</sup> Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1971-1972 nummer 381', ingezonden 26 oktober 1971.

<sup>212</sup> NL-HaNA, PV Verenigde Naties, 2.05.273, inv.nr. 2111, 'China in de VN', minister aan PV New York, 16 oktober 1971.

<sup>213</sup> NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1190, 'Notulen van de Rijksministerraad', 15 oktober 1971.

langer te steunen, werd Schmelzer in zijn wens vóór de Albanese resolutie te stemmen gesteund door Biesheuvel. Zijn aanbevelingen werden na enige discussie aangenomen.<sup>214</sup>

De uiteindelijke stem vóór de Albanese resolutie ging gepaard met een voorzichtig geformuleerde stemverklaring. Deze begon met de mededeling dat “[...] none of the three draft-resolutions is entirely satisfactory to the Netherlands delegation”. Vervolgens werd uiteengezet waarom Nederland zich in een lastige positie bevond. Zowel China als Taiwan zouden namelijk recht moeten hebben op vertegenwoordiging in de universele Verenigde Naties. Maar ondanks twijfels, zou Nederland vóór de Albanese resolutie stemmen, “[...] first of all, because we regard this draft-resolution as a means to assure the allocation of the seat of China to the government of the People’s Republic of China, an objective with which my government associates itself wholeheartedly. Secondly, it is our view that the last phrase of the draft, [...] is intended to convey that there is only one government of China, and that others, claiming to represent China, are not entitled – for that very reason – to occupy the seat of China in this assembly.”<sup>215</sup> Met deze voorzichtige formulering hoopte Nederland de deur open te houden voor toekomstige toetreding van Taipei als vertegenwoordiging van een nieuwe lidstaat. Nederland zou zelfs een compliment krijgen van de Amerikanen voor de verstandige formulering van het standpunt.<sup>216</sup> Beide ‘omslagen’, de breuk met de steun voor de Amerikanen en de keuze zich niet langer te verzetten tegen de uitstoting van Taipei, kunnen met deze stemverklaring dus tot op zekere hoogte gerelativeerd worden.

#### 4.4. Conclusie

Door de meerderheid die de Albanese resolutie in 1970 verkreeg, kwam er in het jaar daarop voor het eerst sinds 1961 verandering in de resoluties die met betrekking tot de Chinese zetelkwestie werden ingediend. Het doel van de Amerikanen was niet langer het tegenhouden van de toetreding van Peking tot de Verenigde Naties, maar het behoud van de zetel van Taipei. Nederland zou zich in deze nieuwe situatie op twee punten anders opstellen dan de jaren daarvoor. Niet langer probeerde het de Verenigde Staten zoveel mogelijk te steunen in hun stemgedrag en niet langer was het behoud van de zetel van Taipei een voorwaarde.

Het Nederlandse stemgedrag was voornamelijk gebaseerd op de stelling dat Taipei ten onrechte claimde China te vertegenwoordigen. Daarom stemde Nederland niet voor de Amerikaanse substantiële resolutie, die verwees naar de Republiek China, en stemde het wel voor de Albanese resolutie, die een einde maakte aan deze onrechtmatige vertegenwoordiging. Wel hield het de hoop dat Taipei op een later tijdstip zou kunnen toetreden als nieuw lidstaat. Deze uitgangspositie voor het

---

<sup>214</sup> Bosmans, 'Een gedreven politicus', 236.

<sup>215</sup> NL-HaNA, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23349, 'China in de V.N.', PV New York aan buza, 20 oktober 1971.

<sup>216</sup> Van der Wijngaart, *Bondgenootschap onder spanning*, 99.

stemgedrag was hetzelfde als de jaren daarvoor. Nederland had altijd gevonden dat Taipei als aparte staat, naast Peking, in de Verenigde Naties zou moeten plaatsnemen. Dat het de nieuwe Amerikaanse substantiële resolutie, ondanks “bijna ongeoorloofde druk”, niet steunde was daarom niet zozeer een omslag. Sterker nog, Nederland bleef de Amerikanen in procedurele zaken tegemoetkomen en zou later een compliment van ze krijgen voor de verstandige stemverklaring.

Maar de steun aan de Albanese resolutie was wel nieuw. Deze keuze lijkt vooral te zijn voort gekomen uit de opgevoerde druk vanuit Peking en de angst dat uitblijvende steun voor de Albanese resolutie normalisatie van de betrekking in de toekomst in de weg zou zitten. Daarnaast leek het steunen van de resolutie door het ontbreken van een alternatief, de onhoudbare situatie voor Taipei door de eigen koppigheid en de groeiende steun voor de Volksrepubliek, met name vanuit het Westen, de beste optie.

De uiteindelijke keuzes die gemaakt zijn waren zeker niet vanzelfsprekend. Sterker nog, het is aannemelijk dat de ministerraad van 15 oktober een hele andere uitkomst zou hebben gehad als de posten anders onder de ministers waren verdeeld. De beslissing stuitte op grote verontwaardiging van enkele VVD'ers, en Schmelzer gaf later aan grote waarde te hebben gehecht aan de steun die Biesheuvel hem in deze kwestie gaf.

## Conclusie

De Chinese vertegenwoordiging in de Verenigde Naties is lang een kwestie geweest die een groot stempel drukte op de verhoudingen tussen Nederland en China. De Volksrepubliek, die sinds 1949 het vasteland van China controleerde, werd in de Verenigde Naties tot 1971 nog niet erkend als de nieuwe vertegenwoordiger van China. De nationalistische Chinese regering, teruggetrokken op Taiwan, zou de Chinese zetels in deze organisatie tot dat jaar behouden. Steeds weer werd in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties door het ene kamp geprobeerd Peking toe te laten treden, terwijl het andere kamp, onder leiding van de Verenigde Staten, probeerde dit tegen te houden. Door het internationale isolement waarin de Volksrepubliek zichzelf had gebracht, was de tweede groep lange tijd in de meerderheid. Nederland was in principe van mening dat zowel Taipei als Peking vertegenwoordigd moesten zijn, maar uit solidariteit jegens Washington en pogend de uitstoting van Taipei te voorkomen, volgde het lang de Amerikaanse koers. In 1971 kwam hier verandering in, wat betekende dat Nederland accepteerde dat Taipei in de Verenigde Naties werd vervangen door Peking. In deze scriptie is gepoogd naar aanleiding van het Nederlandse gedrag in de zetelkwestie een breder beeld te krijgen van de besluitvorming in het Nederlands buitenlands beleid.

Wat we hebben gezien is dat aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig veel verschillende factoren bij elkaar kwamen die invloed hadden op de zetelkwestie. In Nederland zelf volgde de Europees georiënteerde Schmelzer de Atlanticus Luns op en nam draagvlak voor het onvoorwaardelijk steunen van Taipei onder een aantal politieke partijen af. Op het internationale toneel kreeg de Volksrepubliek steeds meer steun, mede door het verlaten van het zelfopgelegde isolement. Meer landen gingen Peking erkennen als vertegenwoordiger van China en ook de Verenigde Staten haalden voor het eerst de banden met dit communistische land aan. De belangrijkste vraag die in de inleiding gesteld is, is welke van deze factoren, nationale of internationale, het meeste invloed hadden op de Nederlandse besluitvorming. Daaruit vloeit de vraag voort hoe zelfstandig Nederland zijn koers kan bepalen.

In 1950 erkende Nederland als een van de eerste westerse landen de Volksrepubliek. In 1954 volgde de uitwisseling van diplomatieke zaakgelastigden tussen beide landen. Door het feit dat Nederland Peking als rechtmatige vertegenwoordiging van China beschouwde, leek het aannemelijk dat het ook van mening was dat China in de Verenigde Naties vertegenwoordigd moest worden door de Volksrepubliek. Na een aanvankelijke stem vóór de vervanging van Taipei door Peking, onthield Nederland zich echter van stemmingen daarover in de Algemene Vergadering. Wel steunde het Amerikaanse procedurele resoluties die als doel hadden de status quo te behouden. De kwestie lag politiek erg gevoelig, en Nederland wilde de relatie met de trouwe Amerikaanse bondgenoot niet op

het spel zetten. De wens de relatie met de Volksrepubliek te onderhouden betekende echter dat Nederland ook niet tegen toetreding van Peking kon stemmen.

In 1971 veranderde de Nederlandse koers. Er werd gestopt met het steunen van de Amerikaanse procedurele resoluties en er werd vóór de Albanese resolutie gestemd, waardoor Peking de Chinese zetels in de Verenigde Naties ten koste van Taipei zou overnemen. De belangrijkste uitleg die daarbij werd gegeven was dat Taipei ten onrechte China zou vertegenwoordigen. Hoewel de kans daarop ondertussen nihil geworden was, hield Nederland wel de hoop dat Taipei later als nieuwe staat zou kunnen toetreden, waardoor de oude wens dat Peking en Taipei naast elkaar lid van de Verenigde Naties konden zijn zou worden vervuld. De Albanese resolutie was in de loop van de jaren niet veranderd, dus volgens exact dezelfde redenen had Nederland deze al eerder kunnen steunen. Waarom kwam deze koerswijziging nou juist in 1971 tot stand?

Van groot belang in deze omslag waren internationale factoren. De veranderende houding in de zetelkwestie van een groot aantal landen, waaronder veel westerse bondgenoten, zorgde ervoor dat de Nederlandse koers, die lang vrij Peking-gezind was vergeleken zijn bondgenoten, langzaam steeds meer pro-Washington leek. Hoewel het stemgedrag sinds 1961 onveranderd bleef, raakte Nederland steeds meer geïsoleerd in zijn standpunt. Daardoor groeide het risico dat als Nederland de Amerikaanse resoluties zou blijven steunen en het zich zou blijven onthouden van de Albanese resolutie, het sympathie zou verliezen bij zijn bondgenoten. Daarnaast zorgde de groeiende internationale steun voor Peking ervoor dat de internationaal lang geaccepteerde poging van Taipei om de enige vertegenwoordiging van China te blijven steeds onhoudbaar leek. Het blijven steunen van Taipei zou steeds waarschijnlijker een nederlaag betekenen voor Nederland. Maar gevolgen van internationale factoren konden ook directer zijn. De Verenigde Staten leken hun houding ten aanzien van de Volksrepubliek langzaam te versoepelen. Een nieuwe koers in de zetelkwestie zou de relatie met deze belangrijke bondgenoot dus minder schaden dat voorheen. Peking voerde de druk op Nederland juist op, waardoor het blijven uitstellen van een koerswijziging steeds grotere consequenties zou hebben. De internationale omstandigheden zorgden er dus voor dat een koerswijziging in de zetelkwestie ten gunste van Peking steeds minder negatieve en steeds meer positieve gevolgen zou hebben.

Deels is hiermee verklaard waarom de Nederlandse koerswijziging plaatsvond in 1971. In 1970 werd met de eerste normale meerderheid voor de Albanese resolutie immers duidelijk hoe dichtbij de toetreding van Peking al was. De toenadering van Nixon tot de Volksrepubliek in het jaar daarop was hier alleen maar een bevestiging van. Toch werden de meeste relevante internationale ontwikkelingen vanaf 1968 al langzaam zichtbaar. Belangrijk was daarom ook wie er op welke momenten betrokken waren bij de besluitvorming over de te volgen koers met betrekking tot de zetelkwestie. Als de internationale factoren hebben bepaald welke gevolgen een bepaalde beleidskeuze had, dan

bepaalden nationale factoren welke van deze negatieve gevolgen acceptabel en positieve gevolgen wenselijk werden geacht. De sterkere positie van de Volksrepubliek deed de angst groeien dat Nederlandse economische belangen op Taiwan in de toekomst gevaar zouden lopen als de relatie met Peking verder verslechterde. Het bedrijfsleven was daarom voorstander voor een meer Pekinggezinde koers. Veranderingen in de publieke opinie leidde ertoe dat de relatie met de Verenigde Staten als minder heilig werd beschouwd, terwijl communistische landen juist in een beter daglicht kwamen te staan. Ook bepaalden nationale omstandigheden wie de nieuwe regering die in 1971 aantrad vormden. We hebben gezien dat de invloed van politieke veranderingen zelfs tot het individuele niveau van belang waren. De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Schmelzer had meer oor naar de publieke opinie dan zijn voorganger Luns. Schmelzer was net als Luns lid van de Katholieke Volkspartij, maar hij voerde een andere koers. Daarnaast blijkt uit ministerraadnotulen dat de regeringspartners van de VVD in Schmelzer's positie het Nederlandse stemgedrag niet zouden hebben gewijzigd. Schmelzer besloot, met steun van minister-president Biesheuvel, dat het acceptabel was dat de koerswijziging negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de relatie met de Verenigde Staten, omdat de positieve gevolgen voor de reputatie van Nederland bij zijn bondgenoten en voor de relatie met de Volksrepubliek zwaarder wogen. Een VVD'er in zijn positie zou waarschijnlijk de relatie met de Verenigde Staten van groter belang hebben gevonden.

Wat de doorslaggevende factor voor de omslag in de zetelkwestie was, blijft lastig exact te bepalen. Net zoals het onmogelijk is om vast te stellen of de omslag al eerder zou hebben plaatsgevonden als Schmelzer in de jaren zestig al minister was, is het onmogelijk om te bepalen of ook Luns in 1971, onder druk van internationale omstandigheden, vóór toetreding van Peking zou hebben gestemd. De omslag kwam, anders dan vaak wordt gesuggereerd door historici, niet zomaar uit de lucht vallen. Het Nederlandse standpunt was al jaren genuanceerd, en intern werd in 1970 al door bepaalde directies geadviseerd het stemgedrag te wijzigen. Hoewel gezegd kan worden dat Nederland uiteindelijk gezwicht is voor de opgevoerde druk vanuit Peking, lijkt de omslag eerder voort te zijn gekomen uit opportunistische overwegingen. Nederland had lang geweigerd politieke concessies aan Peking te doen voor economische voordelen, maar aangezien het behoud van Taipei, mede door de eigen tegendraadse opstelling, hoe dan ook onhoudbaar leek, zou het vasthouden aan het stemgedrag de relaties met Peking onnodig verder op scherp zetten. De grote druk vanuit de Verenigde Staten was niet voldoende om Nederland van de stemwijziging te houden, ondanks stemmen binnen de regering om naar de trouwe bondgenoot te luisteren.

Uit dit onderzoek is gebleken dat internationale factoren hebben bepaald welke gevolgen een besluit om de koers in de zetelkwestie te behouden of te wijzigen had, terwijl nationale factoren bepaalden welke positieve gevolgen wenselijk en welke negatieve gevolgen acceptabel werden geacht. De speling tussen Washington en Peking was zeer beperkt, maar Nederlandse bewindslieden

waren wel in staat om zelf te bepalen naar welke kant ze hielden. Daarmee is deze casus een uitstekend voorbeeld van georganiseerde aanpassing van het Nederlandse buitenlands beleid aan internationale omstandigheden, waarbij de regering, en zelfs individuele bewindslieden, eigen accenten konden leggen.

Het oplossen van de Chinese zetelkwestie was het startsein voor verbetering van de betrekkingen tussen Nederland en China. Na een moeizaam diplomatiek verleden werd op 16 mei 1972 de diplomatieke vertegenwoordiging in beide landen verhoogd tot ambassadeursniveau. In de overeenkomst rond de ambassadeursuitwisseling verklaarde Nederland dat het Peking als enige vertegenwoordiging van China beschouwde. Hoewel Taiwan in de jaren daarop zo nu en dan opnieuw zou opspelen in de relaties tussen Nederland en China, waardoor de ambassadeurs tussen 1981 en 1984 tijdelijk weer werden teruggetrokken, zouden de betrekkingen op lange termijn goed blijven.<sup>217</sup> De ophoging van de diplomatieke vertegenwoordiging, een direct gevolg van de veranderende Nederlandse houding in de zetelkwestie, was in 2012 reden voor een feestelijke herdenking.

---

<sup>217</sup> Blussé, *China en de Nederlanders*, 202-203.

## Literatuur

### Primaire bronnen

- Digital National Security Archive, 'National Security Study Memorandum', 19 november 1970.
- Digital National Security Archive, 'Study of the entire UN membership question: US/China policy', 25 januari 1971.
- Nationaal Archief, Den Haag, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 783.
- Nationaal Archief, Den Haag, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 16265.
- Nationaal Archief, Den Haag, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 17248.
- Nationaal Archief, Den Haag, Buitenlandse Zaken / Code-Archief 55-64, 2.05.118, inv.nr. 29014.
- Nationaal Archief, Den Haag, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 570.
- Nationaal Archief, Den Haag, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 571.
- Nationaal Archief, Den Haag, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 693.
- Nationaal Archief, Den Haag, Ambassade China 1955-1974, 2.05.166, inv.nr. 696.
- Nationaal Archief, Den Haag, PV Verenigde Naties, 2.05.273, inv.nr. 2111.
- Nationaal Archief, Den Haag, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 11718.
- Nationaal Archief, Den Haag, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23348.
- Nationaal Archief, Den Haag, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 23349.
- Nationaal Archief, Den Haag, Buza / Code-archief 1965-1974, 2.05.313, inv.nr. 25985.
- Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1949-1950 nummer 72', ingezonden 29 maart 1950.
- Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1970-1971 nummer 919', ingezonden 9 maart 1971.
- Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1971-1972 nummer 358', ingezonden 26 oktober 1971.
- Staten-Generaal Digitaal, 'Aanhangsel Tweede Kamer 1971-1972 nummer 381', ingezonden 26 oktober 1971.
- Staten-Generaal Digitaal, 'Handelingen Eerste Kamer 1971-1972 24 november 1971'.
- Staten-Generaal Digitaal, 'Handelingen Tweede Kamer 1971-1972 14 oktober 1971'.
- The South African Institute of International Affairs, 'Resolutions of the third conference of the non-aligned states', september 1970.
- Verenigde Naties, 'Report of the Security Council to the General Assembly. Covering the period from 16 July 1949 to 15 July 1950'.
- Verenigde Naties, 'Annual report of the Secretary-General on the Work of the Organization from 1 July 1950 to 30 June 1951'.

### Secundaire bronnen

- Blussé, Leonard en Floris-Jan van Luyn, *China en de Nederlanders: geschiedenis van de Nederlands-Chinese betrekkingen 1600-2008* (Zutphen 2008).
- Bosmans, Jac, 'Een gedreven politicus. Wilhelmus Klaus Norbert Schmelzer (1971-1973)', in: Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan (red), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999).
- Fermont, Maurice, en Frans-Paul van der Putten, 'China en Nederland, 1972-2012. 40 jaar diplomatieke betrekkingen', *China nu* 3 (2012) 40-44.
- Garver, John W., *The Sino-American Alliance. Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia* (New York 1999).



- Gorman, Robert F., *Great debates at the United Nations. An Encyclopedia of Fifty Key Issues, 1945-2000* (Westport 2001).
- Hellema, Duco, *Buitenlandse politiek van Nederland* (Zeist, 1995).
- Hongwu, Liu, 'Sino-African Relations through Three Decades: A Window of China's Progress in Foreign Relations', in: *Yizhou Wang, Transformation of Foreign Affairs and International Relations in China, 1978-2008* (Leiden 2011) 73-103.
- Kent, Ann, *Beyond compliance. China, international organizations and global security* (Singapore 2009).
- Kersten, Albert, 'De langste: Joseph Antoine Marie Hubert Luns (1952-1971)', in: Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan (red), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999) 210-227.
- Kissinger, Henry, *On China* (Londen 2012).
- Kranser, Stephen D., *Sovereignty. Organized Hypocrisy* (Princeton 1999).
- Kuitenbrouwer, Maarten, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland, 1950-1990* (Den Haag 1994).
- Leurdijk, J.H., 'Het Nederlandse beleid met betrekking tot ontspanning en wapenbeheersing', in: Ernst Hans van der Beugel e.a., *Nederlands buitenlandse politiek. Heden en verleden* (Baarn 1978).
- Liagre Böhl, Herman de, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat, 1949-1990', in: Remieg Aerts e.a. (red), *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland, 1780-1990* (Nijmegen 1999) 263-342.
- Maar, Rimko van der, *Welterusten mijnheer de president* (Amsterdam 2007).
- Mark, Chi-kwan, *China and the World since 1945: An International History* (Abingdon 2012).
- Mitcham, Chad J., *China's economic relations with the West and Japan, 1949-1979. Grain, trade and diplomacy* (Abingdon 2005).
- Mori, Kazuko, 'Sino-Soviet Relations: From Confrontation to Cooperation', in: Phoebe Moore (ed), *Foreign Policies of the Major Powers. Politics and Diplomacy since World War II, Volume III* (Londen 2007) 11-27.
- Ning, Lu, *The dynamics of foreign-policy decisionmaking in China* (Boulder 1997).
- Nixon, Richard, 'Asia after Viet Nam', *Foreign Affairs*, Oktober 1967, 111-125.
- North, Robert C, 'The Sino-Soviet Alliance', in: Phoebe Moore (ed), *Foreign Policies of the Major Powers. Politics and Diplomacy since World War II, Volume III* (Londen 2007) 3-10.
- Prashad, Vijay, *The Darker Nations. A People's History of the Third World* (New York 2007).
- Putten, Frans-Paul van der, 'Van semi-kolonie naar economische wereldmacht. China's toepassing van diplomatieke en economische middelen in de betrekkingen met Nederland sinds het einde van de negentiende eeuw', in: J. Thomas Lindblad en Alicia Schrikker (red), *Het verre gezicht. Politieke en culturele relaties tussen Nederland en Azië, Afrika en Amerika* (Franeker 2011) 372-388.
- Voorhoeve, Joris J.C., *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy* (Leiden 1985).
- Wijngaart, Kim van der, *Bondgenootschap onder spanning. Nederlands-Amerikaanse betrekkingen, 1969-1976* (Hilversum 2011).