

‘Tussen microstaat en grootmacht’: Nederland als middle power bij de VN tijdens de Koude Oorlog



Daniël Levinsohn (4028643)
d.n.levinsohn@students.uu.nl

BA Eindwerkstuk (GE3V14054)
Begeleider: Dr. Marloes Beers
17 juni 2019



Universiteit Utrecht

Abstract

Over de positie van Nederland in de internationale pikorde kan worden gediscussieerd, en nadenken over zijn rang is voor Nederland relevant, aangezien het land sterk afhankelijk is van de internationale context waarin het opereert. *Middle power* benaderingen en aanverwante begrippen uit Canadese academische kringen kunnen nieuwe inzichten bieden. Vredeskwesties zijn volgens die benaderingen een typisch aandachtsgebied voor leidinggevende middle powers. De vraag wordt dan ook gesteld in hoeverre Nederland te duiden is als middle power tijdens de Koude Oorlog, gekeken naar de motieven om deel te nemen aan de VN-vredesmissie UNIFIL. Deze scriptie toont aan dat het gebruik van één of meerdere overlappende middle power benaderingen houvast kan bieden in het academisch debat dat twijfelt over het internationale karakter van Nederland, dat net als Canada getypeerd kan worden als middle power.

Illustratie titelblad: het Nederlandse mouwembleem gedragen tijdens de VN-vredesmissie UNIFIL (eigen bewerking).

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Theoretisch framework: middle power benaderingen	9
Functional middle power	10
Behavioural middle power	11
Hierarchical middle power	14
Kritiek	14
Casus: de Nederlandse motieven voor deelname aan UNIFIL	16
Conclusie	24
Literatuurlijst	27

Inleiding

To anyone without a sense of history, a quick glance at the world map may suggest that Canada and the Netherlands are far apart and profoundly different. [But] we both uphold the same values. We both stand up for human rights and the international rule of law. And we both believe in the principles of free and fair trade as a source of progress and prosperity for people all over the world. I think it's fair to say that Canada and the Netherlands are sturdy pillars supporting the international order that arose from the ruins of the Second World War. Both our countries have actively contributed to the multilateral rules-based system that has brought unprecedented freedom, prosperity and stability to our peoples. We have shaped this system individually, but more than anything we've shaped it together. We speak the same universal, multilateral, transatlantic language. Canada and the Netherlands have a special role to play.¹

Met deze woorden sprak minister-president Mark Rutte in oktober 2018 het Canadees parlement toe. Tijdens deze primeur voor een Nederlandse premier, benadrukte Rutte het belang van trans-Atlantische handel ten tijde van Brexit, en prees hij bovenal het feit dat zowel Nederland als Canada medeoprichters zijn van talloze internationale instituties zoals de Verenigde Naties, de NAVO en de Wereldhandelsorganisatie.² Daar komen gedeelde waarden bij kijken die beide landen³ typeren: de bevordering van universele mensenrechten, de internationale rechtsorde, vrede, veiligheid, en welvaart voor de hele wereld. Ook benoemde Rutte specifiek de militaire bijdrage van Canada en Nederland aan internationale (vredes)missies in Afghanistan en Mali.

Het zijn stuk voor stuk thema's die in verschillende literatuur toegekend worden aan een kenmerkende groep landen, waaronder Nederland, die zich op het wereldtoneel

¹ Ministerie van Algemene Zaken, "Toespraak van minister-president Rutte in het Canadees Parlement", 25 oktober 2018, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/10/25/toespraak-van-minister-president-rutte-in-het-canadees-parlement>.

² Office of the Prime Minister of Canada, "Prime Minister of the Netherlands to visit Canada", 16 oktober 2018, <https://pm.gc.ca/eng/news/2018/10/16/prime-minister-netherlands-visit-canada>.

³ In deze scriptie wordt met 'land', 'staat' of 'macht' naar één en dezelfde soevereine politieke entiteit verwezen.

daarvoor inzetten. Vaak komt daarbij de vage term *middle power*⁴ om de hoek kijken. Het waren oorspronkelijk Canadese diplomaten die met dat concept aan het eind van de Tweede Wereldoorlog zichzelf een zekere rol toeschreven op het wereldtoneel. Zij stelden dat, 'as a power of middle size' met een aanzienlijke krijgsmacht, ze een semi-permanente plek verdienden in de toekomstige VN-Veiligheidsraad. In een later stadium, toen deze plannen voor een juridische aparte status niet lukte, lieten de Canadezen interessant genoeg de invulling van middle power afhangen van het tonen van goed wereldburgerschap, verantwoordelijkheid, en goodwill. Het ging hen in de kern erom dat er erkenning was voor een tussencategorie landen die niet tot de *great powers* van de tijd hoorden, maar in tegenstelling tot kleine machten wél invloed konden en hoorden uit te oefenen bij globale thema's binnen multilaterale organisaties.⁵

In de decennia daarna bleken diverse historici en politicologen geïntrigeerd door middle powers, en gebruikten zij het om buitenlands beleid te omschrijven en te verklaren, al dan niet van hun eigen land van herkomst. De manier waarop dat gebeurt, de definitie van middle power die zij steeds aanhouden (als die überhaupt wordt genoemd), en de thema van hun onderzoek bleef echter verschillend. Zo kwam de Britse historicus Carsten Holbraad in 1984 met een algemeen boekwerk over de middle powers, waarbij hij niet alleen de Canadese oorsprong van middle power bekijkt van na de Tweede Wereldoorlog, maar de term ook in verband bracht met buffer- en zogeheten 'secundaire' staten in het Concert van Europa na 1815, die als doel hadden het machtsevenwicht te helpen behouden.⁶ In 1989 noemde de Noorse historicus Olav Stokke de Scandinavische landen, Canada, én Nederland middle powers vanwege hun stabiliserende, gulle ontwikkelingshulp aan de Derde Wereld.⁷ De Canadese politicoloog Andrew F. Cooper bekeek in 1997 het gedrag van middle power staten en omschreef het als *niche-diplomacy*: middle powers zouden binnen internationale organisaties op zoek

⁴ *Middle power* is naar het Nederlands te vertalen als 'middelgrote mogendheid'. Deze scriptie moet echter expliciet gezien worden in de context van het Engelstalige academische debat uit landen als Canada en Australië, die vaker in verband worden gebracht met de term. Daarom zal de Engelse term de voorkeur genieten boven het Nederlands, tenzij gerefereerd wordt naar Nederlandstalige werken.

⁵ John W. Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the search for world order, 1943-1957* (Toronto: University of Toronto Press, 1979), 236–37.

⁶ Carsten Holbraad, *Middle Powers in International Politics* (London: Macmillan Press, 1984).

⁷ Olav Stokke, *Western Middle Powers and Global Poverty* (Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, 1989).

zijn naar hun politieke niche en daarin een verschil willen maken.⁸ Al deze academici zijn het eens over het bestaan van middle powers, en komen daarbij vaak aanzetten met een rijtje landen als de *usual suspects* (waaronder Canada, Australië, Noorwegen, Zweden en Nederland). Echter, in feite analyseert de ene auteur het zelfbeeld van een staat, waarbij de ander weer het gedrag van een staat onder de loep neemt. Er is dus een verschil van werkwijze. In het debat is er dan ook forse kritiek te horen: Adam Chapnick van de Universiteit van Toronto beweert dat het concept van middle power breed te gebruiken is, maar dat de status vaak gebaseerd is op een mythe, dat het niet objectief te meten is, en dat het puur te maken heeft met retoriek en zelfbeeld van een staat.⁹

Voor Nederland is dit middle power debat interessant omdat het een land is dat sterk afhankelijk is van de internationale context waarin het opereert. In de woorden middle power wordt in de kern uitgegaan van minstens twee andere machtsposities: de grote machten en de kleine.¹⁰ Zeker wanneer die machtsposities aan verandering onderhevig zijn, zoals na de bipolaire Koude Oorlog en de ondergang van de Sovjet-Unie in 1991, of nu China volgens het kabinet 'zijn plek in de wereld opneemt'¹¹, is het voor een land als Nederland interessant om zijn positie in de wereld te (her)evalueren. 'After so many years, the system we built is now showing some cracks. So now we should work together to reform and improve that system, and make it fit for purpose in the 21st century', aldus Mark Rutte in zijn speech.¹² Daarbij is verder onderzoek naar 'middle-power diplomacy' relevant, zegt Cooper: 'By extending the focus beyond [Canada and Australia], important insights are offered concerning the involvement of other similarly located states in international relations within the context of the expanding global agenda. [Middle power] has therefore both an important conceptual and policy-relevant dimension.'¹³ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid leek dit ook te beseffen en kwam in 2011 met een rapport om te laten zien hoe een aantal middelgrote

⁸ Andrew F. Cooper, red., *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War* (London: Macmillan Press, 1997), 5.

⁹ Adam Chapnick, "The Canadian middle power myth", *International Journal* 55, nr. 2 (2000): 188–206.

¹⁰ Adam Chapnick, "The middle power", *Canadian Foreign Policy Journal* 7, nr. 2 (1999): 73.

¹¹ Stéphane Alonso, "Stef Blok: zonder de EU kunnen we China niet aan", *NRC*, 15 mei 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/15/stef-blok-zonder-de-eu-kunnen-we-china-niet-aan-a3960270>.

¹² Ministerie van Algemene Zaken, "Toespraak van minister-president Rutte in het Canadees Parlement".

¹³ Cooper, *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, hfdst. "Acknowledgements".

landen (Noorwegen, Canada, Zweden en België) hun internationale positie en profiel in een veranderende wereld proberen vorm te geven, wat hun drijfveren zijn en welke methoden zij daarbij toepassen. Het doel van het rapport was 'om lessen en ervaringen te identificeren die voor de Nederlandse situatie het meest van belang zijn'.¹⁴ De koppeling tussen Nederland en middle power komt dus niet uit de lucht vallen.

De focus op een middle power status of rol voor Nederland leeft niet op dezelfde schaal als bij Canada of Australië, maar het omschrijven van Nederland met zulke termen is ook aan debat onderhevig. Het feit dat Nederland qua oppervlakte een relatief klein land is lijkt daarin mee te spelen. Met soortgelijke woorden als de Canadezen omschreef de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Eelco van Kleffens Nederland in 1943 als een 'middelgrote mogendheid'.¹⁵ Maar Jan Hoffenaar van de Universiteit Utrecht stelt dat Nederland gedurende de geschiedenis een veranderlijk internationaal karakter heeft, en dat na het verlies van Nederlands-Indië er continu discussie is geweest of Nederland als kleine of middelgrote staat te typeren is.¹⁶ Nederland bleef lange tijd vanuit een idee van een middelgrote mogendheid krampachtig vasthouden aan de overgebleven kolonie van Nieuw-Guinea, om maar niet tot de 'rang van Denemarken' toe te treden.¹⁷ Gek is het ook niet dat de voormalige minister van Defensie Joris Voorhoeve in 1991 Nederland omschreef als een middelgrote mogendheid 'in zakformaat'.¹⁸ De Belgische politicoloog Rik Coolsaet publiceerde in 2006 een artikel over de Nederlandse-Belgische betrekkingen en omschreef Nederland twijfelachtig als een 'klein/middelgrote staat'.¹⁹ Het kan ook de andere kant opslaan: wie een artikel van de Amerikaanse politicoloog Laura Neack leest, ziet Nederland door middel van kwantitatieve data geschaard worden onder de 'great states' van de wereld!²⁰ Ook in

¹⁴ Martijn Klem en Johannes Kester, "Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden" (Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, januari 2011), 7.

¹⁵ Duco Hellema, *Dutch foreign policy: The role of the Netherlands in world politics* (Dordrecht: Republic of Letters, 2009), 98.

¹⁶ Jan Hoffenaar, "Nederland en zijn militaire veiligheid", in *De wereld volgens Nederland*, onder redactie van Jacco Pekelder, Remco Raben, en Mathieu Segers (Amsterdam: Boom, 2015), 179.

¹⁷ Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland, 1780-1990*, 7de dr. (Nijmegen/Amsterdam: SUN, 2010), 271.

¹⁸ Joris Voorhoeve, "Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat", *Internationale Spectator* 45, nr. 2 (1991): 54-61.

¹⁹ Rik Coolsaet, "Eb en vloed in Nederlands-Belgische betrekkingen", *Internationale Spectator* 60, nr. 11 (2006): 585.

²⁰ Laura Neack, "Empirical Observations on 'Middle State' Behavior at the Start of a New International System", *Pacific Focus* 8, nr. 1 (1992): 8.

deze gevallen is er geen eenduidige benadering van middle power status te herkennen. Econoom Hans H.J. Labohm vatte dit probleem voor Nederland in 2001 als volgt samen:

Voor de bepaling van de plaats van Nederland in de wereldrangorde zijn vele – en zelfs steeds meer – indicatoren beschikbaar. De oppervlakte en de bevolkingsomvang van een land behoren tot de meeste bekende. [Maar] naast kwantitatieve indicatoren die een beeld geven van Nederlands positie in de internationale pikorde, zijn er ook kwalitatieve factoren. [...] Voorhoeve hecht grote waarde aan de 'kwaliteit van ons denkwerk' en 'de intellectuele bijdrage van landen aan multilaterale denkprocessen'. Dit zijn ongetwijfeld belangrijke factoren, maar of Nederland op dit terrein nu wel zo hoog scoort, is de vraag.²¹

Deze scriptie zal trachten de antwoorden, oplossingen en definities die uit voornamelijk Canadese kringen zijn voortgekomen te koppelen aan de casus van Nederland. Het concept middle power gaat verder dan Canada alleen, en Nederland kan in dat debat gesitueerd worden. In verschillende benaderingen van middle power wordt benadrukt dat betrokkenheid bij internationale instituties en inzet voor vrede en veiligheid typerend zijn voor landen met die status.^{22, 23} Wanneer de grote machten daar juist niet in geïnteresseerd zijn, is er bovendien volgens Cooper een 'question of leadership' waar middle powers in actie kunnen komen.²⁴ De Canadese politicoloog Ronald M. Behringer stelt dat middle powers niet blindelings het beleid van de grote staten volgen, maar op het gebied van *human security* juist het voortouw nemen.²⁵ Niet voor niets benoemde Mark Rutte in zijn speech ook het feit dat Nederland (net als Canada) werkt aan het moderniseren van VN-vredesmissies.²⁶ Daarom zullen de Nederlandse motieven om deel te nemen aan de VN-vredesmissie UNIFIL in Libanon nader bekeken worden. De centrale onderzoeksvraag daarbij luidt: in hoeverre is Nederland gedurende 1963-1979 te duiden als middle power, gekeken naar de motieven om deel te nemen aan UNIFIL?

²¹ De auteur van deze scriptie is op de hoogte van Labohms controversiële uitspraken omtrent klimaatverandering. Daar staat dit peer-reviewed artikel van Instituut Clingendael los van: Hans H.J. Labohm, "Nederland in de internationale pikorde", *Internationale Spectator* 55, nr. 7/8 (2001): 365.

²² Chapnick, "The middle power", 74–76.

²³ Cooper, *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, 2–3.

²⁴ Cooper, 2.

²⁵ Ronald M. Behringer, "Middle Power Leadership on the Human Security Agenda", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 40, nr. 3 (2005): 305.

²⁶ Ministerie van Algemene Zaken, "Toespraak van minister-president Rutte in het Canadees Parlement".

Deze specifieke missie en data zijn niet willekeurig gekozen. De motieven voor feitelijke deelname vanaf 1979 blijken te rusten op argumenten die waren uitgesproken in de jaren '60. Voor UNIFIL geldt verder dat het gezien kan worden als de grote VN missie waar Nederland aan bijdroeg tijdens de Koude Oorlog. Deze tijd is sowieso interessant voor het middle power concept, want de Koude Oorlog werd getypeerd door twee supermachten die in grote lijnen de geopolitieke orde naar hun hand zetten. Voor elke staat die direct daarna in de machtshierarchie aan bod komt, kan het label middle power met al zijn ambiguïteit al erbij gehaald worden. Hoewel in de bestaande literatuur middle power keer op keer als problematisch wordt omschreven, zal deze scriptie aantonen dat het concept, mits goed gedefinieerd, op bepaalde momenten wel degelijk bruikbaar kan zijn om het Nederlands buitenlandbeleid te omschrijven.

Deze scriptie zal gestructureerd een theoretisch framework en methodologie toepassen. In een eerste theoretisch hoofdstuk wordt nader ingegaan op de ingewikkelde geschiedenis van het middle power concept, waarbij drie benaderingen (of: modellen), geformuleerd door Adam Chapnick, aan bod komen: *functional*, *behavioural* en *hierarchical*.²⁷ Deze drie benaderingen bekijken steeds een ander aspect waaraan middle power status mogelijk ontleend kan worden. In het hoofdstuk daarna wordt bekeken in hoeverre de benaderingen in de Nederlandse casus te herkennen zijn aan de hand van speeches bij de VN en een brief aan de Tweede Kamer voorafgaand aan de UNIFIL missie. In deze zogeheten handelingen, onder andere geraadpleegd via de overheidssite voor officiële publicaties²⁸, legt de Nederlandse regering zijn motieven uit om zich in te zetten voor brandhaarden elders in de wereld. Het uitspreken van beweegredenen tegenover de Tweede Kamer, en dus het Nederlandse volk, wordt hierbij beschouwd als het werkelijke standpunt van de regering. Er kan uiteraard meer schuilgaan achter de beslissingen voor deelname, maar deze motieven zullen eerder zijn uitgesproken in ministerraden of in communicatie naar diplomaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken toe, en zijn lastiger te onderzoeken vanwege beperkte inzage in het Nationaal Archief in Den Haag. Desondanks is met speeches en kamerstukken, in combinatie met Chapnick's benaderingen, goed te onderzoeken in hoeverre Nederland als middle power

²⁷ Adam Chapnick, "The middle power", 73.

²⁸ De officiële overheidssite Overheid.nl heeft in mei 2019 de historische parlementaire documenten van 1814 tot 1995 overgenomen van de website 'Staten-Generaal Digitaal' van de Koninklijke Bibliotheek. De publicaties zijn sindsdien te raadplegen via de zoekmachine op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/historisch>

gekenmerkt kan worden, en zo ja, vanuit welke benaderingen dit het meest overtuigend is.

De structuur van de scriptie is verder als volgt. Ten eerste is er een theoretisch hoofdstuk, waarin de deelvraag beantwoord zal worden wat middle powers zijn en hoe deze in het historiografisch en academisch debat bepaald worden. In het tweede hoofdstuk zal de Nederlandse missie in Libanon aan bod komen. Een schets van de historische context rondom de missie zal worden opgevolgd door de analyse van speeches bij de VN en Tweede Kamer handelingen, waarbij er steeds oog is voor verschillende middle power benaderingen die al dan niet te herkennen zijn. De deelvragen daarbij zijn: wat waren de uitgesproken Nederlandse motieven om bij te dragen, en in hoeverre is daarin iets te herkennen van een verantwoordelijkheidsgevoel, een nadruk op capaciteit, en het tonen van goodwill en leiderschap binnen een internationale organisatie? Die kenmerken slaan op Chapnicks benaderingen die verder uitgelegd worden in het theoretisch hoofdstuk, en door hier naar te zoeken kan er een link gelegd worden tussen middle power en het Nederlandse karakter. Op het eind zal de conclusie, naast het samenvatten van de gevonden resultaten, enkele suggesties doen voor verder onderzoek in het complexe debat van middle powers en de 'special role' die zij volgens minister-president Rutte spelen in de wereld.

Theoretisch framework: middle power benaderingen

Om te analyseren of Nederland te duiden is als middle power, is het van belang om stil te staan bij de geschiedenis en het debat rondom deze term. Wat zijn middle powers, en hoe worden deze in het historiografisch en academisch debat bepaald? Op het eerste gezicht lijkt het simpelweg een groep staten aan te duiden die van middelgroot belang zijn op het wereldtoneel. De term is echter complexer van aard, met overlappende benaderingen, en tot op de dag van vandaag is er geen academische consensus over de definitie ervan.

In ieder geval kan gesteld worden dat verschillende staten, groter en kleiner van formaat, niet even veel macht uit kunnen oefenen in de wereldpolitiek. Vanuit het realisme gezien, één van de twee klassieke theoretische stromingen binnen de leer van de internationale betrekkingen, jaagt elke staat in de kern zijn eigenbelang na, maar de ene staat zal daar beter tot in staat zijn dan de ander. Er is dus een zekere hiërarchie. Bovendien benadrukt het realisme de rol van de staat als de prominente actor in het internationale speelveld; individuen, internationale organisaties, non-gouvernementele organisaties (NGO's), etc. doen er minder of niet toe.²⁹ Het is in het kader van dit *state-centric* wereldbeeld dat 'de middle power' gezien dient te worden als deel uitmakend van een tussencategorie landen die overduidelijk niet tot de machtigste ter wereld behoren, maar zich op de een of andere manier wel onderscheiden van de kleine staten. Oftewel: een positie bekleden 'tussen microstaat en grootmacht'.³⁰

Denken in termen van middle powers is volgens de Britse historicus Carsten Holbraad voornamelijk terug te leiden naar de tijd van het Congres van Wenen in 1815, waar na de overwinning op Napoleon de Europese mogendheden nieuwe landsgrenzen optrokken. Niet eerder werd er zo nadrukkelijk nagedacht over de hernieuwde machtsposities van staten in Europa. Een probleem dat tijdens de onderhandelingen opdoemde was dat diplomaten van verschillende landen verschillende inzichten hadden in hoeveel 'klassen' staten er voorts zouden bestaan. De grootmachten Oostenrijk, Pruisen, Frankrijk, Rusland en het Verenigd Koninkrijk waren ervan overtuigd dat zij de dienst zouden uitmaken in Europa. Kleine staten zouden zich daar naar moeten

²⁹ Robert Jackson en Georg Sørensen, *Introduction to International Relations. Theories and approaches*, 5de dr. (Oxford: Oxford University Press, 2013), 66.

³⁰ Klem en Kester, "Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden", 9.

schikken. Het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden verzette zich daar tegen: ‘The Netherlands, which at the Congress of Vienna had taken the lead in protesting against impositions by the great powers, inspired a few writers of the restoration period to think about the rank and role in European politics of middle, or secondary, powers.’³¹ De Pruisische generaal en schrijver Carl von Clausewitz zag vanuit zijn eigenbelang wel iets in middle powers die als bufferstaten rond Pruisen zouden fungeren om de machtsbalans in Europa te helpen waarborgen. En de Duitse diplomaat Hans Christoph von Gagern sprak als afgevaardigde van Nederland de wens uit dat Nederland, gezien zijn grootse maritieme geschiedenis en tradities en zijn bijdrage aan de internationale wetgeving, een prominentere rol was toegelegd.³² Ook hij zag in dat staten als Nederland een belangrijke rol konden spelen: ‘[his] argument was that Spain and the Netherlands possessed certain qualities that enabled them to play a particularly useful role. By exercising a beneficial influence on the five dominant powers, they could help to maintain peace and order.’³³ In feite werden middle powers dus omschreven in relatie tot de grotere staten, maar hadden ze bovenal een speciale functie.

FUNCTIONAL MIDDLE POWER

Er is een overeenkomst tussen de denkwijze in de 19^{de} eeuw en die van Canadese diplomaten aan het eind van de Tweede Wereldoorlog. Tijdens de onderhandelingen voor het oprichten van de VN werd Ottawa niet altijd serieus genomen door de dominante afgevaardigden uit Washington, Londen en Moskou. Canada stelde dat het met een aanzienlijke krijgsmacht onbaatzuchtig mee had gevochten tegen de tirannie in Europa, maar desondanks werd een semi-permanente Veiligheidsraad-zetel voor ‘powers of a middle size’ van de tafel geveegd. ‘However, the Ottawans, were, if not in the driver’s seat, at least sitting behind the driver’, schrijft de Canadese diplomaat en auteur John W. Holmes.³⁴ Canada erkende dat de grote machten met hun vetorecht in de Veiligheidsraad de meeste verantwoordelijkheid zouden gaan dragen voor het bewaren van de wereldvrede, maar benadrukte tegelijk dat een wereldorganisatie gebaat zou zijn bij een groep landen in de Algemene Vergadering die vanwege hun capaciteiten een verantwoordelijkheid zouden hebben om bij te dragen aan dat ideaal. Dat zou hen

³¹ Holbraad, *Middle Powers in International Politics*, 19–21.

³² Holbraad, 23–24.

³³ Holbraad, 24.

³⁴ Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the search for world order, 1943-1957*, 233–37.

onderscheiden van de kleine machten, die geen relevante bijdrage konden leveren. Om dit idee te bekrachtigen hielden de Canadezen innig contact met de Australiërs, Nieuw-Zeelanders, Nederlanders, Belgen en Brazilianen, waardoor er sprake was van 'middle-power bloc tactics'.³⁵ Voor de Canadezen zou het denken vanuit dit zogeheten *functional middle power* principe enkele decennia gelden als pilaar in het buitenlandbeleid, en in de academische wereld werd er over gedebatteerd.³⁶ Middle power werd een gangbare en 'convenient term that had come into general use as a means of avoiding the unreality of a simple division of states into "great" and "small"', zoals George Glazebrook van de universiteit van Toronto het in 1947 omschreef.³⁷

Duidelijk is dat een middle power volgens de functional benadering een staat is met bepaalde capaciteiten die het inzet om bij te dragen aan internationale vraagstukken. Die invloed gaat nadrukkelijk samen met een verantwoordelijkheidsgevoel tegenover de rest van de wereld. Vanaf dit punt is het van belang om functional middle power te onderscheiden van andere modellen, want naast functional middle power zijn er volgens de Canadese politicoloog Adam Chapnick twee andere benaderingen van middle power te herkennen in het academisch debat dat ontstond tijdens de Koude Oorlog.³⁸

BEHAVIOURAL MIDDLE POWER

Chapnick stelt dat in middle power literatuur een tweede benadering ontstond, omdat in de praktijk bleek dat andere staten zich naar Canadees voorbeeld gingen gedragen. Er was sprake van een 'recasting of the middle power concept from an emphasis on generic criteria based on normative qualities and quantitative attributes to a more contoured mode of analysis based on a distinctive "mode of statecraft"'.³⁹ Bij een *behavioural* benadering is er minder oog voor capaciteiten of verantwoordelijkheden dat een staat zou uitdragen; de criteria om een staat als middle power aan te wijzen wordt eerder in verband gebracht met specifieke thema's. Met de behavioural benadering worden middle powers geïdentificeerd door te zoeken naar een buitenlandbeleid waarbij een

³⁵ Holmes, 230.

³⁶ Holmes, 73.

³⁷ George deT. Glazebrook, "The Middle Powers in the United Nations System", *International Organization* 1, nr. 2 (1947): 307.

³⁸ Chapnick, "The middle power", 74.

³⁹ Chapnick, 76.

neiging is om binnen internationale organisaties multilateraal te werk te gaan, compromis te omarmen en goed wereldburgerschap te willen tonen.⁴⁰

De Canadees Andrew F. Cooper bouwt hier op verder en schrijft dat middle powers landen zijn die aan *niche-diplomacy* doen: het concentreren op een bepaald aandachtsgebied, om zo door middel van specialisatie en goodwill meer invloed te bemachtigen in de wereld.⁴¹ Oftewel: een middle power heeft een 'specifiek speelveld met thema's en een eigen gereedschapskist met diplomatieke technieken ter beschikking.'⁴² Middle powers bezitten dus de *agency*⁴³ om globale initiatieven op te zetten, ondanks dat ze geen grootmachten zijn. Cooper schrijft:

There is a need to stretch the parameters of scholarly attention away from the restrictive confines of a [structural, top-down] approach. At the core of this argument is the salience of looking at alternative sources of agency in order to more fully capture the evolving complexity in global affairs. While not suggesting that structural leadership by great powers is no longer the most important source of initiative in the international order, the introduction of a wider lens is deemed crucial if the processes of reform and change - especially those requiring considerable cooperation and collaboration - in a variety of issue areas on the international agenda are to be fully understood.⁴⁴

Hoewel Coopers roep om aandacht voor middle power initiatieven gedaan werd in de context van de post-Koude Oorlog-periode, is zijn argument net zo goed toe te passen tijdens de Koude Oorlog waarin twee supermachten dominant zijn.

Wat zijn in de praktijk dan die niches waar Cooper over spreekt? Te denken valt aan gedragingen binnen het domein van ontwikkelingssamenwerking. De Noorse historicus Olav Stokke ziet Denemarken, Noorwegen, Zweden, Canada en Nederland als middle

⁴⁰ Chapnick, 75.

⁴¹ Cooper, *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, 5–6.

⁴² Klem en Kester, "Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden", 12.

⁴³ Agency moet hier gezien worden als de mogelijkheid van een staat om zijn eigen keuzes en beleid te bepalen; het wordt niet opgelegd vanuit een dominante wereld structuur.

⁴⁴ Cooper, *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, 1.

powers vanwege hun gulle donaties aan de Derde Wereld vanaf de jaren '70.⁴⁵ Hij noemt deze landen 'front-runners among Western industrial nations'. Het principe van *humane internationalism*, de gedachte dat welvarende staten een morele verplichting hebben om te geven aan de minderbedeelden buiten hun landsgrenzen, staat volgens hem steeds centraal bij middle power ontwikkelingshulp.

Interessanter nog is hoe middle powers echt een leidende rol in bepaalde kwesties kunnen nemen terwijl de grootmachten daar niet geïnteresseerd in zijn. Chapnick geeft aan dat er bij behavioural middle power speciale aandacht voor vredeshandhaving en bemiddeling elders in de wereld is.⁴⁶ De Canadese politicoloog Ronald M. Behringer gaat verder in op deze koppeling tussen middle power en wat hij *human security*⁴⁷ noemt. Hij schrijft:

*I challenge the realist view of middle power states as mere followers of great power leadership on international security issues; middle powers have exercised leadership on the human security agenda. [...] Like-minded middle powers, such as Canada, Denmark, the Netherlands, and Norway, are guided in their foreign policies by a 'humane internationalist' orientation, which features an acceptance that the citizens and governments of the industrialized world have ethical responsibilities towards those beyond their borders who are suffering severely.*⁴⁸

Opgemerkt dient te worden dat een verantwoordelijkheidsgevoel ('ethical responsibilities') ook uitgesproken kan worden vanuit een behavioural middle power benadering. Overlap tussen verschillende vormen van middle power is dan ook zeker mogelijk. Voor Behringer, echter, is het nemen van leiderschap bij veiligheids- en vredeskwesties tekenend voor middle power gedrag.

⁴⁵ Stokke, *Western Middle Powers and Global Poverty*, 9.

⁴⁶ Cooper, *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, 75.

⁴⁷ Met human security bedoelt Behringer: 'a reconceptualization of security, where the emphasis would shift from securing the nation-state from the threat of a nuclear attack, to protecting the human security of people.' Behringer, "Middle Power Leadership on the Human Security Agenda", 308.

⁴⁸ Behringer, 306–7.

HIERARCHICAL MIDDLE POWER

De derde middle power benadering die Chapnick noemt is de hierarchical benadering. Het doel hierbij is om objectiever en kwantitatiever te werk te gaan, waarbij middle powers simpelweg landen zijn met bijvoorbeeld een grote bevolking of bruto nationaal product, en in ieder geval niet behoren tot de overduidelijke supermachten en *great states* van de VN-Veiligheidsraad. Een voorbeeld van een dergelijke benadering is het werk van de Amerikaanse politicoloog Laura Neack. Zij categoriseert landen in *great*, *middle*, en *small states*. Zij baseert zich daarbij op het bruto nationaal product, militaire uitgaven, bevolkingsaantal, kindersterfte, en analfabetisme.⁴⁹ In deze scriptie wordt nauwelijks kwantitatieve data behandeld, en dat maakt de hierarchical benadering hier minder relevant. Wel interessant is dat volgens Chapnick via deze benadering staten aanspraak kunnen doen op een belangrijkere, grotere status dan ze eigenlijk verdienen.⁵⁰

KRITIEK

Tot slot moet gemeld worden dat Chapnick persoonlijk zeer kritisch is op middle power analyses. Zeker met een behavioural middle power benadering komt in principe elk land, groot of klein, in aanmerking voor een middle power status. Het enige wat van een land verwacht wordt is een bepaald gedrag dat door eerdere, traditionele middle powers is vastgesteld als 'middle power gedrag'. Deze tautologie is dan ook een heikel punt dat Chapnick aanstipt. Middle power is volgens hem niet objectief te meten en kan bovendien veel te breed geïnterpreteerd worden. "Through Cooper's approach, any state, great or small, could be—or could at least behave like—a middle power. These middle powers are not even states; "middlepowerhood", "middlepowermanship", or "middlestateness" is an instrument of interaction on the international stage."⁵¹ Hoewel het goed is om Chapnick's kritiek hier te benoemen, neemt het niet weg dat middle power nog altijd een concept is dat bijgeschaafd en toegepast wordt in relatie met verschillende staten, zowel Westers als niet-Westers. 'To rescue the concept from increasing vagueness', kwam de Zuid-Afrikaanse politicoloog Eduard Jordaan met een

⁴⁹ Neack, "Empirical Observations on 'Middle State' Behavior at the Start of a New International System", 6.

⁵⁰ Chapnick, "The middle power", 77.

⁵¹ Chapnick, 76.

nieuwe benadering om traditionele middle powers te onderscheiden van opkomende machten.⁵² Daarom is er ook literatuur waarin middle power gekoppeld wordt met niet-traditionele middle powers zoals Japan⁵³, Indonesië⁵⁴ en Italië.⁵⁵ Cooper blijft erbij dat er een academische, ‘intuitive desire to distinguish states’⁵⁶ is, en deze scriptie gaat daarin mee. In het volgende hoofdstuk zullen daarom, ondanks de kritiek, de Nederlandse motieven om bij te dragen aan een VN-vredesmissie getoetst worden aan de hand van Chapnicks middle power benaderingen en Behringers idee van middle power leiderschap.

⁵² Eduard Jordaan, “The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers”, *Politikon* 30, nr. 1 (2003): 165–81.

⁵³ Robert W. Cox, “Middlepowermanship, Japan, and Future World Order”, *International Journal*, nr. 44 (1989): 823–62.

⁵⁴ Cameron G. Thies en Angguntari C. Sari, “A Role Theory Approach to Middle Powers: Making Sense of Indonesia’s Place in the International System”, *Contemporary Southeast Asia* 40, nr. 3 (2018): 397–421.

⁵⁵ Emidio Diodato en Federico Niglia, *Italy in International Relations. The Foreign Policy Conundrum* (Cham: Palgrave Macmillan, 2017).

⁵⁶ Cooper, *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, 14.

Casus: de Nederlandse motieven voor deelname aan UNIFIL

Om Chapnicks middle power benaderingen te koppelen aan Nederland, wordt er gekeken naar de Nederlandse motieven om deel te nemen aan de VN-vredesmissie UNIFIL in Libanon. Deze *United Nations Interim Force in Libanon* werd in maart 1978 in het leven geroepen door de Veiligheidsraad nadat Libanon protest had aangetekend tegen een Israëliëse bezetting van zijn grondgebied. De blauwhelmen dienden zich te concentreren op de bescherming van de bevolking en op humanitaire hulpverlening aan de Libanese en Palestijnse vluchtelingen. Het Nederlandse aandeel hierin kwam uiteindelijk uit op 8000 militairen die uitgezonden werden van februari 1979 tot november 1985.⁵⁷ Dat maakt het voor Nederland veruit de grootste VN-vredesmacht waaraan het heeft bijgedragen tijdens de Koude Oorlog. Maar hoe is dit zo gekomen? Wat waren de uitgesproken Nederlandse motieven om bij te dragen, en in hoeverre is daarin iets te herkennen van een verantwoordelijkheidsgevoel, een nadruk op capaciteit, en het tonen van goodwill en leiderschap binnen een internationale organisatie?

Dat Nederland zichzelf in ieder geval bij de VN als middle power beschouwde, was in 1943 nog duidelijk. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Eelco van Kleffens omschreef zijn land bij de onderhandelingen voor het oprichten van de VN als een 'middelgrote mogendheid'. Dat deed hij op aandringen van koningin Wilhelmina, die keer op keer benadrukte dat Nederland in de jaren '40 nog 80 miljoen inwoners telde, en dat men dus te maken had met een volwaardig Nederlands rijk. Van Nederland als 'small state' in de VN mocht absoluut geen sprake zijn!⁵⁸ Net als Canada wilde Nederland daarom een formeel middle power lidmaatschap vastleggen in het handvest van de VN, wat niet lukte.⁵⁹ Dit kan gezien worden als een hierarchical middle power benadering, omdat er eerst verwezen wordt naar een bevolkingsaantal en een groot territorium (oftewel neutrale, kwantitatieve gegevens), waarna aan die data een middle power status wordt geplakt dat Nederland graag geformaliseerd ziet. Glazebrook noemt Nederland enkele jaren daarna in een rijtje landen die hij als middle powers beschouwt: 'conscious of their position in the world and of their stake in peace, order, and

⁵⁷ Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesmissies sinds 1945* (Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999), 204–5.

⁵⁸ Hellema, *Dutch foreign policy: The role of the Netherlands in world politics*, 97–98.

⁵⁹ Holmes, *The Shaping of Peace: Canada and the search for world order, 1943-1957*, 252.

prosperity, the middle powers have been concerned to see that they should have what they consider a suitable voice in world affairs.’⁶⁰

Van een aanzienlijke uitzending naar een brandhaard elders in de wereld is zo’n 30 jaar geen sprake, totdat Nederland informeel door de VN gepeild werd om deel te nemen aan UNIFIL. De ministers van der Klaauw van Buitenlandse Zaken en Scholten van Defensie lieten toen de Tweede Kamer weten dat ze die verantwoordelijkheid niet zouden schuwen, en dat Nederland het aan de internationale gemeenschap verplicht zou zijn.⁶¹ Oftewel: retoriek dat past bij een functional middle power benadering. Wat is er in de tussentijd gebeurd?

De antwoorden blijken te liggen in de jaren ’60. Nederland werd bij de VN door allerlei nieuwe Derde Wereld-landen verafschuwt voor zijn koloniale erfenis en de recente oorlogsvoering in Indonesië en Nieuw-Guinea. Toen de internationale druk op Nederland werd opgevoerd en het bezit van Nieuw-Guinea werd opgegeven, weigerde Nederland zelfs uit wrok een niet-permanente zetel bij de Veiligheidsraad! ‘Het was juist de Derde Wereld – de periferie van de Koude Oorlog - waar het operatieterrain van eventuele *peacekeeping*-missies lag. Veel inzetkansen voor de Nederlandse krijgsmacht leken hier dus niet te liggen.’⁶² Van middle power multilaterisme bij de VN moest Nederland dus blijkbaar niets hebben.

Kort daarna zag Nederland toch een kans om zijn imago op te poetsen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkte vanaf 1963 graag mee met een project van de VN secretaris-generaal Dag Hammarskjöld om troepen te leveren voor een reservoir van *stand-by* vredessoldaten. Minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns achtte loyaliteit aan de NAVO en de Verenigde Staten veel belangrijker voor de Nederlandse veiligheidsbelangen, maar toch ging Nederland akkoord met een forse bijdrage. Ondanks, of juist door de recente oorlogsvoering in Indonesië en Nieuw-Guinea, wilde Nederland graag goede wil tonen aan de mensen van de Derde Wereld. Hierbij moet vermeld worden dat dat niet geheel onbaatzuchtig was, want ‘wat goed was voor de VN,

⁶⁰ Glazebrook, “The Middle Powers in the United Nations System”, 307.

⁶¹ Handelingen Tweede Kamer [hierna: HTK], dossier 15 441 'Nederlandse deelname aan de VN-vredesmacht in Libanon' [hierna: 15 441], nr. 1. Brief van de ministers van buitenlandse zaken en van defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, 12 januari 1979.

⁶² Klep en Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesmissies sinds 1945*, 49.

was goed voor de NAVO': een VN vredesmacht zou de angels uit bepaalde conflicten halen, waardoor de NAVO zich kon blijven concentreren op het reële gevaar vanuit de Sovjet-Unie.⁶³ Ondanks dit eigenbelang, sprak Luns op 24 september 1963 voor de Algemene Vergadering van de VN de volgende woorden uit:

*The settlement of the basic conflicts that decide the fate of the world is a task for which the United Nations is not equipped. When the authors of our Charter granted to five great Powers the right of veto in the Security Council they thereby ruled out any attempt at such an ambitious undertaking. That is why, for more than a decade and a half, we have been doomed to carry the burden of the East-West conflict without being able to shift it from our shoulders. [...] My government fully intends to support every effort that can strengthen peace and freedom in the world and promote the development of constructive forces.*⁶⁴

Hieruit blijkt dat Luns een beroep deed op een verantwoordelijkheid die Nederland zou hebben als kleinere macht om de vrede te bewaren, omdat de grootmachten in de Veiligheidsraad altijd hun eigenbelangen zullen nastreven en hun vetorecht als instrument gebruiken. Dat is in lijn met de functionele middle power benadering die tevens de Canadezen aanhielden. Verder zegt Luns hier dat vrede iets is waar Nederland zich voor wilt inzetten; behavioural, niche middle power diplomacy komt hier al om de hoek kijken. Verderop in zijn speech gaat Luns in op de details:

In conflicts of smaller dimensions, of course, the United Nations can intervene. In the Congo, in the Middle East and in Asia, several operations have been undertaken during the past few years. None of these has escaped criticism and none of them has given full satisfaction to all parties concerned, but on the whole I would say that they have proved the United Nations ability to extend the area of peace in the world by mobilizing world opinion and taking action for the prevention of potential conflicts and the mediation of existing ones. [...] We may reasonably expect that there will be other cases in which the United Nations will be called upon to exercise a peace-keeping function. My Government expects that all

⁶³ Klep en Gils, 52.

⁶⁴ United Nations General Assembly, "General Assembly, 18th session: 1213th plenary meeting, Tuesday, 24 September 1963, New York" (New York, 24 september 1963), 11, <https://digitallibrary.un.org/record/731684?ln=en>.

*Members of the United Nations will therefore contribute their fair share towards the costs of the Organization's peace-keeping operations.*⁶⁵

Hier zijn verschillende middle power elementen terug te zien. Allereerst wordt er een vertrouwen uitgesproken in de VN als internationale organisatie dat zich bezig houdt met vredeswerk. Daar komt bovenop dat Nederland verwacht van de rest van de wereld dat zij zich daarvoor zullen inzetten. Nederland is bereid hierin de leiding te nemen om welwillendheid en leiderschap te tonen:

*I take pleasure in being able to announce that the Netherlands Government, desirous of demonstrating its faith in the peace-restoring powers of the United Nations, has just informed the Secretary-General that it has now placed a contingent of the Marine Corps of the Royal Netherlands Navy at the disposal of the Organization. This Corps is an elite corps. [...] The Netherlands offer can be summed up as follows: first, an initial contingent of about 300 men is held ready for action within twenty-four hours; secondly, this contingent consists of an infantry unit equipped with machine guns, mortars and recoilless guns and supported by reconnaissance, intelligence, medical and communications personnel. In respect of logistics and administration the contingent is self-supporting, within the framework of the United Nations supply organization; thirdly, within a matter of days further contingents will, if necessary, be ready for action.*⁶⁶

Luns heeft het in dit gedeelte niet alleen over een verantwoordelijkheid of een geloof in vredesmissies, maar benadrukt met het benoemen van het Korps Mariniers als elitetroepen en hun materieel de capaciteiten van Nederland. Er is dus sprake van zowel functional als behavioural middle power dat Nederland uitstraalt.

Hoewel er uiteindelijk vanwege het Nederlands koloniaal verleden door de Derde Wereld-landen nauwelijks beroep gedaan werd op de Nederlandse VN-troepen, bleef Nederland zich toch inzetten voor vredeshandhaving. Uiteindelijk werd het op papier de

⁶⁵ United Nations General Assembly, 11.

⁶⁶ United Nations General Assembly, 11.

grootste leverancier van vredestroepen toen in 1965 het aanbod bij de VN door Luns werd uitgebreid.⁶⁷ Luns speehte weer in New York:

*It goes without saying that my government continues to attach great importance to that aspect of United Nations activity, namely, peace-keeping actions. If any doubt should have subsisted about the need for such operations, it has been dispelled beyond doubt by the armed conflicts of these last few weeks between India and Pakistan and the ensuing need, at short notice, of a great number of military observers. [...] It is, however, clear that [...] large-scale peace-keeping operations should be undertaken in future only if there exists a reasonable measure of agreement among the great Powers. [...] My Government is prepared to co-operate towards a compromise which would establish a new balance between the authority of the Security Council and the General Assembly, and in which the primary responsibility of the Security Council for international peace and security would again be more strongly emphasized.*⁶⁸

In 1965 lijkt het voor Luns vanzelfsprekend te zijn geworden dat Nederland als leidende middle power optreedt binnen het domein van vredeshandhaving. Te lezen is wederom dat er een niche wordt uitgekozen waarin Nederland kan excelleren. Interessant genoeg vindt Luns dat de grootmachten daar wel in mee moeten gaan. Dat gaat niet tegen Behringers stelling in dat middle powers ook zonder de grootmachten initiatieven kunnen nemen: met het zoeken naar compromis tussen de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering op het gebied van human security fungeert Nederland als een echte behavioural middle power, en blijft het bovendien het voortouw nemen door middel van een uitbreiding van de troepenmacht:

The United Nations will in future need more elaborate and more diversified military contributions from its Members if it is effectively to exercise its peace-keeping task. I therefore take great pleasure in announcing that the Netherlands Government has decided to increase its original offer of standby forces considerably by expanding it to diversified units of navy, army and air force. [...]

⁶⁷ Klep en Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesmissies sinds 1945*, 58.

⁶⁸ United Nations General Assembly, "General Assembly, 20th session: 1348th plenary meeting, Tuesday, 5 October 1965, New York" (New York, 5 oktober 1965), 11, <https://digitallibrary.un.org/record/745665?ln=en>.

*We trust that this contribution will be of assistance to the United Nations, and we hope that it will induce an increasing number of countries of different regional groups likewise to make contingents available on a stand-by basis.*⁶⁹

Vervolgens gaat Luns gedetailleerd in op de eenheden die Nederland beschikbaar stelt. Het is niet nodig deze hier de revue te laten passeren. Het volstaat om te benoemen dat, net als in 1963, er weer functional middle power herkend kan worden door het trots benoemen van de capaciteiten van de staat.

Zoals gezegd bleven de daadwerkelijke uitzendingen voor vredesmissies van de VN echter uit. Het ministerie van Buitenlandse Zaken raakte zo steeds verder de greep op de uitvoering van de stand-by maatregelen kwijt aan Defensie en de landmachtdelen. Zij hielden na 1970 geen rekening meer met een VN-operatie. Het internationale, 'blauwe' gevoel verdween en het stand-by aanbod bij de VN werd vergeten.⁷⁰ Nederland leek dan ook in 1978 opgeschikt door het verzoek van de secretaris-generaal Waldheim om bij te dragen aan de nieuwe UNIFIL missie. Het is in het licht van de uitspraken van Luns dat de kabinetsbrief naar de Tweede Kamer beter te begrijpen is:

De Ministerraad heeft heden besloten, positief te reageren op een nog informeel verzoek van de Verenigde Naties op zo kort mogelijke termijn een Nederlands infanteriebataljon beschikbaar te stellen voor de VN-vredesmacht in de Libanon, de United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL). [...] Hoewel aan het optreden van UNIFIL - en dus ook aan een eventuele Nederlandse bijdrage daaraan - risico's zijn verbonden, ook voor de betrokken militairen, is het kabinet van oordeel dat, nu Nederland om een bijdrage is verzocht, een zo belangrijke VN-vredesoperatie als die in de Libanon ook door Nederland daadwerkelijk behoort te worden gesteund. Nadat Nederland al in 1963 had aangekondigd contingenten mariniers beschikbaar te houden voor gebruik door de VN, heeft Minister Luns in 1965 in de Algemene Vergadering van de VN bekendgemaakt dat een aanzienlijk aantal Nederlandse militaire eenheden werd gereed gehouden voor inzet in VN-vredesoperaties. Het kabinet heeft gemeend deze verantwoordelijkheid, mede in het licht van de veiligheidspolitiek en het defensiebeleid als verwoord in het regeerakkoord en de regeringsverklaring, niette moeten schuwen. Daarnaast is

⁶⁹ United Nations General Assembly, 11–12.

⁷⁰ Klep en Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesmissies sinds 1945*, 62–63.

*mede overwogen dat keer op keer de wens is uitgesproken dat Nederland een actieve rol dient te spelen in de VN. Het meent deze beslissing nu dan ook aan de internationale gemeenschap verplicht te zijn.*⁷¹

De motieven die de ministers uitspreken zijn eigenlijk niks nieuws en zijn net als die van Luns een decennia eerder wederom gebaseerd op een verantwoordelijkheidsgevoel ten opzichte van de internationale gemeenschap. Er lijkt niks te zijn veranderd sinds Luns' speech bij de VN. Militair historicus Ben Schoenmaker stelt echter:

*The Dutch government was swayed mainly by considerations of national prestige. It decided to participate in UNIFIL as a way to improve the standing of the Netherlands in the world. From the outset, the Dutch government had little faith in the feasibility of the mandate and the usefulness of the operation.*⁷²

In tegenstelling tot een oprecht geloof in de missie, en de bereidheid tot niche-diplomacy in human security die daarmee gepaard gaat, stelt Schoenmaker dat Nederland deelnam voor zijn eigen gewin en om aan te sluiten bij de interesses van de Verenigde Staten: "The Hague was focusing on New York and Washington, rather than on Beirut and Naqoura."⁷³ Dit is logisch gezien de gebrekkige voorbereiding en het laten versloffen van de stand-by aanbod. Schoenmaker beweert dat UNIFIL uiteindelijk door Den Haag werd gezien als een onmogelijke missie. "The conflict was simply too complicated, too far away and too hopeless, and there were great doubts as to the point of the peacekeeping mission. Scepticism prevailed."⁷⁴

Schoenmakers kritische blik op de Nederlandse besluitvorming betekent echter niet dat Nederland niet meer als middle power getypeerd kan worden. Door soortgelijke ervaringen waren Canadese diplomaten reeds in 1967 gefrustreerd geraakt met vredesoperaties gedreven vanuit een middle power beleid. Oud-diplomaat Holmes legt uit:

⁷¹ HTK, 15 441, nr 1. Brief van de ministers van buitenlandse zaken en van defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, 12 januari 1979.

⁷² Ben Schoenmaker, "The debate on the Netherlands contribution to UNIFIL, 1979-85", *International Peacekeeping* 12, nr. 4 (2005): 586.

⁷³ Schoenmaker, 587.

⁷⁴ Schoenmaker, 597.

The middle power idea had become increasingly associated with 'peacekeeping', and attitudes to that proud Canadian function were soured by the expulsion of the United Nations Emergency Force (UNEF) from Egypt in 1967. It is unfortunate that the role of the middle power had become confused with 'do-goodism', constantly misconstrued in a debate over 'nationalism' versus 'internationalism'. [...] The determination to play as effective a role as was possible for a middle power was based on a very hardheaded calculation of national interest. [...] It was taken for granted that there was no national interest greater than the preservation of a world in which Canadians could survive.⁷⁵

Holmes uit kritiek op een veronderstelling dat een middle power enkel altruïstisch van aard zou zijn; alsof het alleen de rest van de wereld zou dienen. Met alle thema's die genoemd zijn bij de functional en behavioural benaderingen, is dat niet vreemd om te denken. Holmes merkt echter terecht op dat het gedragen als een middle power (dat wil zeggen: een goed wereldburger zijn) ook in het eigenbelang kan zijn van een staat, om de internationale orde waarin het begeeft te waarborgen. Deze redenering is ook in het geval van Nederland toepasbaar. Het maakt hier niet uit of Nederland tot deelname aan UNIFIL gedreven werd vanuit een loyaliteit aan Washington, of zijn reputatie wilde beschermen bij de VN in New York: de uitspraken van de bewindslieden laten zien dat er sprake is van middle power, dat zowel gericht kan zijn op het belang van het collectief, als het eigenbelang.

⁷⁵ John W. Holmes, "Most Safely in the Middle", *International Journal* 39, nr. 2 (1984): 369.

Conclusie

Dit onderzoek begon met verbanden te leggen tussen Nederland enerzijds en het middle power concept uit Canada anderzijds. Mark Rutte noemt beide landen namelijk 'sturdy pillars' die het multilaterale systeem van na de Tweede Wereldoorlog ondersteunen. Over de positie van Nederland in de internationale pikorde kan gediscussieerd worden, en nadenken over zijn plek in de wereld is voor Nederland als handelsland relevant. Denken in termen van middle power kan daarbij helpen, en vredeskwesties zijn een typisch aandachtsgebied voor leidinggevende middle powers.

De vraag werd dan ook gesteld in hoeverre Nederland te duiden is als middle power, gelet op de motieven die geuit werden gedurende de tijdsperiode voorafgaand aan de UNIFIL vredesmissie (1963-1979). Het concept middle power moest daarvoor eerst verder worden uitgewerkt om te bepalen hoe middle powers aangewezen worden in het historiografisch en academisch debat. Adam Chapnicks functional, behavioural en hierarchical middle power benaderingen, samen met Behringers stelling dat middle powers een leidende rol aannemen bij human security, boden een theoretisch framework om de casus van Nederland mee te analyseren: wat waren de uitgesproken Nederlandse motieven om bij te dragen, en in hoeverre is daarin iets te herkennen van een verantwoordelijkheidsgevoel, een nadruk op capaciteit, en het tonen van goodwill en leiderschap binnen een internationale organisatie? Uit de analyse van de uitspraken in de Tweede Kamer en de redevoeringen van minister Luns bij de VN blijkt dat er een beroep gedaan wordt op een zeker Nederlands verantwoordelijkheidsgevoel voor internationale aangelegenheden, en dat Nederland beschikbare troepen heeft die het wil inzetten binnen een internationale organisatie. Die inzet vindt plaats op het gebied van vredesoperaties; de niche waarin Nederland een leidersrol op zich neemt. Door dit welwillend uit te voeren roept Nederland andere landen op om hetzelfde te doen. Desnoods bemiddelt Nederland in de VN tussen de belangen van de grootmachten (in de Veiligheidsraad) en die van de rest van de wereld (in de Algemene Vergadering). Volledig altruïstisch hoeft dit buitenlandbeleid niet te zijn, want de secundaire literatuur laat zien dat zulke internationale overtuigingen en gedragingen ook het eigenbelang kunnen dienen. Dit doet niks af aan het middle power label. Met de gevonden resultaten kan gesteld worden dat Nederland, afgaande op Chapnicks benaderingen, net als Canada een 'klassieke' of traditionele middle power is.

Echter, uitspraken van bewindslieden in de Tweede Kamer of speeches bij de VN geven niet per se het hele verhaal. Er kunnen in het buitenlandbeleid achterliggende motieven zijn die eerder zullen zijn uitgesproken in ministerraden of diplomatiek verkeer dat nog niet is vrijgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Middle power blijft mede daarom een interessant concept om verder te gebruiken en eventueel te herdefiniëren in vervolgonderzoek. De onderzochte tijdsperiode zou veranderd kunnen worden naar die van een meer recente vredesmissie zoals UNPROFOR in de Balkan of zelfs MINUSMA in Mali, waardoor de dynamiek van de post-Koude Oorlog-periode meer naar de voorgrond komt. Het belichten van een andere internationale niche, zoals Stokke deed met ontwikkelingshulp, kan met Chapnicks benaderingen nieuwe inzichten bieden. Bovenal moet erkend worden dat deze scriptie middle power en niche-diplomacy bekeek vanuit een state-centric invalshoek. Volgens het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid is er een opkomst van niet-statelijke actoren. 'Elk land dient zijn buitenlandbeleid aan te passen aan transformaties als [...] de opkomst van niet-statelijke actoren.'⁷⁶ NGO's hebben hier geen aandacht gekregen, terwijl zij ook net als middle powers hun niche zoeken, zoals klimaatkwesities. De Amerikaanse ecooloog Thomas Princen geeft dit ook aan:

When analysing questions of global peace and prosperity, [...] the emphasis is on states. [It] tends to ignore the prominent role that non-state actors play, including that of international environmental non-governmental organizations (NGOs), particularly as they create new political space or niche.⁷⁷

Er is ook samenwerking tussen middle power staten en NGOs. Er kan verder onderzocht worden hoe Nederland dat in de praktijk aan pakt:

Medium-sized wealthy states – middle powers – and global civil society networks are increasingly joining forces to influence the global policy agenda on issues of international law, justice, humanitarianism and development. These middle power-NGO coalitions use the comparative advantages of both state and nonstate

⁷⁶ Klem en Kester, "Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden", 7.

⁷⁷ Thomas Princen, "NGOs: creating a niche in environmental diplomacy", in *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, door Thomas Princen en Matthias Finger (Londen: Routledge, 1994), 29.

*actors in synergistic partnerships. [They are] increasingly influential in the creation of international law and humanitarian norms.*⁷⁸

Deze scriptie toont in elk geval aan dat één of meerdere overlappende middle power benaderingen houvast kunnen bieden in het academisch debat dat twijfelt over het internationale karakter van Nederland. Als er daarbij ook doelgericht te werk wordt gegaan door een niche thema te belichten, dan helpt de term ‘middle power’ om beleidsrelevant gedrag te vormen die voor de Nederlandse situatie van belang kan zijn in een ‘system that’s showing some cracks’⁷⁹ en een wereld waarin China opkomt. Wanneer Mark Rutte refereert naar een ‘special role’ voor landen als Nederland, bedoelt hij in feite middle power.

⁷⁸ Matthew Bolton en Thomas Nash, “The Role of Middle Power–NGO Coalitions in Global Policy: The Case of the Cluster Munitions Ban”, *Global Policy* 1, nr. 2 (2010): 172.

⁷⁹ Ministerie van Algemene Zaken, “Toespraak van minister-president Rutte in het Canadees Parlement”.

Literatuurlijst

PRIMAIRE BRONNEN

Alonso, Stéphane. “Stef Blok: zonder de EU kunnen we China niet aan”. *NRC*, 15 mei 2019.

<https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/15/stef-blok-zonder-de-eu-kunnen-we-china-niet-aan-a3960270>.

Handelingen Tweede Kamer, dossier 15 441 'Nederlandse deelname aan de VN-vredesmacht in Libanon', nr. 1. Brief van de ministers van buitenlandse zaken en van defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, 12 januari 1979.

Ministerie van Algemene Zaken. “Toespraak van minister-president Rutte in het Canadees Parlement”, 25 oktober 2018.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/10/25/toespraak-van-minister-president-rutte-in-het-canadees-parlement>.

Office of the Prime Minister of Canada. “Prime Minister of the Netherlands to visit Canada”, 16 oktober 2018. <https://pm.gc.ca/eng/news/2018/10/16/prime-minister-netherlands-visit-canada>.

United Nations General Assembly. “General Assembly, 18th session: 1213th plenary meeting, Tuesday, 24 September 1963, New York”. New York, 24 september 1963.

<https://digitallibrary.un.org/record/731684?ln=en>.

———. “General Assembly, 20th session: 1348th plenary meeting, Tuesday, 5 October 1965, New York”. New York, 5 oktober 1965. <https://digitallibrary.un.org/record/745665?ln=en>.

SECUNDAIRE BRONNEN

Aerts, Remieg, Herman De Liagre Böhl, Piet de Rooy, en Henk Te Velde. *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland, 1780-1990*. 7de dr. Nijmegen/Amsterdam: SUN, 2010.

- Behringer, Ronald M. "Middle Power Leadership on the Human Security Agenda". *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* 40, nr. 3 (2005): 305–42.
- Bolton, Matthew, en Thomas Nash. "The Role of Middle Power–NGO Coalitions in Global Policy: The Case of the Cluster Munitions Ban". *Global Policy* 1, nr. 2 (2010): 172–84.
- Chapnick, Adam. "The Canadian middle power myth". *International Journal* 55, nr. 2 (2000): 188–206.
- — —. "The middle power". *Canadian Foreign Policy Journal* 7, nr. 2 (1999): 73–82.
- Coolsaet, Rik. "Eb en vloed in Nederlands-Belgische betrekkingen". *Internationale Spectator* 60, nr. 11 (2006): 585–89.
- Cooper, Andrew F., red. *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*. London: Macmillan Press, 1997.
- Cox, Robert W. "Middlepowermanship, Japan, and Future World Order". *International Journal*, nr. 44 (1989): 823–62.
- Diodato, Emidio, en Federico Niglia. *Italy in International Relations. The Foreign Policy Conundrum*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.
- Glazebrook, George deT. "The Middle Powers in the United Nations System". *International Organization* 1, nr. 2 (1947): 307–15.
- Hellema, Duco. *Dutch foreign policy: The role of the Netherlands in world politics*. Dordrecht: Republic of Letters, 2009.
- Hoffenaar, Jan. "Nederland en zijn militaire veiligheid". In *De wereld volgens Nederland*, onder redactie van Jacco Pekelder, Remco Raben, en Mathieu Segers, 177–98. Amsterdam: Boom, 2015.

- Holbraad, Carsten. *Middle Powers in International Politics*. London: Macmillan Press, 1984.
- Holmes, John W. "Most Safely in the Middle". *International Journal* 39, nr. 2 (1984): 366–88.
- — —. *The Shaping of Peace: Canada and the search for world order, 1943-1957*. Toronto: University of Toronto Press, 1979.
- Jackson, Robert, en Georg Sørensen. *Introduction to International Relations. Theories and approaches*. 5de dr. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Jordaan, Eduard. "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers". *Politikon* 30, nr. 1 (2003): 165–81.
- Klem, Martijn, en Johannes Kester. "Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden". Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, januari 2011.
- Klep, Christ, en Richard van Gils. *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesmissies sinds 1945*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.
- Labohm, Hans H.J. "Nederland in de internationale pikorde". *Internationale Spectator* 55, nr. 7/8 (2001): 361–67.
- Neack, Laura. "Empirical Observations on 'Middle State' Behavior at the Start of a New International System". *Pacific Focus* 8, nr. 1 (1992): 5–21.
- Princen, Thomas. "NGOs: creating a niche in environmental diplomacy". In *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, door Thomas Princen en Matthias Finger, 29–47. Londen: Routledge, 1994.
- Schoenmaker, Ben. "The debate on the Netherlands contribution to UNIFIL, 1979-85". *International Peacekeeping* 12, nr. 4 (2005): 586–98.
- Stokke, Olav. *Western Middle Powers and Global Poverty*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, 1989.

Thies, Cameron G., en Angguntari C. Sari. "A Role Theory Approach to Middle Powers: Making Sense of Indonesia's Place in the International System". *Contemporary Southeast Asia* 40, nr. 3 (2018): 397–421.

Voorhoeve, Joris. "Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat". *Internationale Spectator* 45, nr. 2 (1991): 54–61.