

prof. dr. A. van Staden

decaan faculteit rechtsgeleerdheid RU Leiden

## Machteloosheid van de macht, macht van de machteloosheid\*

Tot de fascinerendste en intrigerendste facetten van de naoorlogse internationale betrekkingen behoort zonder twijfel het verschijnsel dat in tal van situaties — hetzij van gewapend conflict, dan wel diplomatieke confrontaties of gewone onderhandelingen — grote, machtige landen niet in staat bleken hun wil op te leggen aan kleine, betrekkelijk zwakke naties. Sterker nog: dat de groten zich soms een pijnlijke behandeling moesten laten welgevallen door de kleinen en dat de laatsten onder bepaalde omstandigheden erin slaagden veel meer te bereiken dan men op grond van hun beperkte machtpotentieel zou hebben mogen verwachten. De voorbeelden liggen voor het grijpen.

Reeds in 1948 bleek Tito bij machte Stalins ijzeren wil te trotseren en kon Joegoslavië zich losmaken van de knellende banden met de Sovjet-Unie. In het begin van de jaren '60 lukte het de Verenigde Staten niet via een politiek van economische strafmaatregelen en subversie Castro op de knieën te krijgen. Hetzelfde land moest in de tweede helft van dit decennium tot zijn schade en schande ervaren dat zelfs de inzet van een strijdmacht van ruim een half miljoen met de modernste wapens uitgeruste soldaten en een bommenlast die het aantal in de Tweede Wereldoorlog afgeworpen vliegtuigbommen verre overtrof, niet voldoende was om het verzet te breken van een primitief en onderontwikkeld land als Noord-Vietnam. Nauwelijks hersteld van het Vietnamese trauma moest het Amerikaanse volk machteloos toezien hoe vanaf november 1979 jeugdige aanhangers van de Ayatollah Khomeini personeelsleden van de Amerikaanse ambassade in Teheran meer dan een jaar gijzelden. De grandioos mislukte militaire hulpactie die op last van president Carter werd uitgevoerd zou de nationale vernedering alleen maar groter maken.

\* Licht gewijzigde tekst van een openingscollege, gegeven op 2 september 1986.

Zou zoiets onder de huidige Amerikaanse president ondenkbaar zijn? Dat valt sterk te betwijfelen. Het is waar dat in oktober 1983 een Amerikaanse invasiemacht snel een eind maakte aan een radicaal-links bewind op het Caraïbische eiland Grenada, dat op bloedige wijze aan de macht was gekomen. Het geeft overigens te denken dat de uitschakeling van een paar honderd, voornamelijk gewapende Cubaanse bouwvakkers in Amerika als een geweldige militaire triomf werd gevierd. In februari van hetzelfde jaar had president Reagan zich echter gedwongen gezien eieren voor zijn geld te kiezen door een contingent Amerikaanse mariniers onverrichterzake uit Libanon te evacueren en de Zesde Vloot te gelasten uit de buurt van dat ongelukkige land te blijven. Er bleken geen Rambo's te zijn om de Amerikaanse militairen te beschermen tegen aanslagen van terroristen en tegen aanvallen van de vele sectarische groepen die Libanon rijk is. En natuurlijk (de VS even weer vergetend): in Afghanistan lijkt de Sovjet-Unie haar Vietnamese moeras te hebben gevonden. Steeds opnieuw wordt de hoop van de Sovjetrussische legerleiding op een militaire afrekening door de verbeterde vechtende Moedjaheddins gelogenstraft.

Ter vermijding van misverstand: ik wil hier geenszins betogen dat de supermogendheden in feite maar „helpless, pitiful giants” zijn; Hongaren, Tsjechen, Polen en volken uit andere werelddelen weten wel beter. Nog minder wil ik beweren of suggereren dat de machtsverschillen in de wereld niet (meer) ertoe doen. Wat ik wèl wil zeggen is dat bij nader toezien de kloof tussen „machthebbers” en „machtelozen” tegenwoordig vaak minder groot is dan men op het eerste gezicht zou denken. In het midden latend of dit een troostrijke gedachte is, meen ik dat de door mij gegeven voorbeelden (die nog met vele andere kunnen worden

aangevuld) wijzen op het bestaan, in de hedendaagse internationale betrekkingen, van een zekere discrepantie tussen het vermogen een land of een gebied te vernietigen en het vermogen het gedrag van regeringen of volkeren te beïnvloeden. Het heeft er alle schijn van dat, met de dramatische toeneming in het vernietigingspotentieel, de laatste mogelijkheid eerder is verkleind dan vergroot. De voormalige minister van buitenlandse zaken van Israël, Abba Eban, heeft de door mij ter sprake gebrachte situaties eens fraai getypeerd in de vorm van een chiasma: machteloosheid van de macht, macht van de machteloosheid.

Wij hebben hier te maken met een schijnbare tegenstrijdigheid, die om een verklaring vraagt. Alvorens een poging te wagen zo'n verklaring te geven wil ik erop wijzen dat ook met betrekking tot nationale samenlevingen als de Nederlandse het bestaan van een machtsparadox is onderkend, o.a. door de bestuurskundige Rosenthal.<sup>1</sup> Volgens hem houdt deze paradox in dat

*... naarmate het verschil in machtsmiddelen groter is, de actor, die over relatief veel machtsmiddelen beschikt, voorzichtiger en terughoudender zal zijn in het uitoefenen van macht en de actor, die over relatief weinig machtsmiddelen beschikt, hierop zal anticiperen.*

Anders gezegd en scherper geformuleerd: hoe groter het verschil in *potentiële* macht, des te kleiner het verschil in *feitelijke* macht.

Rosenthal is van oordeel dat de terughoudendheid die machthebbers, zoals de overheid, bij het uitoefenen van macht aan de dag leggen, eerst en vooral heeft te maken met de heersende democratische politieke cultuur. Als elementen daarvan ziet hij: matiging in het najagen van verlangens, respect van de meerderheid voor de minderheid en alles wat onder het begrip „responsible government” is te vangen. Deze elementen liggen verankerd in politieke instituties en procedures — van de grondwet en andere staatsrechtelijke regelingen en normen tot uitvoeringsbepalingen als de vuurwapeninstructie voor de politie. Rosenthal veronderstelt dat degenen over wie macht wordt uitgeoefend, de machtssubjecten, tevoren rekening houden met de terughoudendheid en voorzichtigheid van machthebbers, in de verwachting dat machthebbers hun machtsmiddelen niet graag

<sup>1</sup> U. Rosenthal — De machtsparadox: latente machtsuitoefening en geanticiperde reacties. *Beleid & Maatschappij* (1980)(10)292.

en dan toch op een zo laat mogelijk tijdstip zullen inzetten, teneinde verwijten van machtsmisbruik te voorkomen. De machtssubjecten kunnen deze houding van machthebbers „uitspelen”. De schrijver illustreert de betekenis van de machtsparadox o.a. aan de hand van het toepassen van overheids geweld tegen contesterende groepen.<sup>2</sup> Ofschoon het een miskenning zou zijn van de belangrijke rol die het internationale recht speelt bij een aanzienlijk deel van de interacties en transacties die zich in het verkeer tussen staten afspeelen om de internationale betrekkingen te herleiden tot simpele categorieën als „staten anarchie” of de Hobbesiaanse strijd-van-allen-tegen-allen, zal men met betrekking tot de normen en waarden die in de internationale samenleving heersen niet snel spreken over een democratische politieke cultuur. Daarvoor is het respect voor elkaars fundamentele rechten en wederzijdse verdraagzaamheid onder de landen al te gering. Ik kan dus bij Rosenthal geen leentjebuur spelen ter verklaring van het probleem dat ik u heb voorgelegd. Trouwens, tussen de formulering van Rosenthals „nationale” en mijn „internationale” machtsparadox bestaat in zoverre een verschil dat Rosenthal vooral de nadruk legt op de terughoudendheid en voorzichtigheid die machthebbers zouden betrachten, doch dat het mij ook gaat om de ineffectiviteit in het gebruik van machtsmiddelen.

### **Kernmerken naoorlogse internationale betrekkingen**

Welke factoren leiden dan wel tot de oplossing van de paradox? Wanneer mijn veronderstelling juist is dat de machtsparadox in de internationale betrekkingen zich in bijzondere mate na 1945 doet gelden, dan ligt het voor de hand de verklaring bovenal te zoeken in de specifieke kenmerken van het naoorlogse internationale politieke bestel.

Welke zijn die kenmerken? Ik zal mij beperken tot een aanduiding van de belangrijkste. Daar is in de eerste plaats het feit dat wij hebben te maken met een bipolaire machtsconstellatie, waarin de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie als toonaangevende mogendheden op voet van rivaliteit verkeren. De vraag wat precies aan deze rivaliteit ten grondslag ligt — bv. tegenstellingen van ideologi-

<sup>2</sup> U. Rosenthal (1)294.

sche of machtspolitieke aard, dan wel wat Raymond Aron ooit aanduidde als een „hostilité de position”<sup>3</sup> of mispercepties — zou een aparte behandeling vergen. Ik zal die dan ook achterwege laten.

Vaststaat dat het verschil van de naoorlogse machtsstructuur met het multipolaire machtsevenwicht, dat zo kenmerkend was voor het vroegere Europese statenbestel, bijzonder groot is. In plaats van, zoals in de 18e en 19e eeuw, een aantal van vijf à zeven grote mogendheden, waarvan sommige in de ene periode elkaars bondgenoten en in de andere elkaars tegenstanders waren (Bismarcks befaamde „jeder kann mit jedem”), verschenen na 1945 twee dominante staten, weldra supermogendheden genaamd, die elkaar permanent lijken uit te sluiten.

Dan is er — als tweede kenmerk — uiteraard de nucleaire factor. De introductie van de massavernietigingswapens heeft, zoals het bekende cliché luidt, meegebracht dat de oorlogvoering ophield een rationeel instrument van buitenlandse politiek te zijn, want, zoals vele malen is vastgesteld, met een conflict waarbij kernwapens worden ingezet viel immers niets te winnen; een kernoorlog zou alleen maar verliezers kennen. Hoewel van tijd tot tijd sommige militaire strategen met bizarre ideeën over de „voerbaarheid” van zo’n oorlog deze waarheid geweld lijken aan te doen, hebben de potentiële verschrikkingen van de nucleaire bewapening toch in brede kring geleid tot een fundamentele herziening van de geschatte verhouding tussen baten en lasten bij de uitoefening van militaire dwang. Verder in mijn betoog hoop ik aannemelijk te maken dat de gevolgen hiervan niet zijn beperkt tot de betrekkingen tussen kernwapenstaten, maar zich ook uitstrekken tot de relaties van landen die wèl, met landen die níét over kernwapens beschikken.

Als derde belangrijke kenmerk van de huidige internationale betrekkingen wil ik de gegroeide en nog steeds groeiende onderlinge afhankelijkheden tussen landen noemen, vooral (maar niet uitsluitend) op economisch gebied. Nationale samenlevingen zijn meer en meer met elkaar vervlochten geraakt; hierdoor zijn ook de grenzen tussen binnenlandse en buitenlandse politiek vervaagd. Toenemende interdependentie gaat samen met

zowel een proces van „binnenlandisering” van de buitenlandse politiek als één van internationalisering van de binnenlandse politiek. Met recht kan thans worden gesproken van een „global system” — de nogal eens gebruikte term „global village” lijkt mij iets te idyllisch — in die zin dat gebeurtenissen of ontwikkelingen van enig belang in het ene deel van de wereld vrijwel onmiddellijk repercussies hebben op de gang van zaken in andere werelddelen. Morgen breekt er een revolutie uit in Saoedi-Arabië, overmorgen staan in westerse landen weer lange rijen automobilisten voor de benzinepomp.

Behalve deze drie belangrijke kenmerken noem ik terloops nog twee andere factoren die mede in ogenschouw moeten worden genomen, nl. het nationalisme, althans het brede verzet tegen vreemde overheersing, in wat ik nog maar gemakshalve de Derde Wereld blijf noemen, alsmede de democratisering van de buitenlandse politiek in een groot aantal westerse landen, vooral sedert de tweede helft van de jaren '60.

---

### Verklaring van de machtsparadox

---

Al deze karakteristieken bieden inderdaad goede aanknopingspunten om het raadsel op te lossen waarom sterke staten soms zwak staan en zwakke staten sterk. Laat ik vertrekken waar ik zojuist mijn opsomming ben begonnen, bij het bipolaire machtspatroon. Hierover maakt Henry Kissinger in zijn memoires de volgende behartigenswaardige opmerkingen:

*As the world has grown bipolar, it has also lost the perspective for nuance; a gain for one side appears as an absolute loss for the other. Every issue seems to bear on the question of survival.*

En hij voegt eraan toe:

*Diplomacy turns rigid; relations are inherently wary.*<sup>4</sup>

Waarom het mij in verband met mijn onderwerp vooral gaat is het door Kissinger onderkende „nulsom”-karakter van de naoorlogse betrekkingen, althans op het niveau van de relaties tussen de twee supermogendheden. Wanneer het spel van de internationale politiek zo in elkaar steekt dat een zeker verlies in termen van prestige of be-

<sup>3</sup> R. Aron — *Paix et guerre entre les nations*, 3e dr. Calmann-Lévy, Parijs (1962)534.

<sup>4</sup> H. Kissinger — *The White House years*. Weidenfeld & Nicolson, Londen (1979)67.

langen bij partij A, evenveel winst aan prestige of belangen voor B oplevert, dan is een klein land dat in een bepaalde krachtmeting is gewikkeld met de ene supermogendheid bijna automatisch verzekerd van steun van de andere. Er zijn maar weinig situaties te bedenken waarop deze regel niet van toepassing is. Indien men mocht denken aan de actuele situatie in Zuid-Afrika, dan moet ik erop wijzen dat dit een heel uitzonderlijk geval is en dat overigens de onwil van de Amerikaanse regering drastisch economische strafmaatregelen tegen dit land te nemen niet alleen verband houdt met eigen economische belangen maar ook wordt ingegeven door de angst dat uiteindelijk vooral de Sovjet-Unie van zulke maatregelen zal profiteren.

Hoe dan ook, de rugdekking die de concurrerende supermogendheid bood, verklaart voor een belangrijk deel het succes van eerst Tito en later Castro, twee van mijn voorbeelden, om resp. de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten op afstand te houden. Zowel Washington als Moskou waren maar al te graag bereid de rol van levensverzekeraar van het kleine, bedreigde land op zich te nemen.

De pogingen die de beide supermogendheden in de afgelopen decennia hebben ondernomen om met name de zg. niet-gebonden landen door middel van verlokkingen met economische en militaire hulp, bij wijze van kostbare koude-oorlogstrofeeën, voor zich te winnen, stelden deze landen verder in staat, via de beproefde tactiek van het tegen elkaar uitspelen, hun onderhandelingspositie ten opzichte van de grote twee te versterken. Met name een land als India heeft daarbij figuurlijk (en misschien ook wel letterlijk) de nodige garens gesponnen.

Aangekomen bij de tweede pijler onder mijn beoog, t.w. de effecten van de kernbewapening op de internationale machtsrelaties, moet ik — waarschijnlijk ten overvloede — vooropstellen dat voorzichtigheid is geboden omdat uitspraken dienaangaande onvermijdelijk een speculatief karakter dragen. Niettemin durf ik deze stelling aan. Dreigementen met de inzet van kernwapens zijn effectief in zoverre ze soortgelijke dreigementen van de tegenpartij neutraliseren of de vitale belangen van belangrijke bondgenoten beschermen, al worden bij dit laatste — getuige de discussie over de lekkende Amerikaanse atoombomparaplus boven West-Europa — meer en meer vraagtekens ge-

plaatst. Maar een dreigend gebruik van kernwapens tegen landen in de Derde Wereld is hoogstwaarschijnlijk geen effectief pressiemiddel. Hiervoor zijn twee hoofdoorzaken aan te geven.<sup>5</sup>

De eerste is het gebrek aan geloofwaardigheid. Dreigementen worden geloofwaardiger naarmate sprake is van grotere evenredigheid tussen de belangen die op het spel staan en de middelen waarmee wordt geschermd om die belangen veilig te stellen. Inderdaad: men zal allicht geen kanonnen gebruiken om muggen te doden. Zo zullen ook kernwapenstaten snel op ongeloof stuiten indien zij zaken die, hoewel op zichzelf niet geheel onbelangrijk, niet behoren tot hun vitale belangen of „core values”, proberen te behartigen met de meest draconische wapens.

De tweede oorzaak is gelegen in het feit dat naarmate de afschrikkingsrelatie tussen de supermogendheden zich stabiliseerde, de verwachting alleen maar sterker werd dat de kernwapens nimmer *doelbewust* zouden worden gebruikt. (Ik spreek hier dus niet over de gevaren van „accidental” of „inadvertent wars”.) De — overigens heilzame — angst van de supermogendheden voor elkaars nucleaire arsenalen had zozeer een verlamme uitwerking op hun gedrag dat die verwachting een universele strekking kreeg en dus ook de verhouding tot niet-kernwapenstaten insloot. Vanzelfsprekend speelde hierbij ook de vrees mee dat het toepassen van nucleair geweld tegen welk land dan ook zou kunnen escaleren tot een rechtstreekse botsing met de andere supermogendheid. Bovendien mag ik in dit verband eraan voorbijgaan dat op het gebruik van kernwapens een streng moreel taboe kwam te rusten.<sup>6</sup> Deze factor is speciaal van belang in de westelijke wereld, waar de totstandkoming van het buitenlandse beleid de invloed ondergaat van de openbare mening of, beter geformuleerd, onder druk staat van vaak gepassioneerde groepen uit de eigen samenleving. Uit tal van opinieonderzoeken is gebleken dat voor grote delen van de bevolking in ons deel van de wereld het gebruik van kernwapens al bijzonder moeilijk te rechtvaardigen is als antwoord op

<sup>5</sup> C. Jönsson — The paradoxes of superpower, in: K. Goldmann en G. Sjöstedt (eds) — *Power, capabilities, interdependence. Problems in the study of international influence*. Sage, Londen/Beverly Hills (1979)74.

<sup>6</sup> K. Knorr — On the international uses of military force in the contemporary world. *Orbis* 21(1977)18.

regelrechte agressie tegen het eigen grondgebied<sup>7</sup>, laat staan in andere, voor het eigen voortbestaan minder bedreigende situaties. Het minste dat kan worden gezegd is, dat aan het toepassen van nucleair geweld buitengewoon hoge politieke kosten vastzitten en dat daardoor ook de waarde van eventuele kernwapendreigementen tegen kleine landen zeer beperkt is. Het is niet zonder ironie dat een man als Régis Debray (de ex-revolutionair en gewezen strijdmakker van Che Guevara), nota bene in een interview met de *Groene Amsterdammer* (van 3 mei 1986) de atoombom als een anti-imperialistisch wapen kwalificeerde.

Maar, zo zal men misschien willen tegenwerpen, de militaire kracht van de zeer grote landen is toch zo overduidelijk dat zij helemaal geen kernwapens nodig hebben om kleine, primitieve landen aan zich te onderwerpen. De vernietigingskracht van gewone, conventionele wapens waarover de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie tegenwoordig beschikken is immers al dermate groot, dat ze daarmee gemakkelijk Derde-Wereldlanden in het gareel moeten kunnen brengen of houden. Op deze mogelijke tergenwerping kan ik het volgende antwoorden. In de David-tegen-Goliathsituaties waarnaar ik steeds verwijs, was meestal sprake van een opvallende asymmetrie in motivatie, die de asymmetrie in fysieke kracht voor een deel compenseerde. Hiermee bedoel ik te zeggen — en daarmee sluit ik aan bij wat ik al eerder heb aangevoerd — dat de doelen waarvoor de regimes en/of de volkeren van de betrokken Derde-Wereldlanden opkwamen een absoluut karakter hadden. Het ging immers om *hun* politieke onafhankelijkheid of *hun* politieke heerschappij. Dit betekende ook dat de strijd die ze tegen de grote, vreemde mogendheden voerden, voor hen een *totale* strijd was: alle middelen die ter beschikking stonden werden gebruikt. Geen offer was te groot; het vermogen leed te ondergaan was schier onbegrensd. Het nationalisme bleek een machtige hefboom te zijn om de bevolking te mobiliseren en interne tegenstellingen ondergeschikt te maken aan de heroïsche strijd tegen de gemeenschappelijke vijand.

Hoe verschillend is het beeld aan de andere zijde.

<sup>7</sup> Voor gegevens over Nederland zie: P. P. Everts — *Public opinion, the churches and foreign policy*. Institute for International Studies, Leiden (1983)225.

In de Verenigde Staten bv. bestond van meet af aan de nodige twijfel over de vraag of in Vietnam werkelijke vitale beginselen of belangen op het spel stonden. Het opkomen voor de democratie was verre van overtuigend, terwijl de strategische noch de economische betekenis van het desbetreffende gebied evident waren; alle dominotheorieën ten spijt. Een en ander maakte slechts een beperkte inzet van het Amerikaanse potentieel mogelijk. Zeker, een expeditiemacht van meer dan 500.000 man (van wie overigens ten hoogste één vijfde aan gevechtshandelingen deelnam) is geen kleinigheid. Maar de GI's die naar Indo-China werden gezonden, vormden slechts een kleine fractie van de totale Amerikaanse bevolking. Zij lieten geen land in oorlog achter maar een „business-as-usual”-maatschappij, waarin slechts weinigen van hun familieleden en bekenden bij enige officiële activiteit ter ondersteuning van de oorlogsinspanning waren betrokken. En toen de strijd tegen de Vietkong en de Noordvietnamezen veel moeilijker verliep dan herhaaldelijk van officiële zijde werd beweerd — het belofde licht aan het einde van de tunnel leek eerder afkomstig van een trein uit tegengestelde richting — keerde de stemming in de VS zich massaal tegen de verantwoordelijke politici. Hier bleek de Amerikaanse publieke opinie, zoals weerspiegeld in het Congres, een doorslaggevende rol te spelen, belangrijker in elk geval dan de protesten uit o.a. West-Europa.

Het is dezelfde politieke kracht die vermoedelijk de regering-Reagan tot nu toe heeft weerhouden van een militair optreden tegen Nicaragua.

Het is verder van belang in te zien dat het gebruik van hypermodern wapentuig tegen guerrillero's ontoereikend, ja misschien wel irrelevant is, indien geen rekening wordt gehouden met de politieke context waarbinnen een nationale bevrijdingsoorlog in de Derde Wereld zich afspeelt.<sup>8</sup> Het is deze les die de Amerikanen hebben geleerd en die de Russen thans in Afghanistan over het hoofd lijken te zien. De guerrillero maakt een goede kans op den duur te winnen als hij niet verliest; wie tegen hem vecht, heeft een kwade kans te verliezen als hij niet snel wint. Tegenover het wapen van fysieke uitputting plaatst de guerrilla-strijdmacht het middel van de psychologische afmatting en morele ondermijning. Zonder sterk ge-

<sup>8</sup> A. Mack — Why big nations lose small wars: the politics of asymmetric conflict. *World Politics* 27(1975)181.

loof in de juistheid van de eigen politiek en zonder vertrouwen bij een omvangrijk deel van de bevolking van het land waar de strijd wordt geleverd, zal men een guerrillabeweging moeilijk de baas worden.

Ik verlaat thans het militaire terrein en kom te spreken over de implicaties van de toegenomen onderlinge afhankelijkheid. Interdependentie op wereldschaal houdt niet alleen in dat heel veel landen op elkaar zijn aangewezen, maar ook dat ze in zekere zin kwetsbaar voor elkaar zijn geworden. Natuurlijk: er bestaan wat dit betreft grote verschillen en voor veel ontwikkelingslanden geldt dat de afhankelijkheid van de wereldeconomie een sterk eenzijdig karakter heeft. Waarom het mij echter te doen is, is dat in een wereld die wordt gekenmerkt door interdependentie, partijen die het minst hebben te verliezen hun onderhandelingspositie kunnen maximaliseren door chantage te plegen ten opzichte van landen die het meest hebben te verliezen.

In een poging de positie van de Verenigde Staten als rijkste land in het internationale economische systeem te typeren heeft Samuel Huntington eens het fraaie beeld ten tonele gevoerd van een reusachtig flatgebouw.<sup>9</sup> In menig opzicht zijn de VS dan de bewoner van het grootste, het elegantste en het meest luxueus gemeubileerde appartement op de bovenste verdieping. De overige bewoners beschikken er over ruimten van uiteenlopende grootte en aantrekkelijkheid. Als één van de vele bewoners kan het de VS niet veel schelen hoe de medebewoners hun kamers inrichten. Daarentegen stelt het land wel groot belang in de soliditeit van het gebouw als geheel. En het is juist die degelijkheid die zorgen geeft. De staat waarin het gebouw verkeert begint snel te verloederen en snelle acties zijn nodig om de aangetaste funderingen, kapotte bedradingen, lekkende daken en doorgeroeste leidingen te repareren; om nog maar niet te spreken over het probleem van de overbewoning in sommige appartementen en de roofovervallen die in de liften en trappehuizen plaatsvinden. Als de noodzakelijke reparatie- en onderhoudswerkzaamheden niet worden uitgevoerd, is het gebouw op den duur niet meer bruikbaar of zal het zelfs in elkaar storten. Als de welvarendste bewoner van

het gebouw hebben de VS, meer dan wie ook, te verliezen bij verslechtering in de woonomstandigheden. Zij hebben een duidelijk belang ervoor te zorgen dat de structuur van het gebouw als geheel deugdelijk is en dat er althans minimale condities zijn voor een menswaardig bestaan. Tot zover Huntington.

Dat ook het rijke deel van de wereld ernstig in zijn belangen kan worden geschaad door de economische problemen in de Derde Wereld, laat zich het best illustreren aan de hand van de internationale-schuldencrisis van de laatste jaren. Tot goed begrip geef ik enkele feiten. Het totale bedrag aan schulden dat alle ontwikkelingslanden (dat zijn er momenteel zo'n 123) hebben uitstaan, nadert thans het duizelingwekkend hoge bedrag van \$ 1000 miljard en dreigt in de komende jaren nog verder op te lopen. Overziet men de kapitaalstromen van en naar de arme landen, dan blijkt dat er meer aan rente en aflossing uit de Derde Wereld wegvloeit, dan er aan nieuw kapitaal binnenkomt. In 1985 bedroeg de netto-kapitaaluitstroom maar liefst \$ 22 miljard. Alleen al aan rentebetalingen moeten de schuldenlanden jaarlijks reeds meer dan \$ 100 miljard voldoen. Dat getal krijgt wellicht nog meer reliëf als men bedenkt dat de meeste van deze landen zijn gedwongen meer dan 40% van hun exportinkomsten voor dit doel vrij te maken en dat sommige ontwikkelingslanden een rentelast dragen die, uitgedrukt als percentage van het nationale inkomen, tweemaal zo zwaar is als de offers die Duitsland na de Eerste Wereldoorlog in de vorm van herstelbetalingen moest opbrengen. De andere kant van de medaille is dat vele westerse handelsbanken bijzonder kwetsbaar zijn geworden door hun sterke afhankelijkheid van terugbetalingen uit de Derde Wereld. Berekend is dat bv. negen grote Amerikaanse banken (waaronder de *Bank of America*, *Chase Manhattan* en *Citibank*) een aandeel hebben van ongeveer tweederde in alle Amerikaanse bankleningen aan de Derde Wereld. De boekwaarde hiervan komt overeen met niet minder dan 246% van al hun activa en reserves. Dat deze banken zich dicht bij een gevarezone bevinden valt o.a. op te maken uit het feit dat indien alleen al de drie belangrijkste schuldenlanden — Argentinië, Brazilië en Mexico — zouden weigeren gedurende slechts één jaar rente en aflossing te betalen, de banken een verlies zouden leiden ter grootte van 18% van hun ei-

<sup>9</sup> S. P. Huntington — Foreign aid: for what and for whom. *Foreign Policy* (1971)130.

gen vermogen.<sup>10</sup> Een dergelijk verlies zou bij de huidige onzekerheid op de financiële markten zonder enige twijfel een grote paniek met onoverzienbare gevolgen veroorzaken. Ook al doordat de grote banken in West-Europa en Japan evenzeer omvangrijke bedragen aan de Derde Wereld hebben geleend (en dus soortgelijke risico's lopen), vormt de internationale-schuldencrisis niet minder dan een latente bedreiging voor het internationale geldstelsel.

Deze realiteit plaatst de regeringen van de rijke landen voor een groot dilemma. Aan de ene kant kunnen zij niet toestaan dat de arme landen hun financiële verplichtingen zonder meer aan hun laars lappen, aan de andere kant beseffen zij ook dat volledige nakoming van deze verplichtingen zulke grote offers van de volksmassa's in de ontwikkelingslanden zou vergen dat het politieke evenwicht in die landen in gevaar komt. Landen als Mexico zijn in staat langs beide kanten van dit dilemma hun financiële zwakte als troefkaart uit te spelen en als machtelozen macht te ontplooiën. Zij weten dat de rijke landen diep in het eigen vlees snijden indien zij het op een financiële crisis laten aankomen, zij weten evenzeer dat vooral de VS bereid zijn een hoge prijs te betalen om te voorkomen dat een plaatselijk bewind door een hoogst impopulaire aanpassingspolitiek de weg zou vrijmaken voor een communistische protestbeweging. De conclusie kan geen andere zijn dan dat de geschetste omstandigheden de crediteurlanden vroeg of laat zullen dwingen toe te geven aan het verlangen van de arme landen een belangrijk deel van de schuldenlast kwijt te schelden.

### De positie van Nederland

Ik hoop met het voorgaande grotendeels mijn belofte te hebben ingelost de machtsparadox in de internationale betrekkingen te verklaren. Ter afsluiting van mijn beschouwing ga ik nog in op de vraag of mijn bespiegelingen ook van betekenis zijn voor de waardering van de internationale machtspositie van Nederland.

<sup>10</sup> Gegevens ontleend aan: G. Merritt — Debt crisis: out of sight but still burning. *Int. Herald Trib.* (1986)(21 juni); en M. M. Fagen — Nine proposals for coping with third world debt. *Int. Herald Trib.* (1986)(18 aug.). Vgl. ook: *De internationale schuldenproblematiek* (Kamerstuk 19085). Den Haag (1985) (15 juli).

Eerlijk gezegd: die betekenis lijkt nogal beperkt. Er is wat het oordeel over Nederlands positie betreft iets merkwaardigs aan de hand. Enerzijds bestaat vooral in officiële kring de neiging de status van ons land in de wereld te flatteren. Met een zekere regelmaat hebben beleidmakers op het ministerie van buitenlandse zaken zich het hoofd gebroken over de vraag of Nederland in het concert van de westelijke samenwerking nu de grootste van de kleinen of de kleinste van de groten moest worden genoemd. De opvatting dat ons land geen klein maar een middelgroot land is, vindt in het beleids-circuit veel aanhang.

Anderzijds blijkt het Nederlandse volk gevoelig voor wat Heldring heeft genoemd een „klein maar dapper“-syndroom.<sup>11</sup> Hieronder verstaat hij de neiging van de Nederlanders in de confrontatie met de groten — of het nu De Gaulle, Kennedy of Soekarno is — steeds bij voorbaat de nederlaag te verdisconteren en degenen die verantwoordelijk is voor die nederlaag, niet te straffen maar eerder te prijzen om zijn moed. Hierbij valt met name te denken aan de geweldige populariteit in het recente verleden van een figuur als Luns. Heldring schrijft het door hem geconstateerde verschijnsel toe aan de vaderlandse geschiedenis, zoals die generaties lang op de scholen is onderwezen. Daaruit rees het beeld op van het kleine Nederland

*... dat het tegen het grote Spanje en, later, tegen het machtige Engeland opnam; dat in het rampjaar 1672 het hoofd bood aan Frankrijk en Engeland samen (om niet te spreken van de bisschoppen van Keulen en Munster), een beeld dat in het begin van deze eeuw nog eens werd bevestigd toen degenen die wij toen nog als onze stambroeders beschouwden, in Zuid-Afrika een heroïsche maar vruchteloze strijd tegen een overmachtige vijand streden.*

In de naoorlogse periode heeft Nederland op beslissende momenten — ik denk aan de dekolonisatie van Indonesië aan het eind van de jaren '40, de perikelen rond Nieuw-Guinea in het begin van de jaren '60 en de impasse in de Europese integratie nadien — getracht zijn machtszwakte te compenseren door vooral juridische argumenten in stelling te brengen. Zo deed het, met weinig succes, achtereenvolgens een beroep op de bepaling uit het VN-Handvest inzake niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een land, het zelfbeschikkingsrecht voor alle volken en het be-

<sup>11</sup> J. L. Heldring — Nederland in de wereld 1945-1985. *Int. Spect.* (1985)(12)768.

ginsel van de supranationaliteit in de internationale samenwerking. Steeds moesten wisselende Nederlandse kabinetten ervaren dat er in de internationale politiek een hemelsbreed verschil bestaat tussen gelijk hebben en gelijk krijgen.

Uit de jongste geschiedenis van de politieke strijd rond het vraagstuk dat de gemoederen hier te lande in de afgelopen zes à zeven jaar zo heeft beziggehouden — ik doel natuurlijk op de rakettenkwestie — dringt zich de vraag op waarom Nederland in dit geval, anders dan vele andere landen bij soortgelijke gelegenheden hebben gedaan, zich in het bondgenootschappelijke overleg niet als *nuisance-value* heeft laten gelden en heeft verzuimd politieke munt te slaan uit zijn rol van hele of halve dissident.

Duidelijk was immers dat er de Verenigde Staten en de overige NAVO-landen veel aan was gelegen dat Nederland niet uit de plaatsingsboot zou vallen. De eenheid van de alliantie mocht beslist niet worden verbroken. Evenzeer was duidelijk dat de opstelling van 48 kruisvluchtwapens in Nederland bijzonder moeilijk lag.

Voor deze plaatsing had de Nederlandse regering — naar men mag aannemen — een prijs kunnen bedingen; vermoedelijk een hogere prijs dan de

afstoting van een paar kernwapentaken, die overigens door bondgenoten worden voortgezet. Als de schijn niet bedriegt had ons land, te zamen met de Duitse Bondsrepubliek, de Amerikanen ertoe kunnen bewegen het aantal van 572 nieuwe kernwapens aanzienlijk te verminderen.<sup>12</sup> Was hier sprake van gebrek aan politieke wil of talent? Ontbrak het aan binnenlands-politieke speelruimte? Of druiste het pokerspel van „afpersing uit zwakte” in tegen mogelijk hoge morele opvattingen die de verantwoordelijke Nederlandse bewindslieden koesteren?

Zonder nader onderzoek durf ik op die pertinente vraag geen antwoord te geven. Maar wie mocht vinden dat Nederland hier de boot heeft gemist, kan ik misschien nog troosten met een lichte variatie op de woorden die aan de natuurkundige (en Nobelprijswinnaar) Lorentz worden toegeschreven.<sup>13</sup>

*Weest verheugd te wonen in een land dat te klein is om al te grote stomiteiten uit te halen!*

<sup>12</sup> Zie bv.: H. J. Neuman — *Het voorbehoud*. Nijmegen (1984).

<sup>13</sup> Cit. bij: A. Vandenbosch — *Dutch foreign policy since 1815, a study in small power policy*. Martinus Nijhoff, Den Haag (1959)303.



## **U bent actief dienend officier van KL of KLu,**

maar gaat binnenkort de dienst verlaten.

U wilt echter wèl graag maandelijks de Militaire Spectator blijven ontvangen  
Dat k n: als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap  
(contributie f 30,- per jaar; buitenland f 40,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en  
tevens viermaal per jaar „Mars in Cathedra”.

Meldt u als lid bij de secretaris: Denijsstraat 135, 2551 HJ Den Haag.