

Van binnen en buiten

Les voleurs, les espions, les amants, les diplomates, enfin tous les esclaves
connaissent seuls les ressources et les réjouissances du regard.

Balzac

Van binnen en buiten

Diplomatie in de praktijk
1957-1995

PIET-HEIN HOUBEN



Hilversum
Verloren
2022

ISBN 9789087049744

© 2021 Piet-Hein Houben
Uitgeverij Verloren
Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum
www.verloren.nl

Afbeelding omslag: *Fenêtre sur la Méditerranée*, Piet-Hein Houben, Tunis 1987
Omslag: Rombus/Tanja Stropsma, Hilversum
Opmaak: Rombus/Marlies Bult, Hilversum

No part of this book may be reproduced in any form without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	II
I. EUROPESE INTEGRATIE, 1957-1965	14
De Europese Economische Gemeenschap	16
De associatie van de overzeese landen en gebieden	19
Suriname en de Nederlandse Antillen	19
Politieke Unie zonder de Britten?	22
Nederlandse inzet voor een communautair Europa	25
II. VERENIGDE NATIES, 1965-1971	31
Van zwaard tot ploegschaar	31
a. Nederland in de Veiligheidsraad ('65-'66)	32
Dominicaanse Republiek	32
Kashmir	34
Vietnam	35
Cyprus	36
Zuid-Rhodesië	38
Nabeschouwing	41
Benoeming Secretaris-Generaal	42
b. Nederland in de Algemene Vergadering	44
Midden-Oosten 1967	44
Definitie van agressie	49
Luchtpiraterij	54
Zetel van het Internationaal Gerechtshof	57
Volksraadpleging in Nieuw-Guinea	62
Constructief vredesrecht	68
III. NATIONALE COMMISSIE ONTWIKKELINGS- STRATEGIE (Commissie Claus), 1971-1973	73
Opinieonderzoek	77
Symposium ter voorbereiding van UNCTAD III	79
Het boekje van Nyerere	80
Voorlichtingsfilm	81

Affiche	83
Speciale postzegel	84
Toespraken, discussies, interviews	84
Beëindiging van werkzaamheden	87
IV. AFRIKA, 1973-1977	91
a. KENIA, 1973-1977	91
Opening van het parlement	91
Voorbij Kabete	93
Madaraka Day	94
Vorbereiding verkiezingen (najaar 1974)	95
Harambee	96
Politieke koers en staatsbestel	97
Kenia-Nederland	100
Financiële en technische bijstand	100
Doorlopend bestedingsoverleg	104
Swahili als landstaal	108
UNCTAD IV	109
Milieu en natuurbescherming	110
Nationaal bewustzijn, culturele projecten	113
b. UGANDA	113
Idi Amin	114
Entebbe Raid	116
Ontvoering van een Nederlander	117
V. ZUID-AMERIKA, 1977-1980	119
a. PERU, 1977-1980	121
Tekens, symbolen, mysterie	121
Nationalisaties en de OGEM	121
Wrange vruchten van de revolutie	123
Een onafhankelijk Nederlands advies	125
Crisismaatregelen, noodtoestand	128
Financiële en technische hulp	129
De eerste Peruaanse sigaren	131
Hindernissen	133
Terugkeer naar de democratie	136
Verkoop van de Friesland Class	138
De vijfde vrijheid	139
La naranja mecánica of iets meer wezenlijks?	140
b. BOLIVIA	142
Trias Politica	143

Siglo XX	144
Ontwikkelingssamenwerking	146
Civiel intermezzo	147
Eerste niet-erkenning van militair bewind	148
VI. ZUIDOOST-AZIË, 1980-1990	151
a. THAILAND, 1980-1985	151
The oldest friend of Siam	151
Kruispunt van wegen en invloeden	153
Vertoning of vertolking?	155
Negen maanden per jaar op het land	156
Kings Birthday, Rattanakosin, Sanam Luang	159
Koninklijke crematie	160
Royal Pyre	162
Het geesthuisje	163
Handel en investering	164
Consulaire betrekkingen	165
De internationale omgeving	167
ESCAP, Mekong Commissie	168
b. VIETNAM	169
Derde grootste leger ter wereld	171
Heropvoedingskampen	172
Nieuwe economische zones	173
Onderdrukking van Godsdienst	173
Ontwikkelingssamenwerking	174
Humanitaire hulp	175
Vluchtelingen: landverraders	176
Thai opvangcentra	177
Gezinshereniging	179
c. LAOS	181
Vazalstaat van Vietnam	181
Ontwikkelingssamenwerking	183
d. BIRMA	186
Verdeeldheid ondanks eenheid	187
Interne structuur en externe isolatie	187
Generaal Ne Win	189
Benoeming honorair Consul-Generaal	190
Natuurbescherming	191
Betalingsbalanssteun, gemengde credieten	193
The better half	194
Rangoon	195

VII. TUNESIË, 1985-1990	197
a. ARABISCHE LIGA EN PLO	198
Nederlandse Présidence	199
Ambtelijk contact met de PLO	201
Nederlandse Midden-Oosten politiek	204
b. TUNESIË	207
Le Combattant Suprême	207
De natte aannemerij	211
Nederlandse vestigingen	214
Wanbetalingen	215
De landbouw	216
Slumrehabilitatie Tunis	217
Consulaire zaken	217
Ramadan	220
Maghreb	221
VIII. ITALIË, 1990-1995	223
Italië en Europa	227
De Italiaanse markt	234
Het honoraire netwerk	236
Militaire samenwerking	237
Nederlandse gevangenen	238
Vaticaanstad en Rome	239
FAO	241
Cultuur	243
IX. GEDULD VOOR HET ONMOGELIJKE	249
X. EUROPA'S VERANTWOORDELIJKHEID IN DE WERELD	251
Noten	256
Verzen en illustraties	269
Index van persoonsnamen	270
NCO-samenstelling	273

Spiegelingen

Om de kleur die nog ontbrak
ging ik steeds weer naar het water
voor het zien van schilderijen
en de diepte in het vlak.

Waar weerkaatst wat licht ontstak
huizen de herinneringen
aan de wind die rimpelingen
plooit tot onderdak.

Woord vooraf

Contrasterende velden, veelsoortige stukken en onvoorspelbare bewegingen bepalen het beeld van de diplomatie. Een spannend bedrijf, met steeds wisselende situaties en onverwachte invalshoeken, dat lijkt op het schaakspel. Met dit grote verschil dat aan beide kanten iets moet worden verzoend, dat winnen-van wordt winnen-voor. Het gaat er immers om de tegenstander een eind weegs medestander te maken zodat de overwinning samenwerking kan heten.

Diplomatiek optreden wordt bepaald van binnen en van buiten. Van binnen door de nationale politiek en soms specifieke instructies, van buiten door de keerzijde die wordt beheerst door telkens andere landen, mensen, talen en culturen. Een vak van dienstverlening, waarbij wederzijds nationale belangen behartigd worden. Om te kunnen afwegen wat over en weer op het spel staat en welke strategie de meeste kans maakt, kan de aanpassing in de ontvangststaat of binnen de internationale organisatie niet snel genoeg zijn, terwijl de plaatsing weer niet te lang mag duren om de marges van het landsbeleid niet uit het oog te verliezen.

Zo begrensd als Staten zijn, zo onbegrensd zijn hun onderlinge middelen van communicatie en overreding. Door steeds snellere overbrugging van afstand kan de activering van nationale en internationale belangen, waar ook ter wereld, op elk moment plaatsvinden. Zo nemen dagelijkse instructies aan vertegenwoordigingen in het buitenland steeds verder toe en bestaat omgekeerd voor de posten steeds meer gelegenheid bij te dragen aan de beleidsvorming. Door dit alles is zelfs binnen de jaren in hetzelfde land, geen dag ooit dezelfde.

In de betrekkingen tussen Staten beoefent de diplomaat – te midden van wensen en vereisten – de kunst van het mogelijke. Als woordvoerder van zijn Regering zoekt hij naar de meest geschikte middelen om nationale standpunten te verklaren en waar nodig ingang te doen vinden. Als luisteraar ter plaatse levert zijn berichtgeving elementen voor het nationale standpunt. Als vertegenwoordiger van de overheid handelt hij in onvoorziene situaties naar beste weten.

Zowel bilateraal als multilateraal is hij bezig met het graven, openhouden en gebruikmaken van kanalen. Zelfs als daartoe maar weinig gelegenheid bestaat – bij een totalitair bewind bijvoorbeeld – kan zijn aanwezigheid voor het handhaven van betrekkingen of voor het uitzicht van een onderdrukte bevolking toch betekenis hebben. Het nuttig effect van de Buitenlandse Dienst wordt dus niet altijd bepaald door de invloed die in het land van plaatsing kan worden uitgeoefend.

In de navolgende hoofdstukken is getracht van deze taak een globale schets te geven, waarbij vanzelf naar voren komt waar ruimte bestaat voor initiatief en besluitvorming, waar zich het spanningsveld bevindt tussen signaleren en voorkomen, tussen uitvoeren van instructies en bemiddelen.

Diplomatieke en consulaire belangenbehartiging reikt ver voorbij de relaties van Regering tot Regering. Vertrouwd te zijn met de politieke, sociaaleconomische en maatschappelijke structuur van het land waar gewerkt wordt, is hiervoor een eerste vereiste. Daartoe dienen betrekkingen te worden aangeknoopt met tal van niet-ambtelijke personen en organisaties in en buiten de hoofdstad, met (oppositie-)bewegingen die een democratisch bewind voorstaan, en ook met ondernemingen, vakverenigingen en culturele instituten. Deze brede oriëntatie is tevens onmisbaar om te kunnen voldoen aan de meest uiteenlopende vragen van (inter-)nationale instellingen, het Nederlandse bedrijfsleven, de media en individuele burgers.

Een summiere weergave van 38 jaar werkervaring op vier continenten kan niet anders zijn dan een momentopname over zaken die toen, in een bepaald verband, aan de orde waren. Wie vraagt naar voorgeschiedenis, naar actie elders of hoe het verder ging, vraagt meer dan de schrijver heeft beleefd.

Uit de bonte rij van onderwerpen – Europese integratie en vredesrecht, staatsgrepen en veiligheidszaken, handelsconflicten en exportpromotie, ontwikkelingssamenwerking en natuurbehoud, cultuur en voorlichting, luchtvaartbelangen en consulaire zaken – is een keuze gemaakt die niet meer beoogt dan een indruk te geven van het werkkterrein van Nederland in internationale organisaties en in het bilaterale verkeer met een tiental landen. Een selectie geleid door de hoop hiermee de werking van buitenlands beleid, niet zonder een kritische noot, aan de hand van de dagelijkse praktijk te verduidelijken.

Van dit speurwerk – in opdracht of uit eigen beweging – zijn hier bevindingen vermeld en mogelijk uitkomsten.

Na een multilateraal begin met Europa en de VN, ook bilaterale ervaringen in Afrika, Latijns Amerika en Azië, afgesloten door een gedenkwaardige taakvervulling in Rome – volgens Erasmus – ‘het vaderland dat alle geletterden gemeen hebben.’¹

I. Europese integratie, 1957-1965

5 augustus 1957. Een mooie zomerse dag. In het kleine stadshart van Den Haag, aan het Smidswater met de groene lindebomen was het goed beginnen.

Aan de buitenkant van het flatgebouw op de hoek tegenover de stadsschouwburg sprak een bord van Buitenlandse Zaken, maar van binnen herinnerde niets aan de statige stijl van het Plein. In lichtelijk onderkomen appartementen met een fietsenstalling aan de achterkant – een naoorlogse, bijna studentikoze behuizing – waren opvallend jonge mensen aan het werk. Vanuit deze plek met de nog zichtbare tekenen van een gebombardeerde omgeving was voor Nederland de Marshallhulp begonnen, onder voorwaarde dat Europa als geheel zou gaan samenwerken. Daartoe was door 18 landen in Parijs de OEES² opgericht, een ander stuk werkterrein van deze kleine ambtelijke eenheid.³ In de gedegen werkstijl van Hirschfeld als Regeringscommissaris en Van der Beugel als zijn opvolger, was hier een eigen karakteristiek ontwikkeld van coherente bedrijvigheid in ongedwongen sfeer. Een werkmethode die van pas kwam toen dit apparaat bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap ging functioneren als Directoraat-Generaal voor Europese Samenwerking, belast met de interdepartementale coördinatie ter uitvoering van de Verdragen van Rome.

Twaalf jaar na het einde van de oorlog werd nog naarstig gewerkt aan wederopbouw en herstel. De economie vereiste een acht-en-veertigurige werkweek met inbegrip van de zaterdagmorgen. De meeste ambtenaren kwamen met openbaar vervoer of met de fiets naar een van de vijf locaties waarover BZ toen beschikte. Een auto was, zelfs voor de ambtelijke leiding, allerm minst vanzelfsprekend. De personeelsdienst kende nog geen overleg met het personeel dat er niet aan dacht zich te verenigen. Een (mini-)kantine bestond alleen in het gebouw in de Casuaristraat waar de koerier was gevestigd en waar een en dezelfde fotokopieerdienst alle wijdverspreide afdelingen ten dienste stond.

Denkend aan het Departement in de jaren vijftig komt het Neder-

landse bollenveld op je af, keurig in kleuren door blauw water gescheiden. De Directeur-Generaal mocht alleen schrijven met bruin potlood op idem papier, de Secretaris-Generaal met rood en de minister met blauw. Onze subalterne memo's gingen uit, aanvankelijk op geel en later op groen papier onder de groene paraaf van de directiechef. Zo kon je op afstand aan alle stukken zien wie het nog moest leren en wie wat had geplant in het veld van een ander. Er was toen een ambtenaar die een boekje had geschreven over *Rechten en plichten* dat de toenmalige Secretaris-Generaal Van Tuyll van de drukker liet terughalen om de titel opvoedkundig te veranderen in: *Plichten en rechten*.

Het was ook de tijd van de ideologische tegenstellingen tussen Oost en West met de race om de verovering van de ruimte als testcase voor het technologisch vermogen. De Russische hond Laika stond op het punt als eerste levend wezen in een baan om de aarde te cirkelen. Met voortdurende onzekerheden rond Berlijn en de aanzienlijke steun voor communistische partijen in het vrije Westen, zag de toekomst van Europa er uit als een spannende dagtaak. In het Smidswaterkantoor werd gewerkt aan de voorbereiding van de gemeenschappelijke markt. De overdracht van bestuurlijke, wetgevende en rechtsprekende bevoegdheden aan communautaire instellingen was met de Kolen en Staal Gemeenschap ingezet en zou begin 1958 in EEG en Euratom een voor de samenleving ingrijpend vervolg krijgen.

Mijn tewerkstelling daar was niet aan komen waaien. Er was een algemene personeelsstop gaande en voor de inwerkingtreding van de Europese Gemeenschap konden geen uitzonderingen worden gemaakt. Toch opent het geluk soms nog een zijweg naar het doel. Het toekomstige DGES bleek te beschikken over een niet-academische formatieplaats met een aanmoedigingssalaris van f359,10 p.m. netto. Als ambtelijke geruststelling voor het nikkelen dubbeltje achter de komma werd hieraan toegevoegd dat de nieuwe overheidstaak voor de Europese integratie te zijner tijd de aandacht zou trekken van de functiebeoordelaars van Binnenlandse Zaken, zodat dit maandelijks inkomen mogelijkerwijs zou kunnen toenemen.

Zo kon op vijftientigjarige leeftijd een begin worden gemaakt in de leerschool voor Europa, dichtbij de Buitenlandse Dienst, een lang gekoesterd plan dat door de liefde was doorkruist. De thuishaven ruilen voor de wereld, de geborgenheid voor een zwervend bestaan, is niet iets wat iedere vrouw zomaar aanspreekt. Zelfs niet bij de gedachte dat de *hardship* kon meevallen voor wie het oor te luisteren legde bij de leermeesters die – om in den vreemde te komen – een eerste klas boot-

reis maakten vanwege *een paar bedienden, veel bagage en de poedel* Jansen.⁴

Elk werk heeft te maken met motivering. Daarvoor is weinig zo belangrijk als de combinatie van inspirerende leiding en een dynamische opdracht. Aan beide elementen heeft het geen dag ontbroken. De werksfeer op het Smidswater en later op de Herengracht was open en ontvankelijk voor elke vraag, waarbij gedeelde inzet – zelfs ver voorbij het voorgeschreven uur – welhaast vanzelf sprak.

De Europese Economische Gemeenschap

Aangezien de Verdragen van Rome op 1 januari 1958 in werking zouden treden, werden voor een tijdige ratificatie alle zeilen bijgezet. De spil hierbij was prof. dr. J. Kymmell, belast met de redactie van de Memorie van Antwoord en andere beleidsstukken ter voorbereiding van de nieuwe structuur. Afwisselend zittend en staande dicteerde hij zijn gebeeldhouwde zinnen aan een ongeëvenaarde secretaresse, die als geen ander met een dactylografische koffermachine het verkorte steno beheerste.

Na een Amsterdams proefschrift⁵ te hebben verdedigd had Jaap Kymmell de onderhandelingen over een gemeenschappelijke markt aanvankelijk vanuit de BEB⁶ meegemaakt. Toen in 1954 de Europese Defensie Gemeenschap en het Politieke Statuut waren mislukt hadden de Zes EGKS-landen de uitwerking van het door minister Beyen gelanceerde initiatief tot economische integratie aan een conferentie o.l.v. minister Spaak opgedragen, waarbij Nederland vertegenwoordigd was door prof.dr. G.M. Verrijn Stuart en dr. J. Linthorst Homan, die beiden door Kymmell werden geassisteerd. Door zijn vaardigheid ingewikkelde zaken met een enkel beeld schriftelijk of mondeling te vereenvoudigen, was hij voor de nieuwe Europese taken aangetrokken door Van der Beugel, die jaren later bij hem op een Atlantische dissertatie promoveerde.

Zijn rijzige gestalte met de blonde kop verborg veel talenten die het beste tot hun recht kwamen als hem tegenspel werd geboden. Recht door zee, schoot hij ook pijlsnel op zijn doel af en kwam daarbij wel eens in aanvaring met ambtelijke tenen. Geduld, inschikkelijkheid of omtrekkende bewegingen waren hem vreemd, maar zijn meesterlijke, niet van humor gespeende, logica legde gewicht in de schaal zonder gewichtigheid. Bij de oprichting van de Directie Integratie Europa in de

vooravond van 1958 ontwierp hij – 36 jaar oud – een organigram van (slechts) 6 medewerkers in twee afdelingen. Op elk van beiden steeds één ambtenaar minder dan eigenlijk nodig zou zijn, zo klonk zijn stellige uitspraak, alleen dan is er – althans binnenshuis – nooit een competentieprobleem.

Deze eerste Chef DIE was eigenlijk allesbehalve een ambtenaar. Niet volgzaam en afwachtend, maar van een sprankelende en vindingrijke originaliteit. Zijn vormende leiding was van meet af aan bepalend voor de kwaliteit van dit departementsonderdeel dat diende te werken als een gesmeerd scharnier tussen departementen ter wille van de landelijke eenheid in Brussel. Over het markante smeedwerk van Jaap Kymmell, waaruit de bijzondere plaats van DIE voortkwam als kweekvijver van deskundige roergangers, zoekt men helaas vergeefs in een boek⁷ verschenen rond het veertigjarig bestaan van het Directoraat-Generaal Europese Samenwerking.

De kennismaking met de pasbenoemde directeur-generaal, jhr.mr. H. van Vredenburg die de Hoge Autoriteit in Londen had vertegenwoordigd, was voor de jonge directiechef een diepe teleurstelling en daarvan liet hij ook blijken in niet mis te verstane bewoordingen. In het winterse gesprek aan de Haagse minigracht had Vredenburg zich, volgens Kymmell, weinig bekommerd om alles wat er komen ging. De eerste DGES had duidelijk laten blijken geen belangstelling te koesteren voor de nieuwe dynamiek van een geïntegreerde markt, voor de institutionele technieken ter verwezenlijking van binnen- en buitentarieven, afbraak van kwantitatieve restricties, kartelbepalingen of harmonisatie van wetgevingen. Daarenboven had hij in dit gesprek zijn werkervaring aangevoerd om vraagtekens te zetten bij Kymmells inschatting van nieuwe impulsen voor de Europese integratie en weinig begeestering getoond om daar in Den Haag nog leiding aan te geven. De competentiestrijd met Economische Zaken zou hij gaarne aan de bewindslieden overlaten. Als directeur-generaal kon hij er zich niet over opwinden.⁸ Deze ongeïnteresseerde en afstandelijke taakopvatting zou dan ook tot gevolg hebben dat kansen om, vanuit die topfunctie, een interdepartementale coördinatie-afspraken voor te bereiden en door eigen inbreng te bevorderen, verwaarloosd bleven. Eerst in 1972 kwam voor dit tijdverslindende vraagstuk een definitieve regeling tot stand.⁹

Over de eenheid van het buitenlands beleid, de kwaliteit van de Nederlandse inbreng op het Brusselse toneel, kon Jaap Kymmell zich wel degelijk opwinden. Deze eenheid was immers *leitmotiv* voor de coördinatie taak van Buitenlandse Zaken tussen Brussel en de andere depar-

tementen. Met als doel een en dezelfde bijdrage van Nederland voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt met vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, met grotere welvaart voor 175 miljoen inwoners door lagere productiekosten en meer efficiënte investeringen en met communautaire bestuursvormen die Europa in staat zouden stellen in het wereldhandelsverkeer naast de Verenigde Staten een gelijkwaardige plaats in te nemen. Was Kymmell zelf allesbehalve een overtuigd federalist of een laaiend integratist – zoals hij Kamerleden als Van der Goes, Vredeling en Schuyt gekscherend bestempelde – voor *economies of scale* zag hij uitermate belangrijke kansen, die onder geen voorwaarden gemist mochten worden. De Gemeenschap van de Zes, onder Franse overheersing, was geen eindstation. Een latere toetreding van Engeland zou voor herstel van het evenwicht kunnen zorgen.

De eerste Raadsvergadering in Brussel vond plaats op 25 januari 1958. Van een Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging was nog geen sprake. Alleen Homan was benoemd, maar nog zonder medewerkers. Charles Rutten – de eminente souschef DIE – vroeg zijn jongste medewerker naar Brussel mee te gaan om het verslag te schrijven. Dit werd na terugkeer aan Vredenburg voorgelegd ter parafering. De speurtocht naar de minuut leverde een voor het Smidswater merkwaardig beeld: in de kamer van zijn twee illustere voorgangers op de eerste verdieping aan de voorkant zat de opperste chef, achter een leeg bureau, geconcentreerd te lezen in zo'n Franse roman, waarvan het snijwerk aan de zijkant de voorpret verhoogt. Over het verslag dat geen verbetering of toevoeging had opgeleverd, terwijl het toch in de ministerraad zou circuleren, had hij slechts een bemerking.

De Voorzitter van de Europese Commissie had geklaagd over gebrek aan geld, nodig om de kersverse Europese ambtenaren aan het eind van de eerste maand uit te betalen. Was het citaat, waarmee prof. Hallstein had getracht de Raadsleden tot overboekingen te bewegen, wel goed weergegeven? *Homo sine pecunia est imago mortis. Imago*, zei Vredenburg, lijkt Spaans, *imagen* Latijn. Wellicht was dit gespeeld. In elk geval bleek mijn volgehouden bewering van het omgekeerde overtuigend genoeg om de directeur-generaal zijn paraaf te zien zetten in de Siena-kleur die bij deze functie hoorde.

Zijn opvolger, mr. G.E. baron van Ittersum, toonde al evenmin veel animo voor de hem opgedragen leiding over een geheel nieuw werkterrein. Bij de eerste onderhandelingen over de Britse toetreding werd zijn afwezigheid door plv. DG BEB opgevuld.¹⁰ Met de benoeming in '63 van mr. Karel Hartogh kwam het Directoraat-Generaal voor het eerst in vaste hand.