

Nederland en het Nabije Oosten : de Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1973-1982

Citation for published version (APA):

Grünfeld, F. (1991). *Nederland en het Nabije Oosten : de Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1973-1982*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Rijksuniversiteit Limburg. <https://doi.org/10.26481/dis.19910405fg>

Document status and date:

Published: 01/01/1991

DOI:

[10.26481/dis.19910405fg](https://doi.org/10.26481/dis.19910405fg)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 07 Oct. 2022

Nederland en het Nabije Oosten: De Nederlandse rol in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliisch conflict 1973-1982.

SAMENVATTING

In deze studie is het Nederlands buitenlands beleid en de rol van Nederland in de internationale politiek ten aanzien van het Arabisch-Israëliisch conflict over de periode 1973-1982 onderzocht.

Er is onderscheid gemaakt tussen twee verschillende besluitvormingsprocessen, namelijk het buitenlands politieke proces en het internationaal politieke proces. Het buitenlands politieke proces vindt plaats binnen de nationale samenleving. De vraag is daarbij welke invloed groepen in de samenleving op de totstandkoming van het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van het conflict in het Midden-Oosten hebben kunnen uitoefenen. Het internationaal politieke proces vindt plaats buiten de nationale samenleving en is in deze studie toegespitst op de besluitvorming op multilateraal niveau. Het intergouvernementele samenwerkingsverband van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) van de lidstaten van de Europese Gemeenschap staat in deze studie centraal. De Nederlandse rol daarin is onderzocht door bestudering van de Nederlandse inbreng ('input') in het internationale politieke overleg en door het resultaat van dat overleg ('outcome') te vergelijken met de uitkomst van het Nederlands beleidsproces ('output'). De vraag is daarbij of Nederland zich louter heeft aan te passen aan de wensen van 'machtiger' bondgenoten of in staat is aan de eigen beleidsvoorkeuren in dat internationale politieke overleg gestalte te geven.

Binnen de periode 1973-1982 werden drie kwesties onderzocht. Dat waren de besluitvorming in verband met:

- het Arabisch olie-embargo tegen Nederland uit 1973;
- de totstandkoming van een gemeenschappelijk internationaal politiek standpunt in EPS verband in de periode 1977-1981;
- de deelname aan een vredesmacht tussen Israël en Egypte, de MFO, in de periode 1981-1982.

Het voortbestaan van Israël binnen veilige en erkende grenzen was één van de hoofddoelstellingen van het Nederlands beleid. Met de Oktoberoorlog in 1973, zo werd gevreesd, kwam Israëls voortbestaan in gevaar. De Nederlandse regering was toen bereid Israël daadwerkelijk te steunen. Daarmee begint deze studie die eindigt met de ondersteuning van het Israëliisch-Egyptisch vredesverdrag. In 1982 is daaraan niet louter verbaal steun gegeven, maar werden Nederlandse militairen naar de vredesmacht MFO gestuurd. De hoofddoelstelling van veilige en erkende grenzen voor Israël, is aldus in belangrijke mate mede gerealiseerd door een actieve opstelling aan Nederlandse zijde.

Tijdens de Oktoberoorlog van 1973 stond Nederland aan de kant van Israël. Door actiegroepen waren demonstratieve bijeenkomsten georganiseerd waarin politici hun sympathie en steun voor Israël uitspraken. De regering publiceerde een pro-Israëliische verklaring die door het parlement met instemming is begroet. Binnen het kabinet werd zelfs de bereidheid uitgesproken, Israël ook met militaire middelen bij te staan. Daartoe

zouden aan de Amerikanen faciliteiten voor tussenlandingen zijn aangeboden bij het vervoer van wapens van de VS naar Israël. Dit bleek later niet nodig te zijn. In internationaal verband sprak Nederland zijn veto uit tegen een Brits-Frans verzoek namens de EG in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties het woord te voeren over het Arabisch-Israëliësch conflict. Nederland was niet bereid hen 'carte blanche' te geven. Gezien de Brits-Franse opstelling indertijd hield deze Nederlandse actie steun voor Israël in. Nederland raakte daardoor geïsoleerd binnen de Europese Politieke Samenwerking. Vervolgens werd Nederland door het olie-embargo van de Arabische olieproducerende staten getroffen.

De vooruitzichten voor Nederland waren somber. Een tekort aan olie en een forse toename van de werkloosheid in Nederland lagen in het verschiet. Tevergeefs werd getracht de situatie te keren door aan de Arabische wereld duidelijk te maken, middels diplomatieke activiteiten, dat het olie-embargo op een misverstand zou berusten.

Getracht werd de solidariteit van de Europese partners te verwerven. Tijdens de bijeenkomst in het kader van de Europese Politieke Samenwerking van de ministers van Buitenlandse Zaken van 6 november 1973 zou 's ochtends een gemeenschappelijke politieke verklaring over het Arabisch-Israëliësch conflict en 's middags een economische verklaring over solidariteit tussen de Negen op het terrein van energie worden aanvaard. Dat beoogden althans de topambtenaren, maar uiteindelijk werd alléén de politieke verklaring aanvaard. Uit dankbaarheid voor de politieke verklaring besloten de Arabische olieproducerende staten van verdere reductie in de olie-aanvoer naar de EG-lidstaten af te zien, maar zij handhaafden het olie-embargo tegen Nederland.

De positie voor de regering werd nog moeilijker doordat naast kritiek uit het buitenland ook in het binnenland kritiek op de regering werd geuit. Sommigen vonden dat Nederland een afzonderlijk gebaar moest maken voor opheffing van het olie-embargo. Anderen meenden daarentegen dat Nederland met de aanvaarding van de EG-verklaring al te veel in Arabische richting was opgeschoven. Zij steunden op een voortdurende pro-Israëliësch consensus in eigen land.

De vrijheid van handelen voor de Nederlandse regering was beperkt. Kritiek vanuit regeringsgezinde parlementaire fracties op de EG-verklaring werd niet in de openbaarheid gebracht om de regering niet verder te verzwakken.

De regering bleef ijveren voor Europese solidariteit. Een herhaald Amerikaans aanbod tot hulp in de olievoorziening aan Nederland werd in beraad gehouden. Uiteindelijk hebben de VS wel de sleutel aangereikt voor een politieke oplossing van het energievraagstuk met de oprichting van het Internationaal Energie Agentschap. De Europese partners, met uitzondering van Frankrijk, traden toe tot deze nieuwe internationale organisatie. Het vermijden van een kwetsbare positie in de toekomst was - na de ervaring uit 1973 - een belangrijke doelstelling van het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van het Midden-Oostenconflict geworden.

De EPS vervulde in deze ook een functie omdat, met de gemeenschappelijke standpuntbepaling binnen dit samenwerkingsverband, individuele staten minder kwetsbaar werden voor pressie van buiten de EG vanwege het ingenomen standpunt. In deze studie is dat de 'beschermfunctie' van de EPS genoemd. Daarnaast vervulde de EPS een functie in de bescherming van de regeringen van de EG-lidstaten tegen een storm van binnenlandse kritiek. De regeringen konden zich verschuilen achter het gemeenschappelijk

standpunt. Dat laatste is in deze studie met de term 'paraplufunctie' aangeduid. De overheveling van het uitdragen van het Nederlandse standpunt over het Midden-Oosten van de Verenigde Naties naar de Europese Politieke Samenwerking, was één van de belangrijkste resultaten van de besluitvorming in 1973. Deze wijziging verliep niet zonder forse intradepartementele strijd.

Van belang was dat sedert 1973, de besluitvorming over de buitenlandse politiek niet langer voorafging aan de besluitvorming in de internationale politiek. Dat hield in dat de invloed op het beleid van groepen uit de samenleving en ook van het parlement afnam. Anderzijds is eveneens aangetoond dat de Nederlandse inbreng in dat internationale politieke overleg wel kon rekenen op binnenlandse steun. De Nederlandse deelnemers aan het internationaal politieke overleg, zo blijkt uit de interviews met de Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en directeuren-generaal politieke zaken, hielden ook rekening met de verhoudingen in eigen land. Deze anticiperende invloed leidde ertoe dat Nederland in internationaal verband Israël bleef steunen en dat Nederland trachtte de diplomatieke activiteiten van de VS in het Midden-Oosten zo min mogelijk te dwarsbomen. Dat resulteerde veelal in een Frans-Nederlandse tegenstelling binnen de EPS in de periode 1977-1981.

Nederland verzette zich met succes tegen een ambitieuze Europese vredesmissie in het Midden-Oosten. De uitgesproken voorkeur van parlement en regering voor nauwe samenwerking met de VS inzake het Midden-Oostenconflict werd gerealiseerd met de Europese participatie in de MFO. Nederland heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de totstandkoming van deze Europese deelname. Het leverde tevens een militaire bijdrage. Aldus werd het Egyptisch-Israëliësch vredesverdrag daadwerkelijk gesteund met het sturen van eigen militairen. Een kwetsbare positie voor Nederland werd voorkomen vanwege de instemming van de Europese partners. Zij boden Nederland de bescherming die het in 1973 ontbeerde.

Geconcludeerd is dat met Europese participatie in de MFO de externe en interne druk werd verzoend. Het rekening houden met de in Nederland levende opvattingen bij de Nederlandse inbreng in de internationale politiek verhoogt het democratisch gehalte van het beleid. Bovendien kon daardoor de kans op succes van de door Nederland ondernomen beïnvloedingspogingen toenemen.

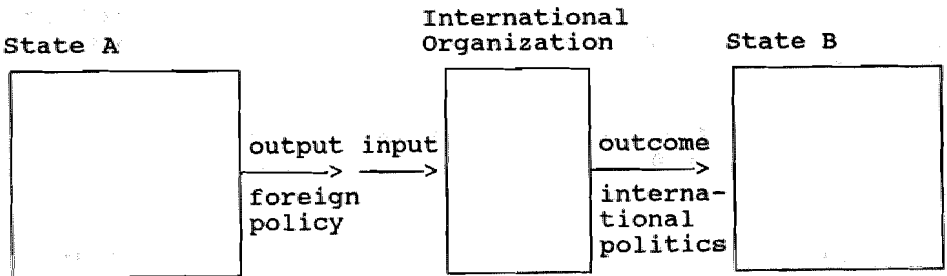
Over het algemeen konden slechts de op verandering gerichte Nederlandse voorstellen rekenen op binnenlandse consensus. Over de Midden-Oostenkwestie echter, werden door Nederland in de internationale politiek soms veranderingen tegengehouden. Deze Nederlandse opstelling werd binnenslands gesteund. In deze studie werd aangetoond dat de binnenlandse consensus een belangrijke verklaring vormde voor het succesvol uitoefenen van negatieve invloed. Dat maakte het Nederlandse Midden-Oostenbeleid anders dan ander Nederlands buitenlands beleid.

The Netherlands and the Near East: the international political role of the Netherlands in the Arab-Israeli conflict 1973-1982.

SUMMARY

This study deals with Dutch foreign policy-making in connection with the role the Netherlands played in international politics regarding the Arab-Israeli conflict during the period 1973-1982. A distinction is made between two different decision-making processes: at the level of national policy and at the level of international politics. National foreign policy-making takes place within domestic society. The vital issue with respect to that process is the nature and extent of the influence which groups within the Dutch domestic community have been able to exert upon the shaping of Dutch foreign policy with respect to the conflict in the Middle-East. The process of making international politics takes place outside the sphere of the domestic community and is examined in this study by concentrating upon the decision-making process at the multi-lateral level. The inter-governmental co-operation by the member states of the European Community which takes place within the framework of the European Political Cooperation (EPC) is a main focus of the study. The role of the Netherlands in the EPC is examined by studying the input by the Netherlands into deliberations with respect to international politics, and then comparing the results of such deliberations - i.e. the outcome - with the output of foreign policy-making in the Netherlands (see diagram 1.3.).

Diagram 1.3.
International political process



The key question that needs to be answered is whether the Netherlands cannot but conform to the wishes of more powerful partner states, or whether the Netherlands can achieve some of its own preferences and objectives in international policymaking.

To this end an analysis has been made of the decision-making process with regard to three issues which arose during the period 1973-1982:

- the Arab oil embargo against the Netherlands in 1973;
- the reaching of a common position within the framework of the EPC during the period 1977-1981;

- the participation in the peacekeeping force in operation between Israel and Egypt (the MFO) in the period 1981-1982.

This study begins with the October-war of 1973 and ends with the express support given by the Netherlands to the Israeli-Egyptian peace-treaty. The continued existence of Israel within secure and recognised borders was one of the main objectives of the policy of the Netherlands. It was feared that the very survival of Israel was endangered by the October-war. The Dutch government was, at that time, prepared to actively support Israel. In its support for the Egyptian-Israeli peace-treaty, the Dutch stand was not only verbal but also of a substantial nature by sending troops to join the peace-keeping forces MFO. The Netherlands thus played a significant role in the realisation of the main policy objective: the achievement of secure and recognised borders for Israel.

During the October-war of 1973 the Netherlands was on the side of Israel. Demonstrations, at which politicians expressed their sympathy and support for Israel, were organised by pressure groups. The government issued a pro-Israeli statement which was greeted with approval by the Dutch parliament. Within the cabinet the willingness was even expressed to support Israel by military means. To that effect the Americans were offered landing-facilities for the purpose of transporting servicemen and arms from the United States to Israel. Eventually these facilities appeared to be unnecessary. At the international level the Netherlands expressed its veto against an Anglo-French request to represent the entire European Community (EC) in the Security Council of the United Nations in respect of the Israeli-Arab conflict. The Netherlands was not prepared to give them "carte blanche". Given the Anglo-French attitude at the time, this action by the Netherlands was considered as support for Israel. As a result the Netherlands became isolated within the European Political Cooperation. Subsequently, the Netherlands was affected by the oil embargo imposed by the Arab oil-producing states.

The prospects for the Netherlands were gloomy. A shortage of oil and a substantial increase in unemployment were to be feared as imminent dangers. Endeavours were made, in vain, to reverse the situation, by suggesting to the Arab world, by means of diplomatic activities, that the oil embargo was based upon a misunderstanding.

Furthermore, attempts were made to gain the solidarity of the European partners. For the gathering on 6th November 1973 of the ministers of foreign affairs, under the umbrella of the European Political Cooperation, it had been planned that there would be, in the morning, a common policy statement on the Arab-Israeli conflict and, in the afternoon, a statement on economic solidarity between the Nine Member States with regard to energy sharing. While this was the intention of the top officials, in the end only the policy statement was agreed upon by the ministers of foreign affairs. In appreciation of the policy statement, the Arab oil-producing states decided to abandon plans for further reductions in the export of oil to the EC Member States, but they maintained the embargo against the Netherlands.

In addition to the criticism from abroad the government had also to deal with criticism at home, which made its position even more difficult. Some people felt that the Netherlands should make a special gesture to achieve a lifting of the oil embargo. Others considered, on the other hand, that, in agreeing upon the EC statement, the Netherlands had already gone too far in meeting Arab interests. The latter view was supported by a constant pro-Israel consensus within the country. For the Dutch government the freedom of manoeuvre was limited. To avoid a further weakening of the government, no criticism of the EC statement by pro-governmental parliamentary parties was expressed publicly.

The government continued to strive for European solidarity. A renewed American offer of help with the oil supplies to the Netherlands was kept under consideration. Finally, the United States found the key to a political solution to the energy question by the establishment of the International Energy Agency. The European partners, with the exception of France, joined this new international organization. The avoidance of a vulnerable position in the future had become, after the experience of 1973, an important objective of Dutch foreign policy with respect to the conflict in the Middle-East.

The EPC, too, fulfilled a function with respect to this last-mentioned objective in that the determination of a common position made individual states less vulnerable to pressure from outside the EC. In this study this phenomenon is called the 'protective function' of the EPC. Additionally, EPC fulfilled a function by shielding the governments of the EC-Member States against a storm of domestic criticism. The governments could hide behind the common position. The latter phenomenon is called the 'umbrella function' in this study.

One of the most important results of the decision-making process in 1973 was that the Dutch position was no more primarily articulated at the level of the United Nations but rather made subject to the decisionmakers of the European Political Cooperation. This change did not occur without vigorous conflict within the ministry of foreign affairs. It was significant that, since 1973, decision-making in respect of foreign policy no longer preceded decision-making in the formation of international politics. This change meant that the influence exerted upon the policy by groups within the domestic community, as well as by parliament, decreased.

However, the study also reveals that the input by the Netherlands in the shaping of international politics could rely upon domestic support. The Dutch participants in the international decision-making process, as appears from interviews with the Dutch ministers of foreign affairs and their directors-general of political affairs, did take account of the prevailing political view in their own country. These views had an anticipating effect on the position taken by the Netherlands in the international decision-making process and resulted in the continued support of Israel by the Netherlands in the international sphere. Accordingly it was the Netherlands' policy not to hinder the diplomatic efforts of the United States in the Middle-East. This policy resulted, for the greater part, in differences of opinion between France and the Netherlands within the EPC during the period 1977-1981.

The Netherlands successfully opposed an ambitious European peace-mission in the Middle-East. The expressed wish of parliament and the government for close co-operation with the United States on the Middle-East conflict was put into effect through European participation in the peace-keeping force. The Netherlands has, to a significant degree, contributed to securing this European participation. Furthermore, the Netherlands made a military contribution. Thus the Egyptian-Israeli peace treaty was given active support by the sending of Dutch troops. A potentially vulnerable position of the Netherlands was this time avoided because the consent of the European partners was secured. They then provided to the Netherlands the protection that was lacking in 1973.

This study concludes that, in consequence of European participation in the peace-keeping force, external and internal pressures were reconciled. The fact that in the Dutch input into the shaping of international politics, prevailing views held in the Netherlands are taken into account, enhances the democratic character of policymaking. Furthermore, the chance of success of attempts by the Netherlands to exert influence in international politics can, in this way, be strengthened.

In this study we distinguished between efforts to prevent 'negative' developments on the one hand and to promote 'positive' developments on the other. As for other areas of foreign policy of the Netherlands, we came to the conclusion that those efforts of the Dutch government to promote 'positive' developments in international politics could count upon domestic consensus. It is therefore striking that only in the Middle East question, the Dutch efforts to prevent 'negative' developments enjoyed domestic support. In this study it is demonstrated that it was the domestic consensus on the Arab-Israeli conflict that mainly accounted for the successes in implementation of foreign policy in international politics, even when the government tried to prevent 'negative' developments. This feature distinguishes Dutch policy on the Middle East from other Dutch foreign policies.