



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Diplomatie: Een organisatie in beweging

Niezing, J.

Citation

Niezing, J. (1969). Diplomatie: Een organisatie in beweging. *Acta Politica*, 4: 1968/1969(2), 139-172.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451103>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451103>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Het is het regelmatigheidsbeginsel in het behaviorisme met het daaraan verbonden a-historische tijdsbegrip dat problemen geeft en vertekenend werkt. Al in de feitenverzameling en de waarneming spelen theoretische noties een rol. Onherkend en impliciet kunnen zij leiden tot onbedoelde normatieve implicaties en een rudimentaire, verborgen maatschappijvisie. Daarom is expliciete theorievorming in elke fase van de sociale wetenschapsbeoefening een vereiste.

Het behaviorisme levert een bijzonder geldige, want verifieerbare en overdraagbare, vorm van kennis op. De onderwerpen van het behavioristisch onderzoek kunnen worden aangegeven en gedefinieerd door theoretici die zich daarbij in hun werk van elke inspiratiebron mogen bedienen. Zij ook kunnen de normatieve en makroanalytische systemen construeren waaruit een voortgaande kritiek geleverd kan worden op de axioma's en implicaties van de behavioristische literatuur.

Er is voorsnog geen reden om aan de politicologie andere beperkingen op te leggen dan die welke voortvloeien uit de eisen van rationeel debat en intellectuele eerlijkheid. Alleen zo kan de sociale wetenschapsbeoefening zonder aan methodische zuiverheid te verliezen toch beantwoorden aan de eisen van maatschappelijke betrokkenheid en relevantie die tot de intellectuele taakstelling behoren.

DIPLOMATIE: EEN ORGANISATIE IN BEWEGING

*Een evaluatie van literatuur**

door J. Niezing

'Since the end of the second world war', aldus Morgenthau, 'diplomacy lost its vitality, and its functions have withered away to such an extent as is without precedent in the history of the modern state system.'¹ Sinds de tweede wereldoorlog, zo kan men ook stellen, is dit internationale systeem politiek in beweging op een schaal en in een intensiteit als nooit tevoren; dit met als mogelijk uiterste consequentie een vrijwel totale vernietiging van de mensheid. De diplomatie moge een relatief minder belangrijk element zijn geworden in de ontwikkeling van de internationale verhoudingen, deze verhoudingen zelf zijn een allesbeheersend probleem geworden. Men kan aldus in velerlei opzicht spreken over een 'decline of diplomacy' (Wright, Vansittart², Morgenthau en vele anderen), en toch van mening zijn dat de diplomatie juist nu een belangrijk voorwerp van studie dient te zijn.

Sociologische studies over de diplomatie³ zijn bijzonder schaars, en staan daarmee in een voor de sociologie nogal pijnlijk contrast tot het grote aantal geschriften van andere signatuur waarin — op doorgaans nogal impressionistische of formeel-juridische wijze — over 'diplomacy in transition', 'diplomacy in a changing world' enzovoorts gesproken wordt. Er bestaan tot dusverre slechts enkele goede studies van buitenlandse sociologen (Holmboe Ruge en Galtung, Roucek, Suzanne Keller), er bestaat nog geen vaderlandse poging in deze richting.

Deze schaarsheid is tegelijk verbazingwekkend en begrijpelijk. Verbazingwekkend, aangezien het onderwerp wetenschappelijk en maatschappelijk gezien veel te bieden heeft. Immers, zoals Galtung en Holmboe Ruge terecht opmerken, enerzijds 'has the field much to offer for almost any type of sociological imagination' (statusincongruentie, studie van de kleine groep, professionalisering, etc.), anderzijds is de maatschappelijke noodzaak tot bestudering evident, staat het in duide-

* Dit is het eerste van een tweetal artikelen over de diplomatieke organisaties. Het tweede, nog te publiceren artikel, bevat statistisch materiaal over de Nederlandse diplomatieke dienst.

¹ Hans Morgenthau, *Politics among nations*. New York, 1966 (4e druk), p. 525.

² Voor zover de in de tekst voorkomende namen niet via voetnoten nader toegelicht worden, verwijzen zij automatisch naar de opgaven in het literatuuroverzicht aan het einde van dit artikel.

³ De term 'diplomatie' wordt in velerlei betekenis gehanteerd, b.v. voor alle diplomaten tezamen, voor een onderhandelingsituatie, voor een buitenlands beleid, etc. Hier is met deze term uitdrukkelijk bedoeld: de diplomatieke organisatie.

lijk verband met het maatschappelijke probleem van onze tijd: het oorlogs- en vredesvraagstuk. Al met al: schande voor de sociologie. Geheel en al onbegrijpelijk is deze situatie echter niet. Tot dusverre hebben slechts enkele sociologen zich met zo iets als een sociaal systeem op internationaal niveau beziggehouden; onvriendelijker gezegd: 'Few have wished to risk their scientific careers by exploring such treacherous ground'.⁴ Vanuit een wat andere optiek komt vooral de ontoegankelijkheid voor empirisch onderzoek als verklaringsgrond naar voren. De meeste buitenlandse diensten omvatten een slechts klein aantal personen — kleiner dan doorgaans aangenomen wordt —, onder welke bovendien enquêtes, zo ze al zinvol mochten zijn, technisch lastig en politiek moeilijk 'haalbaar' geacht mogen worden; enzovoorts.

Dit alles pleit de sociologie niet geheel en al vrij. Aan alle onderzoek gaat enig theoretisch denkwerk vooraf, zo weten we sinds lang. Dat denkwerk wordt in dit geval nog vergemakkelijkt door het feit dat met name de organisatiesociologie zo langzamerhand over een vrij stevige 'body' aan theorieën beschikt; theorieën die middels plausibiliteitsredeneringen op ons onderwerp kunnen worden toegepast. Bovendien: ook al is de mogelijkheid van gedetailleerd empirisch onderzoek onder de leden van diplomatieke vertegenwoordigingen wellicht afwezig, toch bestaat er wel enig materiaal waarmee te werken valt. Men denke b.v. aan inhoudsanalyses van geschriften⁵, en aan statistisch materiaal uit begrotingen, staatsalmanakken, etc.⁶ Het zou, al met al, wel eens kunnen zijn dat de 'image' van de diplomatie: een homogene groepering met een eigen subcultuur, weinig mededeelzaam, overwegend uit andere sociale lagen afkomstig dan de uit (op aanpassing gerichte) middenlagen afkomstige sociologen de belangrijkste reden tot de schroom van de sociologie is geweest. Al is, met andere woorden, empirisch onderzoek onder diplomaten wellicht (nog) niet mogelijk, er is desalniettemin ook voor de Nederlandse sociologie voorlopig nog genoeg zinvols te doen op dit terrein. Geen reden dus om bij voorbaat met de handen in de schoot te gaan zitten.

I DE 'BETEKENIS' DER DIPLOMATIE: TAAK, FUNCTIES, POLITIEKE FUNCTIES

Artikel I van het Reglement van de Buitenlandse Dienst⁷ zegt het volgende:

⁴ Robert C. Angell, 'The sociology of international relations. A trend report', *Current Sociology*, 14 (1966), p. 6.

⁵ Bijvoorbeeld van het Amerikaanse *Foreign Service Journal* of van het Nederlandse *Voorpost*.

⁶ In een volgende studie, gebaseerd op dergelijk materiaal, geven wij tevens een overzicht van de belangrijkste statistische bronnen, die voor een dergelijk elementair onderzoek van nut kunnen zijn.

⁷ Den Haag, 1951.

'Tot de taak⁸ van de buitenlandse dienst behoort:

- a) Het Koninkrijk buiten deszelfs grondgebied te vertegenwoordigen,
- b) de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk buiten deszelfs grondgebied te onderhouden,
- c) buiten deszelfs grondgebied de belangen van het Koninkrijk en van Onze onderdanen te behartigen en te beschermen,
- d) inlichtingen omtrent het buitenland te verzamelen en te verstrekken, welke voor Onze Regering en Onze onderdanen van belang kunnen zijn,
- e) buiten het grondgebied van het Koninkrijk de gerechtelijke, buitengerechtelijke en administratieve werkzaamheden te verrichten, welke krachtens internationale overeenkomsten en de wetten en voorschriften van het Koninkrijk aan diplomatieke en consulaire ambtenaren zijn opgedragen of waartoe deze bevoegd zijn verklaard,
- f) het verrichten van alle andere door of vanwege Ons op te dragen werkzaamheden.'

Dergelijke omschrijvingen⁹ zijn volmaakt on-sociologisch. Het zijn vanuit juridisch oogpunt wellicht fraaie constructies, op lange termijn houdbaar. Doch over de betekenis van de diplomatie voor de samenleving welke haar in stand houdt zeggen dergelijke elastieke bewoordingen vrijwel niets.

Tegenover deze formalistische benaderingswijze, waarin over taken gesproken wordt, kan men hier de sociaal-wetenschappelijke stellen. Centraal hierin staat in dit verband het *functie*begrip. Morgenthau stelt: 'The diplomat fulfills three basic functions for his government — symbolic, legal, and political. . . . The diplomat, together with the foreign office, shapes the foreign policy of his country. This is by far his most important function'.¹⁰ Nog dichterbij de buurt van een sociaal-wetenschappelijke benadering komt Cardozo, die, sprekend over deze *politieke functie*, stelt: 'Diplomats are instruments of foreign policy. They help in its implementation by negotiating with diplomats from other countries, seeking agreement along the lines laid down by the politicians. Sometimes, of course, their recommendations on policy are sought, and these are very often followed by the policy makers.'¹¹

Daarmee zijn de belangrijkste politieke functies van de diplomatie wel aangeduid: de diplomatie draagt informatie aan ten behoeve van de 'policy makers' op het ministerie in het moederland, zij adviseert (al dan niet gevraagd), zowel over de ten uitvoer legging of over de vaststelling van dit beleid) en zij onderhandelt (ten uitvoer bringend van

⁸ Onze cursifiëring.

⁹ Een iets leesbaarder versie treft men aan bij Van Tuyll van Serooskerken, p. 1373.

¹⁰ Morgenthau, resp. p. 522 en p. 523.

¹¹ Cardozo, p. 105.

dit beleid; in de literatuur veelal terecht aangeduid met de dubbelzinnige term 'persuasion').

Deze informatieve, adviserende en onderhandelingsfunctie¹² — in deze volgorde schuilt geen waardeoordeel — zijn uiteraard noch qua zwaarte, noch qua inhoud onveranderlijke grootheden. Hun relatieve sterkte (relatief ten opzichte van elkaar en ten opzichte van met de diplomatie concurrerende instituties) en hun inhoud varieert: er treden dus steeds, structureel en incidenteel, functieverhuizingen¹³ en -veranderingen op. Of, in gewoon Nederlands: de politieke betekenis van de diplomatie loopt nogal uiteen, zowel kwantitatief als kwalitatief, qua tijd en plaats.

(1) Het externe en interne functioneren van de diplomatieke organisatie

Ons interesseert hier vooral de tijdsdimensie. Er hebben zich in het diplomatieke verkeer zowel op langere termijn als op kortere termijn¹⁴ belangrijke wijzigingen voltrokken, die consequenties bezitten, zowel voor deze politieke (externe) functies als voor het interne functioneren van de diplomatieke organisatie. Men denke aan de verschuiving van bilaterale naar multilaterale diplomatie, van ad-hoc diplomatie (bilateraal: diplomatie-per-envooi; multilateraal: diplomacy-by-congress) naar geïnstitutionaliseerde diplomatie (resp. de ambassades en de zgn. 'permanente vertegenwoordigingen'¹⁵); men denke aan de overgang van 'gesloten', niet aan enigerlei democratische controle onderhevige, naar 'open' diplomatie, en aan de rol van de propaganda bij dit laatste. Men denke voorts aan de belangrijkheid van de verbeterde communicatiemiddelen, aan de toegenomen interdependentie in de internationale betrekkingen. Soms direct, soms indirect hiermee samenhangend doen zich binnen de diplomatieke organisatie een aantal verschijnselen voor als: bureaucratisering, specialisering, veranderingen in de rekrutering en carrièrepatronen van diplomaten, professionaliseringstendenties, enzo-

¹² Wij gebruiken hier 'functie' in strikt sociologische zin, als 'those observed consequences which make for the adaption or adjustment of a given social system' Merton. Dit verklaart het verschil van onze driedeling met die van Suzanne Keller (p. 179), die als de drie 'functies' (lees: taken) van de diplomatie noemt: representatie, onderhandelen, informatie.

¹³ Wij zijn het ten dele eens met Gadourek's kritiek op de niet-exactheid, soms zelfs (Mertons 'balance') schijn-exactheid van de functiebeschrijvende methode (I. Gadourek, *Sociologische onderzoekstechnieken*, Arnhem, 1967). Anderzijds blijven wij van mening dat deze methode, speciaal als het gaat om een 'makroskopische' verkenning van nog weinig werkende terreinen, een duidelijk heuristische waarde bezit (J. Niezing, *Aufgaben und Funktionen der Soziologie*, Köln, 1967, p. 15).

¹⁴ Dit onderscheid is nogal europa-centrisch van aard. In de diplomatieke geschiedenis van de jongere landen vloeien beide dimensies nagenoeg ineen.

¹⁵ Beide verschuivingen worden tezamen schematisch weergegeven bij Galtung en Holmboe Ruge, p. 102.

voorts. En ten slotte zal ook in de beroepsperceptie van de diplomaat zelve een aantal verschuivingen zijn waar te nemen.

Over al deze verschijnselen zijn vele geschriften geschreven, variërend van hooggestemde beschouwingen over de veranderende ethiek van het diplomatenberoep tot nuchtere reorganisatie-adviezen. Wat treft is dat tot dusverre vrijwel geen poging werd ondernomen tot een systematische beschrijving, tot een 'blueprint', waarin deze veranderingen in het externe en interne functioneren en hun onderlinge samenhang geplaatst kunnen worden.

(2) Een poging tot systematisering

Deze studie kan men beschouwen als een eerste aanzet tot zulk een systematische presentatie. Ons beperkend tot diplomatie-als-organisatie, en tot dat deel van haar functies dat men kan aanduiden met 'politieke functies'¹⁶, hanteren we hierbij de gemaakte driedeling (informatie, onderhandelen en adviseren) als skelet voor onze studie. Ieder van deze drie functies staat bloot aan een verandering van inhoud, vaak ook aan veranderingen van intensiteit¹⁷; dit tengevolge van een veelheid van factoren die we tot enkele hoofdgroepen trachten te herleiden. Samenhangend met deze functieveranderingen laten zich een aantal verschuivingen in het interne functioneren onderkennen. Deze verschuivingen manifesteren zich, in onze presentatie, op tweeërlei wijze: in de vorm van spanningen binnen de diplomatieke organisatie en in de vorm van een zich wijzigende beroepsperceptie van de diplomaat. Beide facetten laten zich weliswaar onderscheiden, doch hangen in feite nauw samen. Ons skelet wordt dan aldus aangekleed, dat na presentatie van iedere functie nader ingegaan wordt op een specifiek organisatorisch dilemma en op de hiermee samenhangende verschuiving in de professionele ideologie.

Onze studie is gebaseerd op een zorgvuldig lezen van een negentigtal geschriften van overwegend niet-sociologische aard¹⁸; hierbij werd naastig gespeurd naar sociologisch relevante zaken. De zestig meest relevante

¹⁶ Uiteraard omvat het 'externe functioneren' meer dan door onze drie functies wordt aangegeven: men denke slechts aan een mogelijke 'communicatieve' of 'intermediaire' functie van de diplomatie t.o.v. integratie van het internationale systeem; een geliefkoosd onderwerp in de sfeer van de *peace research*.

¹⁷ Dit laatste is uiteraard moeilijk meetbaar, doch enige indicatie verkrijgt men indien men let op de activiteit van in dit opzicht concurrerende organisaties; men kan dan van 'functieverlies' of 'functiewinst' spreken.

¹⁸ Dit aantal kan men gemakkelijk met enkele malen vermenigvuldigen, indien men oog heeft voor het grote aantal mémoires, organisatie-rapporten, artikelen in 'eigen organen', conferentie-verslagen, etc., waarin op enigerlei wijze over dit onderwerp gesproken wordt. De marginale meeropbrengst bij studie van al deze geschriften zou echter dan wel miniem worden.

van deze geschriften kan men aantreffen in de bibliografie aan het einde van dit artikel.

Hetgeen in de volgende paragrafen volgt is niets anders dan een allereerste schets, zo gestyleerd mogelijk, van een zeer gecompliceerde materie. Ze toont een duidelijk manco in de vorm van een simplificatie middels overgeneralisatie, is tegelijk bescheiden (beperking tot hypothesevorming) en pretentius (hypothesen van af en toe zelfs mondiale draagwijdte). Ze wil voor alles een sociologisch relevant schema bieden ter evaluatie van de gestaag groeiende stroom van literatuur.

II DE INFORMATIEVE FUNCTIE DER DIPLOMATIE

Diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland hebben van oudsher in drieërlei opzicht een informatieve functie bezeten. Ten eerste waren zij 'brievenbus': de regering in het gastland kan, min of meer informel, haar mening overbrengen aan de regering in het moederland via diens vertegenwoordiger.¹⁹ Wat hierbij vooral belangrijk was, was dat die vertegenwoordiger polsingen ging verrichten, de achtergronden van missives trachtte te achterhalen, nuances van meningen binnen de regering van het gastland trachtte te vinden: juist dit 'aanvullend werk' maakte hem ter plaatse onmisbaar. In de tweede plaats dient de vertegenwoordiging als 'uitkijkpost': zij verzamelt — ook politiek belangrijk — materiaal over wetenschappelijke, sociale, militaire, economische ontwikkelingen in het gastland. En in de derde plaats is er dan de informatieve activiteit die het best met 'radar' zou kunnen worden aangeduid: ze verschaft de eigen regering informatie over hetgeen elders door ons werd aangeduid met de woorden 'latente machtsstructuur'.²⁰ Zij verschaft gegevens omtrent zich aandienende verschuivingen in de machtsverhoudingen in het gastland; verschuivingen die van invloed kunnen zijn op de internationale politieke verhoudingen, en die men daarom vroegtijdig dient te onderkennen.

De eerste twee informatieve functies zijn in de loop van enkele decennia sterk uitgehold. In een tijdperk van telexverbindingen worden brievenbussen overbodig. Rechtstreeks contact tussen regeringen vindt, ook via de multilaterale conferenties²¹, steeds meer plaats. Nuancerende polsingen worden vaak eerder en effectiever door journalisten dan door

¹⁹ Formeel ligt de zaak juist anders: de regering van het gastland brengt haar mening over via haar eigen vertegenwoordigers in het buitenland.

²⁰ J. Niezing, 'Opmerkingen over de politieke sociologie', in: *Wegwijzer in de sociologie*, onder red. van J. S. van Hessen, Amsterdam, 1967 (derde druk).

²¹ Als gevolg van de 'multiplication des entrevues sur le travail diplomatique — se développe une diplomatie non pas secrète, mais sémi-clandestine, fondée sur les confidences échanges dans les conversations en petits comités et même en tête à tête des différents ministres des Affaires étrangères', aldus Baillon en Pelletier, p. 15; zie ook Morgenthau, p. 525.

diplomaten verricht: 'I have seen many dispatches marked 'secret' which were neither so up-to-date, so comprehensive, so accurate, nor so interpretive as newspapers dispatches published the morning before the diplomatic dispatch arrived,' aldus de Amerikaanse expert op het gebied der diplomatieke organisatie, Henry Wriston.²² De uitkijkpost der diplomatie is meer en meer bezet door de talloze centra in gastland en moederland die zich bezig houden met het verzamelen van dergelijke gegevens, en met het rapporteren hieromtrent. Hoe paradoxaal het ook moge klinken: juist het feit dat veel van deze gegevens allengs een politiek karakter zijn gaan bezitten heeft de groei van buiten-diplomatieke centra van informatie (waaronder wetenschappelijke instellingen) gestimuleerd. Wat rest aan motiveringen voor aanwezigheid-ter-plaatse van de diplomaat, is al met al tweërlei: ten eerste is het 'political reporting' van de diplomaat door de policy-makers in het moederland gewaardeerd, omdat de diplomaat de taal van het beleid spreekt; m.a.w. zijn schifting van informatie, zijn evaluatie van gegevens geschiedt vanuit de kennis van de specifieke behoeften van het ministerie 'thuis'. En ten tweede is er nog altijd het geheime karakter van de diplomatieke communicatie die deze wijze van informatieverstrekking soms onmisbaar doet zijn.²³

Ten aanzien van de derde informatieve functie, de radar-activiteit, liggen de zaken wat ingewikkelder, hoewel in principe niet zoveel anders. In de periode van de absolute monarchie waren huwelijken, beledigingen, vriendschappen onder de machtselite gebeurtenissen die vérgaande politieke gevolgen konden hebben. Aldus bestond er voor de diplomaat de noodzaak van een op-de-voet-volgen van al deze verwickelingen, hetgeen een 'elite-oriëntatie' tot een functionele vereiste maakte. Rigide samenlevingen — samenlevingen waarin een verregaande monopolisering van politieke macht bestaat — komen ook nu nog voor, zij het in andere gedaante dan de absolute monarchie. Doch zelfs in deze rigide samenlevingen zijn de machtsverhoudingen aanzienlijk complexer, en ook meer de weerspiegeling van hetgeen zich aan structurele veranderingen in die samenleving voltrekt dan in de sociologisch betrekkelijk ongecompliceerde absolute monarchieën van destijds het geval was. 'Modernisering' gaat gepaard met een toenemende interdependentie en gecompliceerdheid van het maatschappelijk leven, ook politiek. Rigide samenlevingen worden aldus flexibeler, flexibele samenlevingen (waarin een groot aantal relatief autonome machtsstructuren en -domeinen) lopen kans rigiditeitsneigingen te vertonen, zo vatten wij eerder nogal paradoxaal deze tendenties samen.²⁴ Hetgeen eenvoudigweg betekent dat

²² Wriston, p. 39; zie ook Palamas.

²³ *Concepts of diplomacy*, p. 31 e.v.: 'The functions of political reporting'.

²⁴ J. Niezing, 'Opmerkingen over de politieke sociologie', in: *Wegwijzer in de sociologie*, onder red. van H. S. van Hessen, Amsterdam, 1967 (derde druk), p. 330.

de diplomatie niet zozeer in het doen-en-laten van (tijdelijke) elite geïnteresseerd dient te zijn doch meer in hetgeen zich aan mogelijk politiek-relevante sociale veranderingen in het desbetreffende gastland voltrekt. De 'radar'-functie — het blootleggen van latente machtsstructuren — is daarmee gecompliceerder, meer omvattender geworden; hetgeen echter niet noodzakelijkerwijs behoeft te leiden tot functieoverdracht van de diplomatie aan andere instituties. Echter, naarmate de noodzaak van deze structuur-oriëntatie duidelijker werd, bleek doorgaans tevens de diplomatie in organisationele flexibiliteit tekort schieten; hetgeen tengevolge had dat veelal andere instituties deze functie gedeeltelijk overnamen. Ook hier een functieverlies dus, zij het minder onvermijdelijk dan in beide vorige gevallen.

(1) Een eerste dilemma voor organisatie en professie: 'elite-oriëntatie' versus 'structuur-oriëntatie'

De verschuiving van 'elite-oriented' naar 'structure-oriented' diplomatie, als voorwaarde voor het blijven vervullen van haar informatieve functie, betekent voor de diplomatieke organisaties een zware uitdaging. Een groot deel van de in literatuur gesignaleerde organisatorische problemen kan met deze verschuiving in verband gebracht worden.²⁵

Helaas heeft deze literatuur vrijwel uitsluitend betrekking op de diplomatieke organisaties van de Westeuropese landen en van de Verenigde Staten, hetgeen de beeldvorming niet ten goede komt. Ook andere landen kennen, zij het vaak op wat andere wijze, deze problematiek. De communistisch geregeerde landen kennen weliswaar een 'structuur-oriëntatie' bij uitstek, doch deze oriëntatie is vaak sterk dogmatisch en hierdoor soms even dysfunctioneel als de elite-oriëntatie van diplomaten uit kapitalistische landen. Ook de 'derde wereld' wordt met deze problematiek geconfronteerd; zij het dat deze landen ofwel elite-oriëntatie niet zo sterk gekend hebben (de meerderheid der nieuwe landen) ofwel zich het probleem nog nauwelijks bewust zijn (de traditioneel-geregeerde landen als Perzië, diverse Latijns-Amerikaanse landen, etc.).

²⁵ De beste toegang tot deze (niet-sociologische) literatuur over de diplomatieke organisatie en haar problemen geven, wat de Verenigde Staten betreft, beide studies van Steiner. Zeer belangrijk is geweest het werk van het z.g.n. Wriston Committee (*Toward a stronger foreign service*, Washington, 1954). Een kritische beschouwing hieromtrent bij George Kennan en ook bij Wriston. Een vergelijkend uitgebreid overzicht van de opbouw en reorganisatie van de diplomatie van Frankrijk, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten geeft Sallet. Een summier overzicht voor Nederland in het Rapport van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (1950), voor de USSR het UNO-rapport *Concepts of Diplomacy*, voor Noorwegen Galtung en Holmboe Ruge, Appendix. Zie voorts de diverse titels in onze bibliografie.

Galtung en Holmboe Ruge, van wie onze typologie afkomstig is, zeggen hiervan het volgende:

'It is a truism that the task of the diplomat is policy-making and not analysis alone, but it is also a truism that this policy-making will have to be based on some kind of analysis. Now an analysis can be done in many ways, and a basic distinction seems to be between person-oriented and structure-oriented analysis. To someone who is person-oriented²⁶ the world presents itself essentially as a stage with human actors. They are influencing each other to their free will and along the lines of a giant plot, but this plot can be understood and even manipulated if one knows as much as possible about the persons participating — The analysis of the world becomes a dramatic endeavour in sociometry: every elite person's relation to every other elite person is to be explored — To the structure-oriented analyst the particular characteristics of persons, and even elite persons, play a minor role — The persons, and even the elite people, are seen more as playing certain roles, as being harnessed by their positions in the social structure, than as persons who can act in any way they choose and aim for anything they want.'²⁷

Men heeft bij dit alles dus niet simpelweg te maken met de noodzaak van een nieuwe tactiek, met wat nieuwe richtlijnen, enzovoorts, doch voor alles met de behoefte aan een nieuw type diplomaat; een diplomaat met een wereldbeeld dat sterk afwijkt van het tot dusverre in de diplomatie gehanteerde 'frame of reference'. Het is juist deze samenhang tussen diplomatieke 'stijl' en persoonlijkheid die maakt dat de diplomatie, bewust of minder bewust op weg naar een structuur-oriëntatie, zich voor grote en vrijwel onoplosbare problemen gesteld ziet.

De sociologisering van het diplomatieke wereldbeeld — zo zou men deze groei van elite- naar structuur-oriëntatie kunnen aanduiden — wordt door de organisatie zowel bevorderd als geremd. Zij wordt bevorderd door maatregelen als: nieuwe selectiecriteria, 'refresher courses', integratie van 'ministerie' en buitenlandse dienst (en dus van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering) als onderdeel van de carrièreplanning, etc. Ze wordt geremd door de onontkoombaarheid van frequente overplaatsing (klimaat!), en daarmee van een geringe motivatie tot diepgaande studie, de inconsistentie van beoordelingscriteria, etc. Een synthese van beide typen van professionele oriëntatie lijkt onmogelijk, enerzijds omdat zij elkaar ideologisch doorgaans plegen uit te sluiten, anderzijds door hun vermoedelijke samenhang met moeilijk te integreren persoonlijkheidskenmerken. Een verder terugdringen van de elite-oriëntatie lijkt noodzakelijk en waarschijnlijk, ook al zal dit als regel met conflicten gepaard gaan, conflicten die de vorm aan kunnen nemen van hetgeen in de organisatiesociologie wordt aangeduid met 'cliques' ver-

²⁶ De termen 'person' en 'elite' worden door deze schrijvers als synoniem gehanteerd.

²⁷ Galtung en Holmboe Ruge, p. 105.

sus 'cabals'²⁸; conflicten ook, die kunnen uitmonden in diametraal tegenover elkaar staande beroepsoriëntaties. Dergelijke oriëntaties kunnen, door hun polemische ondertoon, de betekenis van waarden krijgen, en tot kern van een beroepsideologie worden. Men kiest voorbeelden van illustere voorgangers, er voltrekt zich zo iets als schoolvorming, er worden verbanden gelegd met de politieke instelling van de betrokkenen, enzovoorts. De kans op dergelijke spanningen binnen de organisatie is vooral groot in perioden van drastische reorganisatie.

Men denke hierbij b.v. aan Kennedy's uitspraak, geciteerd door Schlesinger: 'Foreign officers often knew too little about the nations to which they were accredited, were indifferent to their language and customs, did not represent contemporary America and spent too much time at tennis and cocktails.' Kennedy's 'reconstruction of diplomacy' kwam grotendeels neer op een vervanging van de in de Dullesiaanse periode juist weer florerende elite-oriëntatie door een structuur-oriëntatie. Deze forse ingreep riep verzet op: 'In many cases ... the older career men continued to see themselves as gentlemen, not as players; the political officer remained the Service's beau idéal,' aldus Schlesinger.²⁹

Tussen de groeiende behoefte aan een ander, 'structure-oriented' type diplomaat en de door vele schrijvers geconstateerde 'openbreking' van de diplomatieke organisatie kan enig verband bestaan; doch dit verband heeft daarmee nog niet zo dwingend van karakter te zijn als door vele schrijvers, o.a. een autoriteit als Duroselle³⁰, wordt aangenomen.

De diplomatie was in vele landen van West-Europa tot voor kort te beschouwen als een 'gigantic system of outdoor relief for the aristocracy', aldus Bishop.³¹ De leden van dergelijke nationale aristocratische organisaties beschouwden zichzelf tegelijkertijd als leden van een internationale elite; een elite die haar nationale vertakkingen weer bezat in de milieus waaruit diplomaten in hoofdzaak gerekruteerd werden: de adel. In een dergelijk klimaat was een elite-oriëntatie een welhaast vanzelfsprekende zaak. Voor de diplomaat waren de vele overplaatsingen geen belemmering voor een goede beroeps-

²⁸ T. Burns, 'The reference of conduct in small groups; cliques and cabals in occupational milieux', *Human Relations*, 8 (1955).

²⁹ Arthur M. Schlesinger, *A thousand days* (Mayflower/Dell Edition 1955), resp. p. 338 en 339.

³⁰ 'This concept of the job (de elite oriëntatie, J. N.) which has come down from the princely courts of other days, is undergoing a radical transformation. Today French diplomats — realize that social influence is no longer confined to the salon set. — Recruitment through the National School of Administration which opens the door to candidates of modest backgrounds, permits the outside observer to be more optimistic about this evolution which is of the highest importance.' (Duroselle, p. 227).

³¹ Bishop, pp. 204-229, spec. p. 206 en 207.

uitoefening: een internationale etiquette, een internationaal waardenpatroon maakte het hem mogelijk zich telkenmale opnieuw snel 'in te werken'.

De toetreding van personen afkomstig van buiten deze aristocratie, doch vrijwel altijd behorend tot de sociale laag der 'gegoede burgerij', verandert aan dit beeld nauwelijks iets; net zomin als de groei van de diplomatieke dienst der Verenigde Staten deze subcultuur vermocht te beïnvloeden. Immers, deze internationale subcultuur werd maar al te graag door deze nieuwkomers aanvaard, zij het dat zij zich soms pijnlijk bewust waren — vooral bij verblijf in het moederland — van een zekere mate van statusincongruentie.

Het is meer de aard dan de omvang van deze 'openbreking' die symptomatisch kan zijn voor de wijze waarop de organisatie in de toegenomen behoefte aan een structurele oriëntatie voorziet. Zo blijkt bijvoorbeeld uit een onderzoek naar structuurveranderingen in de Noorse diplomatie dat niet alleen in toenemende mate vertegenwoordigers der sociale wetenschappen — en dus niet: juristen — tot de organisatie toetraden, doch ook dat deze sociologen, politicologen en economen veel sneller dan de traditionele leden van de organisatie, de juristen, carrière maakten.³²

Sociologisch gezien zijn de spanningen binnen de diplomatie die samenhangen met de botsing tussen beide oriëntaties, maar zeer ten dele aan te duiden met 'generatieconflicten'.³³ Een dergelijke aanduiding is naar ons gevoel even onnodig optimistisch als de 'toetredingshypothese' waarvan hierboven sprake was. Men doet meer recht aan de werkelijkheid indien men stelt dat er hier sprake is van de harde kern van een tweetal diametraal tegenover elkaar staande professionele oriëntaties³⁴, waarbij de moderne oriëntatie door een samenstel van factoren, in de organisatie gelegen (sociale structuur: bepaling van rekruteringsbeleid voorshands nog door elite-georiënteerden, specifieke eisen op gebied van overplaatsingsbeleid etc.), afgeremd wordt. De spanningen tussen beide oriëntaties zullen dan voorlopig wel aanwezig blijven, en lossen zeker niet natuurlijkerwijze in het niets op, zoals bovenstaande 'toetredings'- en 'generatie-hypothesen' suggereren.

³² M. Holmboe Ruge verstrekke hierover enig statistisch materiaal tijdens het tweede congres van de International Peace Research Association, Tälberg, Zweden, 1967. Dit materiaal zal als vergelijkingsmateriaal gepubliceerd worden in een volgend artikel.

³³ Galtung en Holmboe Ruge, p. 122.

³⁴ Verwezen moge worden naar A. L. Mok, 'Professie en arbeidsvoldoening', in: *Arbeidsvoldoening en arbeidsbeleid*, onder red. van Berting en De Sitter, Markaboek, 1968, pp. 139-162, speciaal naar het schema van het 'traditionele professiemodel' versus het 'moderne professiemodel' op p. 150. Veel van hetgeen door ons over de veranderingen in het diplomatenberoep te berde wordt gebracht, kan in dit schema geplaatst worden.

De kwestie is echter ook politiek interessant. Zo kan men zich b.v. afvragen waar een sterk 'elite-oriented diplomacy' meer dysfunctioneel is: in de landen met een sterk uitgekristalliseerde machtsstructuur of in jonge landen, waar politieke verhoudingen een sterk instabiel karakter vertonen. Of, nog saillant: bestaat er bij ons ministerie van buitenlandse zaken misschien zoiets als een vuistregel die inhoudt dat men naar de nieuwe landen bij voorkeur niet het 'oudere type diplomaat' stuurt?

De hierboven beschreven 'trend' van elite- naar structuur-oriëntatie hangt enigszins samen met, maar is, in tegenstelling tot hetgeen sommige schrijvers suggereren, niet geheel en al te verklaren door de toenemende neiging tot specialisatie in het diplomatenberoep. Op deze specialisatie wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan.

III DE ONDERHANDELINGSFUNCTIE DER DIPLOMATIE

Diplomaten worden doorgaans vereenzelvigd met 'onderhandelaars'. In het beroepsbeeld van de diplomaat staat het onderhandelen — en niet: het informeren of adviseren — centraal. Deze beeldvorming, historisch alleszins verklaarbaar, speelt uiteraard ook een rol bij de beroepskeuze van de diplomaat en bij hetgeen daarop volgt: 'When he finally is assigned to negotiate some kind of agreement, however minor, the rising officer can feel that he is really in the diplomatim world,' aldus Cardozo.³⁵ Men doet er goed aan, bij het lezen van hetgeen door allerlei schrijvers (vaak ex-diplomaat) te berde wordt gebracht over de 'uitholling van het diplomatenberoep', hiermee rekening te houden. Frustraties die het gevolg zijn van het verschil tussen beroepsbeeld en beroepsrealiteit kunnen namelijk de nodige vertekening teweeg brengen, zowel wat betreft de omvang van deze 'uitholling' als met betrekking tot de veronderstelde consequenties hiervan.

'Nothing has had so revolutionary an effect upon the conduct of diplomacy in the past century and a half as improvements in the art of communication,' aldus Livingston Merchant. Daarnaast is er 'general insistence in those countries where public opinion has any effective expression that diplomacy cannot be conducted on a personal basis'.³⁶

Beide factoren: de enorme verbetering van de communicatietechnieken en de democratisering van het politieke besluitvormingsproces — annex de nadruk op de noodzaak van 'open'³⁷ diplomatie — hebben

³⁵ Cardozo, p. 17.

³⁶ Merchant, p. 120.

³⁷ Wilsons principe 'Open covenants openly arrived at', vaak gezien als een reactie op het geloof, dat het uitbreken van de eerste wereldoorlog het gevolg was van een te grote speelruimte van de diplomaten (Morgenthau), van 'secret diplomacy',

er waarschijnlijk wel toe geleid dat de vrijheid van beweging van de diplomaat-als-onderhandelaar is ingekrompen.³⁸ Doch die vrijheid van beweging in het verleden wordt vanuit een zekere nostalgie doorgaans overschat: de angst voor willekeur van de eigen regering en de gebrekkige informatie omtrent de (mogelijk veranderde) standpunten en machtsverhoudingen 'thuis' deden de professionele onderhandelaars beducht zijn voor eigen lot, en tot passiviteit vervallen. Ook al zou de speelruimte van de diplomaat zijn ingekrompen, dan nog behoeft deze ontwikkeling nog niet als vanzelfsprekend een absoluut kleiner worden van de politieke belangrijkheid van de diplomatieke activiteit te betekenen. Want ten eerste omvat die activiteit meer dan enkel onderhandelen, en ten tweede kunnen onderhandelingen, juist omdat de diplomaat een duidelijker limiet aan zijn bevoegdheden gesteld weet dan voorheen en over veel meer gedetailleerde informatie kan beschikken, thans doeltreffender gevoerd worden. Vanuit de 'bias' van een verouderd beroepsbeeld komt men tot onjuiste percepties van het heden en tot onnodige nostalgie naar het verleden.

De werkelijke problemen liggen elders. De onderwerpen waarover onderhandeld dient te worden zijn gecompliceerder, 'technischer' geworden. Het onderhandelen veronderstelt vaak een meer diepgaande, gespecialiseerde kennis van zaken dan voorheen het geval was. De specialisten 'are marching' in, langzaam, maar onweerstaanbaar. Daarbij dient men aan drieërlei typen van specialisatie te denken.

In de eerste plaats is er de opkomst van de gespecialiseerde onderhandelaar. Zijn groeiende belangrijkheid wordt vooral gestimuleerd door de groei van de multilaterale onderhandelingsvormen. De 'diplomacy by conference' wordt thans nog vaak voorbereid door plaatselijke vertegenwoordigingen. Ze is, vooral in de periode tussen beide wereldoorlogen — haar ontstaansfase —, vaak mede het gevolg geweest van de neiging van politici een 'hero'-rol te spelen; hetgeen inhield dat zij belangrijke politieke besprekingen liever niet aan ondergeschikte meer deskundige personen overlieten.³⁹ De geïnstitutionaliseerde vorm van multilateraal

heeft lange tijd gegolden als keerpunt in de ontwikkeling van 'geheime' naar 'open' diplomatie. Dit is op zijn minst in drieërlei opzicht onjuist: (a) voordien viel reeds een duidelijke tendens naar open diplomatie waar te nemen, zeker als normerend principe (Woodward), (b) het huidige diplomatieke gedrag laat juist, zeker op als essentieel gevoelde onderhandelingssterreinen, de 'secret diplomacy' zien, als reactie en als complement op de snel tot propagandastrijd onttaarde 'open diplomatie' (Claude, 1965), (c) Wilson had allerminst de bedoeling een en ander tot algemeen geldend principe te verheffen (Claude, 1965).

³⁸ Voor materiaal omtrent de opmerkelijk geringe speelruimte waarover diplomaten uit communistisch geregeerde landen plegen te beschikken, zie Iklé, hoofdstuk IX.

³⁹ Zie hieromtrent vooral Craig en Gilbert, p. 10 e.v.

overleg vindt echter plaats via de 'missies' bij de diverse 'IGO's'⁴⁰, via permanente vertegenwoordigingen dus. De belangrijkste onderhandelings-, zo kan men kortweg stellen ('hot issues' als defensiebeleid, monetaire politiek, ontwapening, economische samenwerking), worden in multilateraal verband gevoerd, hetzij door de ministers, bijgestaan door hun adviseurs, hetzij door de vaste vertegenwoordigers die men steeds meer kan zien als gespecialiseerde onderhandelaars.⁴¹

De groei van de diplomatieke organisaties valt voor een belangrijk deel te herleiden tot de groei van deze multilaterale vertegenwoordigingen. Simpele, zij het doorgaans met veel moeite verkregen statistieken⁴² laten zien hoe in het algemeen het aantal personen werkzaam op de bilaterale posten weinig toeneemt (zeker als men hiervan de nieuwe vertegenwoordigingen van na de tweede wereldoorlog afzonderd), en het vooral de multilaterale diplomatie is die de groei bepaalt. In vele gevallen betekent dit ook dat diplomaten werkzaam bij dergelijke 'missies' sneller carrière maken dan diplomaten werkzaam op de vertegenwoordigingen; en dit, terwijl hun frequentie van overplaatsing beduidend lager is. Met andere woorden: 'gespecialiseerde ervaring' wordt allengs hoger beloond dan 'algemene bruikbaarheid'; of scherper gezegd: de verhouding tussen twee sinds geruime tijd bestaande conflicterende beoordelingscriteria wordt door toedoen van de multilaterale 'sfeer' gewijzigd. Overigens dient men bij deze carrièreproblematiek te bedenken, dat multilaterale diplomaten vaker 'genoemd' worden, thuis, op het ministerie. Hun activiteit betreft politiek belangrijke zaken; op hun activiteit, hun inventiviteit wordt vaker een beroep gedaan dan op die van diplomaten in de meeste vertegenwoordigingen (uitgezonderd enkele als zodanig bekend staande 'drukke' posten). Hun 'specialisering' is soms slechts schijnbaar (het overnemen van enkele 'thuis' weinig bekende termen, die in telegrammen aan het ministerie welbewust worden 'ingebouwd'). Een dergelijke 'specialisatie' geeft de diplomaat het odium van souplesse, van het-zich-snel-kunnen-inwerken; hetgeen in een relatief klein apparaat als de diplomatie in het algemeen hoog gewaardeerd wordt.

Naast de gespecialiseerde onderhandelaars dienen de 'experts' genoemd te worden. Op de vertegenwoordigingen komen zij voor als de speciale

⁴⁰ International Governmental Organisations. Ze worden in studies over het internationale systeem vaak onderscheiden van International Non-Governmental Organisations (INGO's).

⁴¹ 'In sum, a mission dealing in multilateral cooperation will have much the same structure as the standard embassy, but the staff will center around the specialists instead of the diplomats who are usually the heart of a diplomatic mission, the generalists' (Cardozo, hoofdstuk VII 'The status of diplomats').

⁴² Zie hiervoor het Noorse en Nederlandse statistische materiaal in onze volgende studie.

attaché's, op de 'missies' als gespecialiseerde adviseurs. In beide gevallen komt dit echter neer op een zekere 'inspraak' van specialisten, veelal 'uitgeleend' door andere ministeries (landbouw, defensie, economische zaken, financiën), soms ook — men denke aan de praktijk bij de grotere diplomatieke organisaties — afkomstig uit een permanent ter beschikking staande adviseursgroep, zoals de Amerikaanse Foreign Service Reserve Officers. De mate van deze inspraak — en daarmee van de 'uitholling' van de onderhandelingsfunctie van de 'klassieke' diplomatie — wordt in de literatuur nogal uiteenlopend getaxeerd. Wel is duidelijk dat in de reacties op het doordringen van deze vorm van specialisatie vaak een intuïtief verzet doorklinkt tegen iets wat men als een aantasting van de 'esprit de corps' ervaart.

'In France, the diplomat coming from the Supplementary Group, is admitted only to the extent that he accepts the traditions of the service and the traditional exclusivism of the Quai d'Orsay... The present tendency shows no sign of transformation; the Service remaining a closed caste ever prone to believe in its omniscience,' zo moppert Duroselle.⁴³ En op een in 1967 gehouden internationale conferentie over de beroepsopleiding van de diplomaat kon men als een algemene klacht horen (ook van de vertegenwoordigers uit Oosteuropese diplomatieke organisaties), dat de buitenlandse posten, vooral in het multilaterale vlak, 'te veel overspoeld worden' door 'soi-disant experts' die door 'de hoofdsteden' worden uitgezonden. Men zou bij dit alles kunnen denken aan een probleem dat in de organisatie-sociologie bekend staat als de spanning tussen 'bureaucratische en professionele autoriteit'⁴⁴, ware het niet dat men vaak nog minder bevreesd is voor een aantasting van de 'esprit de corps' door een professionele, dan door een anderssoortige bureaucratische loyaliteit. Men denke, wat dit laatste betreft, bijvoorbeeld aan de spanningsrelatie die tussen de buitenlandse dienst en andere ministeries kan bestaan. Er is nog een derde specialisatietendens merkbaar in de diplomatie: de 'landen-specialisatie' (in de Amerikaanse literatuur doorgaans beter aangeduid met: 'area-specialization').

De oorsprong van deze specialisering is doorgaans gelegen in de behoefte aan enkele speciale categorieën 'linguisten'. Zo kent de Nederlandse diplomatie reeds lang de 'arabisten' en de 'sino-japanologen'.⁴⁵ Kennis van een dergelijke taal betekende vaak ook: kennis van de

⁴³ Duroselle, p. 227.

⁴⁴ Zie hiervoor b.v. Amita Etzioni, *Modern Organizations*. Englewood Cliffs, N. J., 1964, Hoofdstuk 8: 'Administrative and Professional Authority'.

⁴⁵ Pikant detail: tot dusverre nog geen slavisten; wel komt men onder de laatste lichten aspirant-ambtenaren jaarlijks 10 à 15% personen tegen die in militaire dienst gewerkt hebben bij de militaire inlichtingendienst, waar zij zich hebben moeten bekwaamen in het Russisch.

cultuur van het desbetreffende taalgebied. 'Area-specialization' omvatte aldus steeds meer dan enkel een gespecialiseerde talenkennis. Soms ligt nu de situatie reeds andersom: kennis van een zeer specifieke cultuur wordt soms belangrijker geacht als criterium voor het landen-specialist-zijn dan de bijbehorende talenkennis. Deze laatste ontwikkeling, nog weinig geïnstitutionaliseerd, is duidelijk voelbaar, vooral in het benoemingsbeleid van de grotere diplomatieke organisaties.

Ook deze derde vorm van specialisatie neemt toe; enerzijds maakt de groei van de diplomatieke organisaties specialisering mogelijk, anderzijds doen de 'ontsluiting' van de ('derde') wereld en de groeiende behoefte aan structureel georiënteerde informatie vooral deze vorm van specialisatie aan betekenis winnen.

(1) *Een tweede dilemma voor organisatie en professie: 'generalisten' versus 'specialisten'*

Geen vraagstuk heeft de vele literatuur over de noodzakelijke hervormingen van de diplomatieke organisaties zozeer beheerst als dat van de behoefte aan specialisten. Dit is logisch: erkenning van deze behoefte leidt tot diep-ingrijpende veranderingen in de organisatiestructuur, en daarmee tot zorgvuldige en uitvoerige rapporten. Het is hier onmogelijk, en trouwens ook niet erg relevant, om een overzicht te geven van de diverse formeel-organisatorische wijzigingen die van land tot land zijn voorgesteld en aangebracht.⁴⁶ Belangrijker is het hier te constateren dat blijkens deze literatuur de tot dusverre getroffen maatregelen kennelijk niet volledig bepaalde spanningen, die als gevolg van deze specialiseringstendenties optraden, geheel en al konden wegnemen; ja, soms zelfs bijdroegen tot vergroting van deze spanningen. Globaal beschouwd — 'globaal' hier ook letterlijk bedoeld — kan veel van deze problematiek worden herleid tot enkele professionaliseringsproblemen, de organisatie-sociologie maar al te goed bekend.

De diplomatie kenmerkte zich lange tijd in hoge mate, evenals dit bijvoorbeeld bij beroepsmilitairen en nationale politie⁴⁷ het geval is, door een verregaande fusie van professionele en bureaucratische loyaliteit.

Een diplomaat is 24 uur per dag 'en poste'. De diplomatie kent een

⁴⁶ Voor wat betreft de Verenigde Staten zie de reeds genoemde geschriften van Steiner, Wriston en Kennan. M.b.t. Nederland geeft enige informatie *Organisatie en reorganisatie van het departement van buitenlandse zaken*, Den Haag, 1950, speciaal hoofdstuk III en V.

⁴⁷ J. A. A. van Doorn, 'The officer corps: a fusion of profession and organisation', *Archives Européennes de Sociologie*, 2 (1965), p. 262 e.v. en D. J. Bordua, *The police. Six sociological essays*. London, 1967.

sterke mate van interne hiërarchie⁴⁸, welke als voorwaarde voor een effectief functioneren wordt beschouwd. Het 'dienen' — men denke nogmaals aan politie en leger — vormt doorgaans een essentieel bestanddeel van de professionele subcultuur van de diplomaat. Frequente overplaatsingen, met alle aanpassingsproblemen van gezinsleden, worden als noodzakelijk voor een goede beroepsuitoefening aanvaard. In vele diplomaten corporsen heerste zelfs tot nog niet lang geleden een nogal celibataire toestand: het huwelijk werd, officieel of officieus, als een belemmering voor een goede beroepsuitoefening beschouwd.⁴⁹ Huwelijken tussen diplomaten en buitenlandse onderdanen behoeven in vele diplomatieke organisaties speciale goedkeuring.⁵⁰ Niettegenstaande de eis van contactvaardigheid die men aan de diplomaat stelt, staat deze in feite vaak sociaal sterk geïsoleerd; en dit zowel in gastland als in zijn land van herkomst. 'Diplomacy . . . is a kind of a monastic discipline and the diplomat is denied the ordinary rights of the citizen; he must accept the fact that he is a kind of 'non-citizen' with a special code.'⁵¹ De relatief geringe omvang van de diplomatieke organisatie doet dit gevoel van isolement, en van onderlinge verbondenheid nog toenemen. Diplomaat zijn is aldus niet een beroep, maar een 'Beruf'; een roeping.

Tot de professionele waarde-oriëntaties van de diplomaat, zo zou men deze fusie nader kunnen typeren, behoort de nadruk die men legt op de noodzaak van bureaucratische loyaliteit. Deze nadruk echter is geenszins het privilege van de diplomaat, zoals we reeds stelden. Een professionele ideologie vraagt om speciale vaardigheden, om 'professional skill'; en hierin voorziet de 'generalisme-filosofie'. Een diplomaat is iemand die zich in de meest uiteenlopende omstandigheden kan handhaven, iemand die zich in de meest uiteenlopende onderwerpen in korte tijd kan inwerken, iemand die de meest uiteenlopende situaties — onderhandelingsituaties — snel kan doorzien, enzovoorts.

Beide bestanddelen van de professionele ideologie — het 'dienen' en 'algemene bruikbaarheid' — zijn nauw verweven. Zo versterken de frequente overplaatsingen in deze visie niet slechts de bureaucratische loyaliteit, het gevoel van onderlinge verbondenheid (het invallen op 'moeilijke' posten!), doch ook de professionele vaardigheden van de diplomaat. Zo stuiten, meer psychologisch, pogingen tot aanvaarding van de noodzaak tot specialisatie binnen het diplomatenberoep op verzet waarbij zowel geargumenteed wordt in termen van 'loyaliteit' als van

⁴⁸ Men leze b.v. art. 130 van het *Reglement van de Buitenlandse Dienst*, dat de vergoeding bij overplaatsing regelt, variërend van 120 m³ voor een gehuwde ambtenaar B.D. I of II, tot 8 m³ voor een ongehuwde hulpkracht.

⁴⁹ Statistisch materiaal bij Galtung en Holmboe Ruge, p. 118 e.v.

⁵⁰ Zie, voor wat betreft de Verenigde Staten, Spaulding en Plischke.

⁵¹ *Concepts of diplomacy*, p. 16.

'traditionele vaardigheden'; enzovoorts. De door ons gebezigde literatuur laat in grote lijnen het volgende beeld zien:

Met de intrede van de eerstgenoemde groep van specialisten, de 'experts', werd een nieuw element binnengehaald dat strijdig was met het bestaande beroepsbeeld en de bijbehorende 'generalisme-filosofie'. 'A career service of specialists will, by necessity, be a large group without the cohesiveness or ease of communication that characterized its prewar predecessor,' zo beschrijft Steiner⁵² deze gevaren. De fusie van professionele en bureaucratische loyaliteit dreigde doorbroken te worden.

In eerste instantie slaagde men erin deze gevaren enigszins het hoofd te bieden door een samenstel van — van land tot land nogal uiteenlopende — maatregelen. Speciale attachés worden door 'uitlening' van andere ministeries (landbouw, economische zaken, defensie, soms zelfs financiën) verkregen. De kans op spanningen tussen professionele en bureaucratische loyaliteit binnen de diplomatie werd aldus verkleind; de kans echter op spanningen tussen diverse delen van het overheidsapparaat vergroot (voor Nederland: Directie Buitenlandse Dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de zgn. Directies Internationale Zaken der diverse ministeries). Van belang is voorts de bepaling dat dergelijke 'specialisten in bruikleen' verantwoording schuldig waren aan hun respectievelijke 'chefs de poste', d.w.z. aan de diplomatie en niet aan de organisatie van herkomst. Een mogelijke institutionele doorbreking van traditionele carrièrepatronen werd voorkomen door beklemtoning van het tijdelijke karakter van deze aanstellingen.

In tweede instantie echter was de diplomatie echter genoodzaakt 'eigen' gespecialiseerde krachten aan te trekken; een tendentie die in de meeste diplomatieke organisaties vanaf ongeveer 1955 merkbaar is (in de Nederlandse buitenlandse dienst behoren vele van de zgn. ambtenaren in bijzondere dienst tot deze specialisten; deze tendentie wordt formeel mogelijk gemaakt door artikel 56 van het Reglement van de Buitenlandse Dienst, dat o.m. bepaalt dat dergelijke personen 'met speciale kennis of ervaring' vrijgesteld zijn van het zgn. attaché-examen).

Deze ontwikkeling werd door de zich na de tweede wereldoorlog snel ontwikkelende multilaterale diplomatie verhaast. Enerzijds leidde de groei van de (institutionele) vormen van multilateraal overleg tot de aanwezigheid van gespecialiseerde adviseurs binnen de missies (de permanente vertegenwoordigingen), anderzijds begon zich, vooral in de grotere diplomatieke organisaties, allengs een specialisatie-naar-onder-

⁵² Steiner, 1961, p. 55.

handelingsgebied binnen het diplomatenberoep af te tekenen.⁵³ Het is vooral deze laatste tendentie die de diplomatie organisatorisch en ideologisch nog niet heeft kunnen verwerken.

Terwijl, zoals wij zagen, juist in de multilaterale sfeer de mogelijkheden van 'career making' het grootst zijn, bestaat er bij vele diplomaten blijkens de literatuur een zekere angst tezeer met deze sfeer geïdentificeerd te worden. Men laadt tezeer het stigma van 'specialist' op zich, hetgeen, ook voor verdere carrière binnen deze 'sfeer', nadelig kan zijn. Voorop bij de beoordelingscriteria van b.v. Amerikaanse diplomaten staat nog steeds 'general usefulness'; één van de overige criteria is het bezit van 'specialized experience'. Beide criteria worden veelal als stijdig met elkaar ervaren. Het oude beroepsbeeld domineert in het algemeen nog: 'There is still a general feeling that promotion to the senior grades of the service must go to men who have a general understanding of the many factors involved in the formulation and implementation of policy. The pressure to become generalists will remain as long as 'integrated'⁵⁴ officers feel that continued specialization will injure their career,' aldus — nogal eufemistisch — Steiner.⁵⁵ Dat deze angst om voor 'specialist' door te gaan verlamkend werkt op het tot stand komen van een effectieve multilaterale diplomatie wordt vooral door Cardozo met vele voorbeelden aangetoond. Zijn conclusie: 'In this atmosphere ... the ambitious career officer ... soon welcomes a new assignment that takes him far from his specialty and tends to restore him to the class of generalists ... This, of course, raises questions about the efficiency of the service.'⁵⁶ En vele schrijvers, waaronder Wriston, zijn tenslotte van mening dat tegen deze achtergrond — de ontwikkeling naar multilaterale diplomatie — de oude beroepsoriëntatie (cumulatie van 'ervaring' leidt tot 'rijping') steeds inhoudslozer wordt: 'Wherever a man was sent he was gathering 'experience'. The inference was that the sequence of such an accumulation made little difference.'⁵⁷

Hetgeen in de Amerikaanse diplomatie met de door zijn grote omvang sterke bureaucratiserings-tendenties waargenomen kan worden, is ook,

⁵³ Bij dit alles dient men voor ogen te houden dat dergelijke tendenties met name in de grotere diplomatieke organisaties waarneembaar zullen zijn. In de kleinere (zoals de Nederlandse) diplomatieke organisatie komt e.e.a. veel minder sterk tot uiting.

⁵⁴ 'Integrated' diplomaten zijn diplomaten die op grond van de aanbevelingen van het Wriston Committee gehoor gaven aan de wens tot samenvloeiing van 'ministerie' en 'buitenlandse dienst'. Voor een overzicht van de maatregelen tot oplossing van het specialistenprobleem in de Amerikaanse buitenlandse dienst, zie Steiner, 1958, 1961 en Cardozo, hoofdstuk VII.

⁵⁵ Steiner, 1961, p. 27.

⁵⁶ Cardozo, p. 120.

⁵⁷ Wriston, p. 40.

zij het minder scherp, te constateren in de diplomatieën van andere, kleinere landen. De komst — en de relatief snelle groei — van de multilaterale sfeer heeft de discussie tussen 'generalisten' en 'specialisten' geïntensifieerd. De constatering dat er van een 'osmose en zelfs van een zekere overlapping'⁵⁸ van beide vormen van diplomatieke *activiteit* gesproken kan worden is hiermee niet in strijd.

Ook de derde specialiseringstendentie, die der 'area specialists', valt kennelijk moeilijk te integreren in het traditionele beroepsbeeld. Ook hier organisatorische dilemma's als doorbreking van traditionele carrière patronen en een inconsistent beoordelingsbeleid.⁵⁹ Wat opvalt, bij de pleidooien voor de landenspecialist, is dat er in feite twee diametraal tegenover elkaar staande roldefinities in het spel zijn.

Sommige schrijvers zien kennelijk de 'area specialist' als mogelijke synthese van generalisme en specialisatie, als 'a man who may serve in many countries within a particular continent and who will deal with a great variety of problems'.⁶⁰ Anderen daarentegen hebben vanuit een ander motief hun hoop op de area specialization gevestigd: zij zijn doordrongen van de noodzaak van een meer 'structure-oriented' diplomatie en zien de meeste kansen hierop juist liggen bij een voortgaande 'area specialization'.⁶¹ Voor sommige deskundigen belichaamt de landen-specialisatie dus een mogelijke voortzetting van traditionele beroepsopvattingen,⁶² voor anderen is het de mogelijke brug naar een nieuw type diplomaat.

Het is dus hier dat beide onze tot dusverre beschreven paren van tegen gestelde beroepsoriëntaties elkaar raken. 'Elite georiënteerde' diplomaten zullen vooral de neiging hebben in nostalgische bewoordingen over de 'uitholling' van de onderhandelingstaak te spreken, juist omdat zij, meer dan anderen, geneigd zijn deze onderhandelingstaak te vereenzelvigen met het diplomatenberoep. Verzet tegen het doordringen van de specialisten leidt hier tot een benadrukken van de 'generalisme-filosofie'. Verzet tegen het doordringen van structuralistische opvattingen leidt er bovendien toe dat deze generalisme-filosofie een nogal krampachtig karakter gaat krijgen: kern van het 'generalisme' is het zware accent dat gelegd wordt op de professionele 'onderhandelingsbekwaamheid', het snel kunnen doorzien van de 'procedures'.

'Structuralisten' daarentegen zullen meer de neiging vertonen deze 'uit-

⁵⁸ Van Tuyll, p. 1378/79.

⁵⁹ 'Of seventeen items under "Qualities" not one pertained to area specialization. Younger officers feared that, the better their qualifications for a particular country, the lower rating they would get under "General Usefulness"' (Schlesinger, *A Thousand Days*, p. 340).

⁶⁰ Steiner, 1961, p. 32.

⁶¹ Kennan, 1955, p. 572 e.v.

⁶² 'On the whole, area specialization is more in line with the traditions of the Service' (Steiner, 1961, p. 34). Zie ook Spaulding, p. 285.

holling' enigszins te relativëren, hoewel niet geheel en al te ontkennen. Het onderhandelen is belangrijk gebleven, mits de diplomaat maar rekening houdt met 'objectieve' factoren in het land van de tegenpartij, die 'uiteindelijk' en onontkoombaar van invloed zullen zijn op de houding van die tegenpartij. Verzet tegen het vaak nog domineren van de 'elite-georiënteerde' diplomaten brengt hen ertoe het onderhandelingsproces relatief sterk 'fundamenteel' te willen bezien, de noodzaak van 'area-specialization' sterk te accentueren, en de belangrijkheid van 'procedures' te relativëren.

Pleidooien, nu nog, voor 'generalisme' zijn functioneel indien zij de nadruk leggen op het gevaar van stuurloosheid tengevolge van het uiteenvallen van de diplomatie in aantallen technisch-gespecialiseerde, weinig policy-bewuste, weinig algemene ontwikkeling en souplesse bezittende medewerkers. Pleidooien voor 'generalisme' kunnen echter een sterk ideologische ondertoon bevatten, zoals wij zagen, met name indien zij voortvloeien uit een verzet tegen het doordringen van regionale specialisatie annex het 'structure-oriented' type diplomaat. 'Generalisme' duidt dan niet op kennis doch op een specifiek soort vaardigheid die overal toepasbaar zou zijn — doch die in feite een steeds geringer deel van de diplomatieke activiteit betreft.

IV DE ADVISERENDE FUNCTIE DER DIPLOMATIE

Formeel betekent informatie niet anders dan het aandragen van gegevens die als materiaal bij de beleidsvoorbereiding kunnen dienen, en heeft adviseren betrekking op beïnvloeding van het beleid. In feite echter is de grens tussen informeren en adviseren in dit opzicht vaag en onduidelijk. Veel informatie bevat een adviserende ondertoon voor wie maar wil luisteren. Veel adviezen zijn geadstrueerd met bewust of onbewust geselecteerde informatie. Men zou hoogstens kunnen zeggen dat 'informeren' vaak impliciet en indirect pogingen tot beleidsbeïnvloeding bevat, en dat 'adviseren' meer als een expliciete en directe poging beschouwd kan worden. De scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling is in geen enkele organisatie absoluut, ook niet in die der diplomatie. De vraag is meer: onder welke omstandigheden is zij meer, onder welke minder absoluut? En deze vraag kunnen we dan hier vertalen met: welke factoren maken dat de informatie van de diplomaat een adviserend karakter gaat krijgen, dat de behoefte aan advisering van de kant van de diplomaat tot gestructureerde informatieverstrekking gaat leiden? Enzovoorts.

In de tijd van de absolute monarchie was de diplomaat wel genoodzaakt tot advisering. Gebrekkige communicatie met het moederland maakte het niet slechts noodzakelijk dat hij een grote speelruimte voor onderhandelingen behield, doch ook dat hij een adviseursrol op zich

moest nemen met betrekking tot het beleid van zijn monarch. Doch diezelfde slechte verbindingen maakten dat zijn positie snel ondermijnd kon worden. Het speelveld voor advisering was, evenals dat van het onderhandelen, formeel zeer ruim, doch in feite vaak zeer beperkt.

Zonder twijfel is deze adviseursrol thans nagenoeg verdwenen. Enerzijds maakten de verbeterde communicatiemedia kennis van politieke zaken in het gastland tot niet meer het exclusieve bezit van de diplomaat aldar, anderzijds trad, mede onder invloed van rationele heerschappij- en bestuursvormen, een steeds duidelijker behoefte aan principiële scheiding van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering naar voren. De diplomaat werd voornamelijk uitvoerder; het diplomatieke handelen werd 'onpersoonlijker'.

Doch dit alles betekent nog niet dat daarmee iedere adviserende functie aan dit handelen ontzegd mag worden. De rol van adviseur moge goeddeels verdwenen zijn, de behoefte aan advies, en ook de neiging tot het geven van adviezen bestaat nog; zij het voortkomend uit andere oorzaken dan destijds het geval was. 'The complexities of modern foreign relations cause his government to rely increasingly upon his analysis and judgment of a given situation. His influence is often the determining factor in the decision,' aldus Livingston Merchant.⁶³

Bureaucratisering van besluitvorming kan licht leiden tot een kleurloosheid in de aan de diplomaat gegeven richtlijnen. Die kleurloosheid kan soms het gevolg zijn van het feit dat men op 'het ministerie' genoodzaakt is met veel meer factoren rekening te houden dan de diplomaat in kwestie vanuit zijn situatie in het gastland kan overzien. Soms ook is ze het gevolg van besluiteloosheid die voortvloeit uit angst voor verantwoordelijkheid.

De grens tussen beide situaties is moeilijk exact vast te stellen. Diplomaten die adviseren tot accentverschuivingen in het bestaande beleid krijgen in beide gevallen vaak nul op hun request en zijn dan ook, vanuit een situatie van frustratie, doorgaans geneigd de eerste situatie met de tweede te vereenzelvigen.

Dit kan leiden tot een subtiële wisselwerking: de diplomaat adviseert, zijn adviezen worden volgens hem niet verwerkt; bij gebrek aan 'effectieve' richtlijnen gaat hij er toe over de bestaande richtlijnen conform zijn eigen adviezen te interpreteren. Zo ontstaat er dan als het ware een spanningssituatie in het luchtledige: de diplomaat heeft voor zichzelf een zekere speelruimte tot interpreteren gecreëerd; doch deze ruimte wordt bevestigd door de mogelijkheid dat het 'ministerie' zich alsnog zal distantiëren van zijn opvattingen. Advisering door diplomaten kan aldus gaan fungeren als 'alarmsignaal', en daarmee indirect als middel van sociale beheersing. Herkenning van deze

⁶³ Merchant, p. 123.

(dys)functie kan de diplomaat ertoe brengen zijn advies zorgvuldig te 'verpakken', dan wel van advisering af te zien.

Het is met name in de multilaterale onderhandelingsfeer dat er gesproken kan worden van een adviserende functie ten aanzien van de beleidsvorming; zelfs misschien nog wel van een adviserende rol. De 'complexities' waarover Merchant spreekt zijn vooral de complexities van de multilaterale onderhandelingsituaties. De kans op een eigen inbreng van de diplomaat is hier, door een samenstel van factoren, het grootst; de kans op conflictsituaties tussen hem en ministerie trouwens ook.

Het gespecialiseerde karakter van de multilaterale onderhandelingen roept in vele opzichten herinneringen op aan de situatie van weleer: exclusieve informatie enerzijds — zo kenmerkt, volgens Hovet⁶⁴, de 'UN-diplomacy' zich door een 'blending of public and quiet diplomacy' —, ondoorzichtigheid van de besluitvorming in het moederland anderzijds. Die ondoorzichtigheid wordt nog weer versterkt door de competentiestrijd, die zich, juist op dit multilaterale onderhandelingsgebied, laat voelen. De speelruimte is relatief groot; de kans op conflicten evenzeer. Soms wordt de diplomaat bewust een grote vrijheid tot eigen interpretatie gelaten; dit is met name het geval indien bij onderhandelingen niet de unanimiteitsregel geldt.⁶⁵ Daarbij komt dat de multilaterale diplomatie nog geenszins geïntegreerd is in de diplomatieke organisatie. Vooral indien multilaterale diplomaten afkomstig zijn van buiten de diplomatieke organisatie, zijn zij vaak blootgesteld aan de 'deplorable tendency of the career diplomats to treat their new colleagues as stepchildren of the foreign service',⁶⁶ aldus Cardozo⁶⁷; juist deze multilaterale diplomaten zijn eerder geneigd hun professionele loyaliteit boven die van de diplomaat te stellen en zich rechtstreeks met hun collegae-specialisten op de diverse ministeries en daarbuiten te verstaan.

De adviserende rol van de diplomaat moge dus goeddeels verdwenen zijn, zijn adviserende functie, hoezeer ook van karakter veranderd, bestaat nog. Daarmee is ook de latente conflictsituatie tussen diplomaten en 'policy-makers' blijven bestaan. Welke veranderingen er ook in enkele eeuwen tijds in de diplomatieke organisatie en het diplomatieke handelen mogen zijn opgetreden, nog steeds kunnen bepaalde kenmerken van de diplomatie ten dele verklaard worden vanuit deze spanningsrelatie, en vanuit de daarbij behorende reguleringsmechanismen. De spanningsrelatie koning—afgezant werd vervangen door die van

⁶⁴ Hovet.

⁶⁵ Van Tuyll, p. 1378.

⁶⁶ Cardozo, Introduction, p. XII.

⁶⁷ Men denke slechts aan b.v. protocolaire moeilijkheden die ontstaan bij ontvangsten in hoofdsteden waar naast vertegenwoordigingen ook missies zijn gevestigd, als Parijs, Brussel, Luxemburg, etc.

ministerie—diplomatie; trouw aan de adellijke hiërarchie door een fusie van bureaucratische en professionele loyaliteit. Het 'in de pas blijven lopen', vroeger gegarandeerd door de mogelijkheid van rigide negatieve sancties, wordt thans verzekerd door veel subtielere positieve en negatieve sancties, zoals een selectief gehanteerd bevorderings- en overplaatsingsbeleid.⁶⁸

Met dit grotendeels verdwijnen van de adviserende rol heeft de adviserende activiteit een meer 'vermomd' karakter gekregen. Adviezen worden niet verwacht; hoogstens nog in de vorm van 'technische' opmerkingen die een reeds vastgesteld beleid meer effectief zouden kunnen maken, zoals b.v. met betrekking tot voorbereidend werk voorafgaand aan multilaterale onderhandelingen. Adviezen ten aanzien van de inhoud van het beleid zelf hebben steeds meer het karakter gekregen van kritiek.

Het netwerk van diplomatieke contacten tussen de landen heeft zich zo verdicht, de samenhang in het maatschappelijk gebeuren is zo geïntensifieerd, dat het steeds moeilijker wordt zich een situatie in te denken waarbij voor een tot dusverre bestaand vacuüm van besluitvorming alsnog een beleid vastgesteld zou moeten worden. Bij de meeste 'beleidsbepaling' gaat het òfwel om een meer expliciete formulering van hetgeen tot dan toe min of meer stilzwijgend als juiste richtlijn werd aanvaard, òfwel om een herziening, een correctie van een reeds bestaand beleid.⁶⁹

Veel van deze kritiek heeft de vorm van 'gestructureerde informatie'. Men blijft daarbij loyaal aan de politieke uitgangspunten van de regering in het moederland. Doch men laat duidelijk zien in zijn rapportage tot welke — naar men veronderstelt: niet verwachte — reacties in het gastland dit beleid en de daaruit voortvloeiende actie leidt. In feite wordt door de diplomaat daarmee een stukje beleids-evaluatie bedreven.

Kritiek wordt niet op prijs gesteld. Anderzijds zijn de internationale politieke verhoudingen aan sterke veranderingen onderhevig en is globaal beschouwd de kans dat de beleidsbepaling in het moederland hierbij achterblijft groot, en daarmee de kans op intensifiëring van het spanningsveld tussen diplomaat en 'ministerie'. Enerzijds is de neiging tot het leveren van kritiek⁷⁰ toegenomen, anderzijds is vaak ook de nei-

⁶⁸ In de meeste diplomatieke organisaties geldt, dat vanaf een bepaald niveau geen 'automatische bevorderingen' plaats vinden. Anderzijds zijn het juist de hogere niveaus van waaruit men enigszins zelfstandig politiek zou kunnen handelen. Voorts bieden de meeste reglementen de desbetreffende 'minister' (lees: enkele ambtenaren) relatief grote mogelijkheden op deze wijze tot sanctionerend optreden over te gaan.

⁶⁹ J. Niezing, *Aufgaben und Funktionen der Soziologie*, Köln, 1967, p. 91 e.v.

⁷⁰ Kritiek kan uiteraard ook de vorm hebben van een protest tegen veranderingen, b.v. als conservatieve reactie van elite-georiënteerde diplomaten tegen de meer

ging te capituleren voor de bestaande reguleringsmechanismen en zich te beperken tot het verstrekken van voor het ministerie welgevallige informatie manifester geworden.⁷¹ Anders gezegd: in de meeste diplomatieke organisaties is thans, duidelijker dan vroeger, een 'scheiding der geesten' aanwezig: critici en conformisten zijn duidelijker te identificeren dan vroeger het geval was.

(1) Een derde dilemma voor organisatie en professie: 'bureaucratisme' versus 'intermediarisme'

De neiging tot het leveren van kritiek zal des te groter zijn naarmate de politiek van het moederland op sterkere weerstand stuit in het buitenland; de geneigdheid tot het hanteren van negatieve sancties ter verzekering van de loyaliteit van de diplomatie daarmee eveneens. Dergelijke spiraalprocessen kunnen leiden tot een isolement van de diplomatie, tot een pijnlijk proces van functieverlies dat uiteindelijk zowel voor diplomatie als voor beleid dysfunctioneel is. De spanningsverhouding tussen diplomatie en ministerie wordt als het ware kunstmatig beëindigd door de grondslag ervan te verwijderen. Dit leidt vaak tot een 'versaaingsproces' met betrekking tot de samenstelling van de diplomatie: de conformisten die dit functieverlies kunnen accepteren blijven, degenen die geneigd waren tot het geven van als 'fundamenteel' bedoelde adviezen ondergaan gevoelens van frustratie en vertrekken uiteindelijk.

Het proces behoeft zich niet altijd geheel en al te voltrekken om toch iets van deze verschijnselen te kunnen waarnemen. Zo is b.v. 'Nieuw-Guinea' nog steeds een spookbeeld in de herinnering van veel Nederlandse diplomaten: men diende te rapporteren over uiterst negatieve reacties op het beleid, terwijl de kans op een conflict-situatie tussen diplomatie en ministerie onder deze omstandigheden toch al groter was dan normaal. De periode was al met al te voorbijgaand van aard om te kunnen leiden tot structurele veranderingen binnen de diplomatie. Een verdergaande ontwikkeling van het spiraalproces ziet men b.v. in de Amerikaanse diplomatie naar aanleiding van de Vietnam-kwestie. Hier heeft men reeds te maken met een zich wijzigende samenstelling van de 'foreign service', met het versaaingsproces dus.

genuanceerde opvattingen tijdens de Kennedy-periode. Men leze hierover de uitvoerige beschrijvingen van Schlesinger.

⁷¹ 'This tendency to bend the truth to the wishes of the foreign office and to paint the facts in favorable colors is found in all diplomatic services', aldus Morgenthau (1964, p. 531). Craig en Gilbert, sprekend over de periode tussen beide wereldoorlogen, signaleren een 'growing tendency of home governments to give attention, and preferments, to those diplomats who reported what their superiors wanted to hear' (p. 10). Zie voorts Rossow, p. 566.

Doch er is nog een variabele. Niet alleen de aard van het beleid is bepalend voor de mate van kritiek, ook de aard van de diplomaat is dit. Vandaar een tweede propositie: de neiging tot het leveren van kritiek zal des te groter zijn naarmate de diplomatie meer uit 'structure-oriented' diplomaten bestaat.

Wat voor anderen vaak een verschijnsel van voorbijgaande aard is, is voor de structuur-georiënteerde diplomaat in principe een symptoom, een reden tot stellingname. Vanuit deze approach bestaat niet zoezeer de behoefte tot het leveren van kritiek 'sec', dan wel de neiging allerlei beleidsdetails te herleiden tot een daarondergelegen 'structuur'. Structureel-georiënteerde diplomaten worden om deze reden door 'policy makers' intuïtief vaak als 'moeilijk' beschouwd; immers zij hebben, meer dan elite-georiënteerden, de neiging van het 'Im Frage stellen' — en dit ook van het beleid dat zij dienen te aanvaarden en zelfs dienen te versterken. Zij hebben tevens de neiging tot een meer principiële houding, hetgeen tot scherpere conflicten binnen de organisatie kan leiden.

Men kan dus zeggen: het spanningsveld tussen diplomatie en ministerie zal des te intensiever zijn, en des te eerder tot een ontlading komen, waar het (a) een moeilijk 'verkoopbaar' buitenlands beleid betreft en (b) er structureel-georiënteerde diplomaten in het spel zijn.

Een en ander duidt uiteraard ook op een spanningsverhouding binnen de diplomatie zelf, op het bestaan van o.a. een latent rolconflict. De 'conformisten' en 'critici' die wij tot dusverre ten tonele voerden zijn hiervan een eerste, oppervlakkige aanduiding. Het rolconflict kan men echter beter begrijpen indien men zich afvraagt ten aanzien waarvan er uiteenlopende roldefinities mogelijk zijn. Er blijken dan in hoofdzaak tweeërlei onderscheidingen mogelijk te zijn, die beide als verbijzondering van onze tot dusverre gehanteerde dichotomie beschouwd kunnen worden. In de eerste plaats is er het onderscheid tussen 'formalisten' versus 'intellectualisten'; basis hiervoor is het feit dat diplomaten kennelijk uiteenlopend denken omtrent de vraag in hoeverre zij een bijdrage tot de beleidsbepaling dienen te leveren. Er zijn diplomaten die hun mogelijke bijdrage bewust tot een minimum beperken, er zijn er ook die trachten om vanuit de situatie waarin ze verkeren beleidscorrecties aan te brengen, teneinde dit beleid meer effectief te kunnen doen zijn. Beide typen staan uiteraard loyaal tegenover de doeleinden van de buitenlandse politiek van hun moederland; doch de eerste categorie betreft in deze loyaliteit ook de middelen die hierbij gehanteerd worden, de tweede categorie is geneigd deze middelen niet bij voorbaat als de meest adequate te beschouwen.⁷² In een iets andere dimensie

⁷² Waarschijnlijk liggen ook hier allerlei correlaties met persoonlijkheidsvariabelen.

geplaatst — namelijk met als criterium de vraag naar de communicatieve betekenis van de diplomatieke activiteit — verbijzondert zich onze oorspronkelijke dichotomie op een iets andere wijze; hetgeen door ons wordt aangeduid met de termen 'bureaucratisme' versus 'intermediarisme'. Het is deze onderscheiding die we hier centraal willen stellen. Veel literatuur over de diplomatie — zij het vaak nogal polemisch aandoende literatuur — valt te herleiden tot een positiebepaling ten aanzien van deze tegenstelling. Daarbij speelt ook een rol dat in het algemeen er nauwe relaties (geacht worden te) bestaan tussen 'structuur-oriëntatie' en 'intermediarisme' enerzijds en tussen 'elite-oriëntatie' en 'bureaucratisme' anderzijds; hetgeen tot een samenvloeien van discussies in de literatuur leidt.

De problematiek die aan ons onderscheid ten grondslag ligt is iedere beoefenaar der sociale wetenschappen die wel eens aan participeren de waarneming heeft gedaan, welbekend. Door zich geruime tijd temidden van de groep die voorwerp van studie is te bevinden krijgt men allengs meer begrip voor het specifieke referentiekader, het specifieke cultuurpatroon, de fundamentele problemen van de groep. Naar mate men echter hiervoor meer begrip krijgt, krijgt men ook de neiging tegenover derden — waaronder vakgenoten! — de rol van explicateur, tolk, bemiddelaar op zich te nemen. In het beste geval voltrekt zich een objectiveringsproces binnen de participant: zonder het referentiekader van de groep tot het zijne te maken komt men er dan vaak toe om de wijze waarop de groep door buitenstaanders beoordeeld wordt te verwerpen. Men voelt zich enerzijds geroepen tot explicatie, anderzijds tot kritiek op de ongenueanceerde meningen van buitenstaanders.

De diplomaat participeert, zij het altijd min of meer gebrekkig⁷³ en met meer of minder enthousiasme. Het vermogen om te participeren is vooral aanwezig bij de 'area-specialists', de geneigdheid vooral bij 'structure-oriented' diplomaten. Naar mate men echter meer begrip krijgt voor hetgeen zich in het gastland afspeelt, groeit ook het begrip voor de politiek van dat gastland — ofwel voor degenen die aldaar in de oppositie tegen deze politiek zijn. Men krijgt aldus het besef dat de interpretatie van die politiek en de beoordeling ervan in het moederland tezeer 'biased', te ethnocentrisch zijn; hetgeen ook bij onderhandelingen tot allerlei onnodige problemen kan leiden.⁷⁴ Aldus meet de diplomaat zich allengs een middelaarsrol aan: zijn advisering zal gericht zijn op meer begrip bij de 'policy-makers thuis'. Anderzijds dient hij ook de politiek van zijn eigen regering meer aannemelijk te maken voor de politici in het gast-

⁷³ Schematisch voorgesteld bij Galtung en Holmboe Ruge, p. 110.

⁷⁴ 'The role played by anticipatory models in diplomatic negotiation should not be underestimated — The more one-sided and essentially incomplete the stereotype, the less accurate the inferences', aldus Suzanne Keller, p. 179.

land. Het eerste impliceert kritiek, het tweede vaak een herinterpretatie die niet zelden door de beleidsinstelling als verkapte kritiek wordt ervaren.

Een dergelijke 'cross-cultural interpretation' (Rossow⁷⁵) wordt vaak als 'gevaarlijk' beschouwd, al was het slechts omdat het blijkt geven hiervan tegenover het gastland de onderhandelingspositie van de diplomaat zou verzwakken; een argument dat vaak vanuit de traditionele hoek tegenover het intermediarisme wordt gehanteerd.⁷⁶ Frequentie overplaatsingen hebben mede als functie een voorkomen van een te sterke identificatie met het referentiekader van de politici in het gastland. Vrees voor het 'wie met pek omgaat' leidt tot de noodzaak van 'ideologische scholing'.⁷⁷ Anderzijds wordt dit met pek omgaan als noodzakelijk beschouwd voor het blijven vervullen van de diplomatieke taak. 'One of the most important and delicate tasks in professional diplomatic training is to break the student's crust of ethnocentrism without damaging the roots of loyalty and preference for the mother culture,' aldus Rossow.⁷⁸

Daarmee is dan ons derde dilemma aangeduid. De diplomaat bevindt zich ergens op een continuüm dat loopt van 'bureaucratisme' (het bij voorbaat aanvaarden van de zienswijze van de 'policy makers' in het moederland, inclusief de daaraan verbonden vooronderstellingen) naar 'intermediarisme' (het op zich nemen van een middelaarsrol, zowel ten aanzien van de politiek van het moederland als van die van het gastland). De plaats die de diplomaat op dit continuüm inneemt is uiteraard afhankelijk van allerlei factoren; doch men mag aannemen dat er een zekere samenhang bestaat met de plaats die hij inneemt op beide andere continua. 'Bureaucratisme' zal in het algemeen positief correleren met 'generalisme' en met een 'elite-oriëntatie'; 'intermediarisme' daarentegen met (area)specialisatie en 'structuur-oriëntatie'. Ook hier ziet het er niet naar uit, evenals dit bij beide vorige dilemma's het geval was, dat dit latent rolconflict, deze conflictueuze spanningsverhouding door de diplomatieke organisaties voorlopig op een voor hen functionele wijze opgelost kan worden.

V SAMENVATTING EN DISCUSSIE

'Together the diplomats of the world constitute an international free-

⁷⁵ Rossow, p. 566.

⁷⁶ B.v. Iklé, hoofdstuk IX.

⁷⁷ Men denke aan ideologische componenten in 'refresher courses', die door diverse diplomatieke organisaties, meestal in eigen beheer, worden georganiseerd. M.b.t. de diplomaten uit communistische landen — doorgaans partijlid — dient gewezen te worden op de toenemende aandacht van de respectievelijke partijen voor deze groep leden.

⁷⁸ Rossow, p. 573.

masonry to peace and the community of all peoples. As such they are one of the main hopes for a saner world,' aldus Rossow.⁷⁹ Maar Rossow beschrijft dan ook als 'functie' van de diplomatie 'the minimizing of distortion and friction in cross-cultural communications and operations'.⁸⁰ Het kan inderdaad nuttig zijn om de potentiële functies van de diplomatie ten opzichte van een 'world integration' tijdig te onderkennen. Ook deze studie is uiteindelijk vanuit deze behoefte geschreven. Doch wij zijn van mening dat het vooreerst nodig is een beter zicht te hebben op een aantal fundamentele dilemma's waarvoor de diplomatieke organisaties zich in hun interne functioneren gesteld weten alvorens zinvol over de 'integrative (dys)functions' van 'de' diplomatie te kunnen spreken.

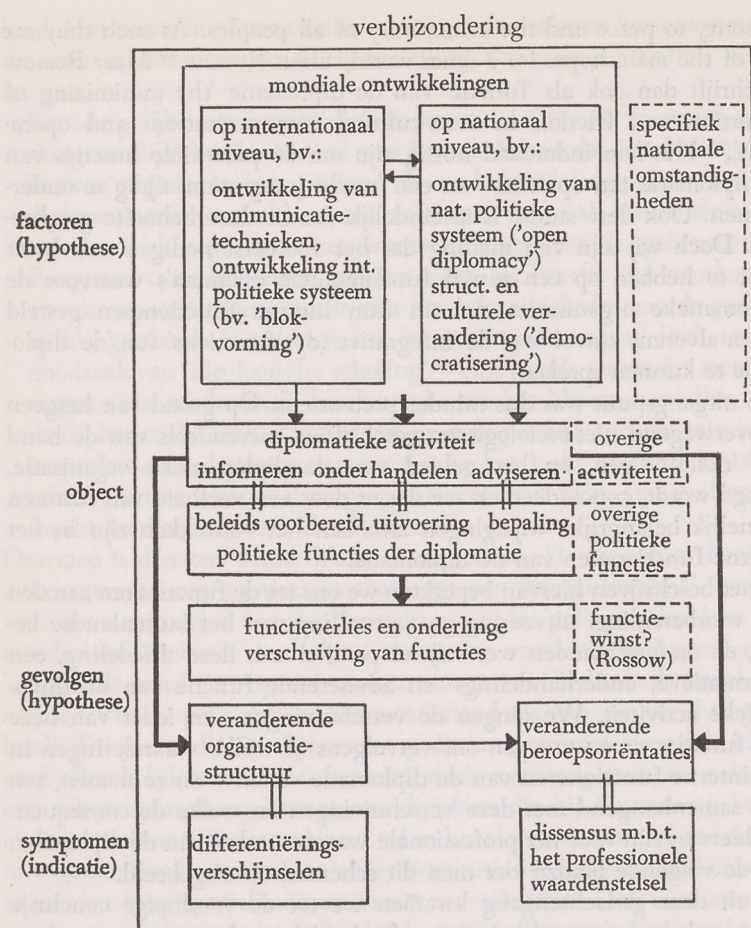
Ons uitgangspunt was dus minder pretentieus. Op grond van hetgeen in overwegend niet-sociologische geschriften, merendeels van de hand van 'deskundigen' op het gebied van de diplomatieke organisatie, gezegd wordt, concludeerden we dat er door een veelheid van factoren kennelijk belangrijke wijzigingen zich aan het voltrekken zijn in het externe functioneren van de diplomatie.

Bij het beschrijven hiervan beperkten we ons tot de functies ten aanzien van voorbereiding, uitvoering en vaststelling van het buitenlandse beleid, en onderscheidden we, vrijwel parallel aan deze driedeling, een informatieve, onderhandelings- en adviserende functie van de diplomatieke activiteit. We gingen de verschuivingen van ieder van deze drie functies na en vroegen ons vervolgens af welke veranderingen in het interne functioneren van de diplomatie vallen waar te nemen, ten dele samenhangend met deze verschuivingen en welke de consequenties hiervan zijn voor het professionele waardenstelsel van de diplomaat. Op de volgende bladzij ziet men dit schematisch uitgebeeld.

Vanuit deze gedachtengang kwamen we tot de voorlopige conclusie dat zowel de organisatie als de professie zich geplaatst weet voor een drietal dilemma's, door ons weergegeven en aangeduid als elite- versus structuur-oriëntatie, generalisme versus specialisatie en als bureaucratisme versus intermediarisme. Met deze 'dilemma's' duiden we zowel op het proces van differentiatie binnen de organisatie als op de kennelijk groeiende differentiatie van professionele oriëntatie. Kern van deze oriëntatie zijn de waarden, de centrale maatstaven waarmee men eigen beroepsactiviteit en die van collega's beoordeelt. Onze drie begrippenparen zijn met name geschikt om er een traditioneel waardenstelsel (elite-oriëntatie, generalisme, bureaucratisme) versus een 'modern' waardenstelsel (structuur-oriëntatie, specialistische professionele loyaliteit, intermediarisme) mee aan te duiden; zij het dat dit 'moderne' waarden-

⁷⁹ Rossow, p. 574.

⁸⁰ Rossow, p. 563.



systeem minder een ideologische eenheid vormt dan het traditionele. Dit laatste hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de differentiëringsverschijnselen binnen de organisatie geenszins geheel eenduidig zijn: er zijn verschillende typen van gespecialiseerde beroepsactiviteit ontstaan die op zichzelf weer tot dissensus van professionele oriëntaties binnen het kamp der 'moderners' leiden.

Tot dezelfde problemen komt men indien men een onderscheid maakt tussen een traditioneel en een modern professioneel rolgedrag. In het voetspoor van Merton⁸¹ en Gouldner⁸² zou men de 'generalisten' als

⁸¹ Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, 1957, spec. hoofdst. X.
⁸² Alvin W. Gouldner, 'Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles', *Administrative Science Quarterly*, pp. 281-307 en pp. 444-481.

'locals' kunnen aanduiden die zich kenmerken door een hoge mate van bureaucratische loyaliteit (o.a. tot uiting komend via 'bureaucratisme') en een 'inner reference group orientation' (o.a. tot uiting komend via een nadruk op de traditionele waarden en normen van de diplomatieke 'professie'; een 'elite-oriëntatie' dus). De 'specialisten' daarentegen, aan te duiden als 'cosmopolitans', zouden dan geneigd zijn er een relatief hoge mate van commitment to specialized or professional skills' op na te houden, zich kenmerken door een relatief lage loyaliteit ten aanzien van de organisatie en door een 'likeliness to use an outer reference group orientation', enzovoorts.⁸³ In feite liggen de verbanden waarschijnlijk ingewikkelder. Er valt binnen de diplomatie een specialiseringstendens waar te nemen die in termen van 'cosmopolitans' versus 'locals' weergegeven zou kunnen worden; symptomen hiervan werden door ons genoemd. Doch beide andere tegenstellingen, 'bureaucratisme' versus 'intermediarisme' en 'elite'- versus 'structuur-oriëntatie' houden hiermee slechts ten dele verband en staan als het ware dwars op dit onderscheid. Zoals reeds gesuggereerd, zouden de 'area-specialists' wel eens de verbindende schakel kunnen vormen tussen onze drie begrippenparen. Min of meer terloops noemden we reeds, wederom bij wijze van hypothese, een aantal verbanden die tussen beide onderste delen van ons schema (differentiëringsverschijnselen binnen de organisatie en dissensus met betrekking tot het professionele waardenstelsel) te vinden zou zijn. Nogmaals, en nu schematisch weergegeven:

ideologische differentiatie; symptomen:

structurele differentiatie; symptomen: 'elite-or.' 'struct.-or.' 'general.' 'special.' 'bureaucr.' 'intermed.'

a) typen van specialisatie						
geen ('dipl. als prof.')	+	-	+	-	+	-
techn. special.						
area specialisatie	-	+	-	+	-	+
b) opleiding						
traditioneel (rechten)	+	-	+	-	+	-
soc. wetenschappen	-	+	(-)	(+)	-	+
c) taak						
bilateraal	(+)	(-)	+	-		
multilateraal	(-)	(+)	-	+		
d) motivatie						
'carreerdiplomats'	+	-	+	-	+	-
'bijzondere bijdrage'	-	+	-	+	(-)	(+)

⁸³ Gouldner, p. 294.

Dit alles vraagt om nader onderzoek. Hetgeen we tot dusverre naar voren brachten is niet meer dan hypothese; een evaluatie van literatuur kan trouwens ook niet meer opleveren dan dit. Maar het is ons inziens een zeer plausibele hypothese. Ze is bovendien centraal, in de zin dat vrijwel alle 'interne problemen' der diplomatie in termen van de hier ontwikkelde begrippenparen beschreven en begrepen zouden kunnen worden en dat vrijwel alle diplomatieke organisaties aan de hand van de door ons gesignaleerde tendenties vergeleken zouden kunnen worden. Het verdere onderzoek dat we aan het begin van deze voorstudie bepleitten zou dan ook kunnen voortbouwen op de hier ontwikkelde gedach-
tengang.

VI GESELECTEERDE LITERATUUR

- Baillou, J. en P. Pelletier, *Les affaires étrangères*. Paris, 1962.
Best, G., *Diplomacy in the United Nations*, (Doct. diss. Northwestern University), 1960.
Bishop, D. G., *The administration of British foreign relations*. Syracuse, 1961.
Bourbon-Busset, J. de, 'Decision-making in foreign policy', in: Kertesz/Fitzsimons (eds).
Bowles, C., 'Toward a new diplomacy', in: *Foreign Affairs*, 40 (1962), pp. 244-251.
Cardozo, M. H., *Diplomats in international cooperation: stepchildren of the Foreign Service*. Ithaca, 1962.
Claude, I., 'The impact of public opinion upon foreign policy and diplomacy. Open diplomacy revisited', in: *Internationale Spectator*, 19 (1965), pp. 7-27.
Claude, I., 'Multilateralism — diplomatic and otherwise', in: *International Organization*, 12 (1958), pp. 43-52.
Concepts of diplomacy. United Nations Publ. ST/TAO/Ser. 469, 1963.
Cordier, A. W., 'Diplomacy today', in: *Diplomacy in transition* (=Journal of International Affairs, 17 (1963), nr. 1).
Craig, G. A. en F. Gilbert, (Eds.), *The diplomat, 1919-1939*, Princeton N. J., 1953.
Duroselle, J.-B., 'L'évolution des formes de la diplomatie et son effet sur la politique étrangère des états', in: J.-B. Duroselle, (Ed.), *La politique étrangère et ses fondements*, Paris, 1954, pp. 325-349.
Duroselle, J.-B., 'French diplomacy in the postwar world', in: Kertesz/Fitzsimons (eds).
Galtung, J. en M. Holmboe Ruge, 'Patterns of diplomacy. A study of recruitment and career patterns in Norwegian diplomacy', in: *Journal of peace research*, 2 (1965), pp. 101-135.
Gerboere, P., *Formen und Stile der Diplomatie*. Rowohlt, 1965.
Hamarskjöld, Dag, *New diplomatic techniques in the postwar world. The servant of peace*. London, 1962., pp. 49-55.
Hankey, M., *Diplomacy by conference*. New York, 1946.
Hovet Jr., Th., 'United Nations diplomacy', in: *Diplomacy in transition* (=Journal of International Affairs, 17 (1963), nr. 1).
Iklé, F. C., *How nations negotiate*. New York, 1964, speciaal hoofdstuk IX.
Jessup, Ph., 'Parliamentary diplomacy', in: *Académie de droit international, Recueil des cours*, 1956, I, Leiden, pp. 185-316.
Johnson, E. A. J., (Ed), *The dimensions of diplomacy*, Baltimore, 1964.

- Keller, Suzanne, 'Diplomacy and communication', in: *Public Opinion Quarterly*, 20 (1956), pp. 176-182.
Kennan, George F., 'History and diplomacy as viewed by a diplomatist', in: Kertesz/Fitzsimons (eds).
Kennan, George F., *American diplomacy, 1900-1950*. New York, 1952.
Kertesz, D. S. en M. A. Fitzsimons, (Eds), *Diplomacy in a changing world*. Notre Dame, 1959.
Lee, R. E., 'Education for the new diplomacy', in: *U.S. Department of State Bulletin*, vol. 48, nr. 1239, (25-3-1963), pp. 423-431.
McCamy, J. L., *The administration of American foreign affairs*. New York, 1950.
McKenna, J. C., *Diplomatic protest in foreign policy, analysis and case studies*. Chicago, 1963.
McLacklan, D., 'The death of diplomacy', in: *The twentieth century*, vol. 149, nr. 889, (1951), pp. 173-180 (=bespreking van Morgenthau, 1964).
Merchant, L., 'New techniques of diplomacy', in: E. A. J. Johnson (ed).
Morgenthau, H. J., *Politics among nations*. New York, 1964.
Morgenthau, H. J., 'Diplomacy', in: *The Yale Law Journal*, 55 (1945/46), pp. 1067-1080.
Nicholson, H., *The evolution of diplomatic method*. London, 1954.
Nicholson, H., *The old diplomacy and the new*. Cardiff (David Davies memorial institute of international studies), 1961.
Numelin, R., *The beginnings of diplomacy. A sociological study of intertribal and international relations*. London, 1950.
Organisatie en reorganisatie van het departement van Buitenlandse Zaken. Den Haag, 1950.
Palamas, C., 'De toekomst der diplomatie', in: *NAVO Maandblad*, 15 (1967), september, pp. 2-7.
Penfield, J. K., 'Is the Foreign Service a profession?', in: *Foreign Service Journal*, april 1960, pp. 23 e.v.
Perry, S., 'Notes on the role of the national: a socio-psychological concept for the study of international relations', in: *Journal of Conflict Resolution*, 1 (1967), pp. 346-363.
Petrie, C., 'The strategic element in modern diplomacy', in: *Quarterly Review*, (1957).
Plischke, E., *Conduct of American diplomacy*, New York, 1961.
Recruitment and training for the Foreign Service of the U.S., Committee on foreign relations, Sen. Doc. 91, 85th Congress, 2nd session, 1958.
Rock, V. P. A., *A strategy of interdependence*. New York, 1964.
Rossow, R., 'The professionalization of the new diplomacy', in: *World Politics*, 14 (1962), pp. 561-575.
Roucek, J., 'Some sociological aspects of diplomacy', in: *Journal of human relations*, 8 (1960), pp. 209-224.
Sallet, R., *Der diplomatische Dienst*, Stuttgart.
Satow, E., *A guide to diplomatic practice*. London, 1957.
Spaulding, E. W., *Ambassadors ordinary and extraordinary*. Washington D.C., 1961 (bevat o.m. een overzicht van mémoires van ex-diplomaten).
Steiner, Zara S., 'The State Department and the Foreign Service', Policy memorandum nr. 16, Center of international studies, Princeton University, 1958.
Steiner, Zara S., 'Present problems of the Foreign Service', Policy Memorandum nr. 23, Center of international studies, Princeton University, 1961.
Strang, W., *The diplomatic career*. London, 1962.
Thayer, C. W., *Diplomat*. New York, 1959.

- Thomson, D., E. Meyer en A. Briggs, *Patterns of peacemaking*, London 1945.
- Tuyll van Serooskerken, S. J. van, 'De diplomaat in de internationale betrekkingen', in: *Internationale Spectator*, 21 (1967), pp. 1373-1383.
- United States Senate, Hearings before the Subcommittee on State Department Organization and Public Affairs, Committee on Foreign Relations: *Administration of the Department of State and the Foreign Service*, 86th Congress, 1959.
- Vansittard, Lord, 'The decline of diplomacy', in: *Foreign Affairs*, 28 (1950), pp. 177-188.
- Vlekke, B. H. M., 'Wetenschap' en diplomatie in onze dagen', in: *Internationale Spectator*, 16 (1962), pp. 398-417.
- Woodward, E. L., 'The old and the new diplomacy', in: *The Yale Review*, 36 (1947), pp. 405-422.
- Wright, Quincy, 'The decline of classic diplomacy', in *Diplomacy in transition*, (= *Journal of international affairs*, 17 (1963, nr. 1).
- Wriston, H. M., 'Young men and the foreign service', in: *Foreign Affairs*, 23 (1954), pp. 28-43.
- Een inhoudelijk ruimere, vierhonderd titels omvattende, bibliografie kan men aantreffen in: Moussa, Farag, *Diplomatie contemporaine, guide bibliographique*, Centre Européen de la dotation Carnegie pour la paix internationale, Genève, 1964.

METHODOLOGIE VAN POSITIEBEPALING IN DE VERENIGDE NATIES DOOR STEMVERGELIJKING

Nederland en de Apartheidskwestie in de Algemene Vergadering, 1952-1965

door W. M. Mazee

In dit artikel worden problemen van positiebepaling in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aan de orde gesteld. Deze problemen worden besproken en toegelicht aan de hand van een concreet onderzoeksprobleem. Nagegaan zal worden welke methodologische problemen men ontmoet als men de Nederlandse positie bij de Apartheidskwestie wil bepalen.

De Apartheidskwestie is het eerst op de agenda van de zevende Algemene Vergadering (begonnen in 1952) verschenen onder het hoofd 'Question of Race Conflict in South Africa Resulting from Apartheid'. In 1962 is zij samengevoegd met de sinds 1946 lopende, en aan de Apartheidskwestie nauw verwante, kwestie betreffende de behandeling van mensen van Indische en Indo-Pakistaanse afkomst in Zuid-Afrika. Vanaf 1962 staat op de agenda: 'The Politics of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa'. Het onderzoek zal in verband met de beschikbaarheid van de *Official Records* van de Algemene Vergadering niet verder gaan dan tot en met de twintigste vergadering (1965).

I PROBLEMEN VAN POSITIEBEPALING IN DE ALGEMENE VERGADERING

Het lijkt zinvol eerst vast te stellen wat onder 'positie' moet worden verstaan. Ik stel daartoe de volgende omschrijving voor: de positie van een land in de Algemene Vergadering ten aanzien van een bepaalde kwestie is het geheel van formele uitingen van dat land in de Algemene Vergadering in termen van voor of tegen iets of iemand. De positie van een land kan worden weergegeven door de mate waarin dat land zich (on)eens toont met iets dat ter sprake komt, of door de mate waarin dat land zich ter zake meer of minder eens toont dan andere landen dat doen.

Nu wordt ter bepaling van de positie in de regel uitgegaan van het *stemgedrag* van de landen in de Algemene Vergadering. Er zijn echter ook andere wijzen waarop een land zich kan uiten, namelijk het indienen van resoluties ('sponsoren') en het spreken.

Een land dat een *resolutie indient* zal meestal een positie innemen die