

Diplomatie en de Tijdbreuk

Rik Coolsaet

Diplomatie kent vele definities, gaande van een pejoratief synoniem voor machiavellistische sluwheid tot een restrictief synoniem voor 'dé carrière'. De term wordt dikwijls verward met buitenlandse politiek van een staat of met onderhandelingen (als tegengesteld tot oorlog). We houden het hier gemakshalve bij Van Dale's eerste definitie als "het regelen van de betrekkingen tussen de staten onderling, het voeren van staatsonderhandelingen, internationale staatskunst." Afgezien van het feit dat deze definitie vrij nauw aansluit bij het handboekje van Sir Harold Nicholson uit 1939, bevat Van Dale's definitie zowat alle elementen die de moderne diplomatie onderscheidt van haar middeleeuwse en oudere voorgangers. Een alternatieve beschrijving van diplomatie als "the application of intelligence and tact to the conduct of official relations between the governments of independent states" biedt eveneens een goed, zij het wat meer zelfingenomen, vertrekpunt.¹

1. De geboorte van de moderne diplomatie

De Italiaanse stadstaten waren rijk geworden door de kruistochten.² Noord-Italië was de handelsroute bij uitstek geworden tussen het noordwesten van Europa en het oostelijke Middellandse-Zeegebied en Azië. Om de handel te vergemakkelijken en meteen de voortzetting van hun welvaart en hun macht te verzekeren, gingen de Italiaanse vorsten er vanaf de 13de eeuw naar streven hun onderlinge relaties op verdragsrechtelijk basis te stoelen, om daarmee een einde te maken aan de omslachtige feodale wetten die toen de regel waren.³

De behoefte van de Italiaanse stadstaten aan een permanente vorm van diplomatieke aanwezigheid in het buitenland werd bovendien gevoed door de nood aan tijdige informatie en rechtstreekse contacten in wat in feite een patroon van veranderende coalities tussen machtige commerciële stadstaten was die elk streefden naar invloed, welvaart en dus macht. De Italiaanse renaissance-diplomatie was ontstaan omdat er tussen expansionistische en wezenlijk gelijkaardige stadstaten een evenwicht moest nagestreefd worden. Die doelstelling werd nog versterkt door de opkomst van sterkere en grotere staten zoals Frankrijk en Engeland, die belangrijke potentiële bondgenoten of vijanden konden worden in deze onderlinge Italiaanse machtsstrijd. Tegen de 15de eeuw was er aldus in Italië een diplomatie ontstaan die kan beschouwd worden als de directe voorloper van de moderne diplomatie die we tot op heden kennen.⁴ Een generatie later hadden de grote staten dit nieuwe procédé van permanente diplomatieke aanwezigheid in het buitenland overgenomen.

Deze ontwikkeling was inherent verbonden met de teloorgang van de twee dominante middeleeuwse instituten, nl. het pausdom en het Heilig Roomse Rijk, die tot dan toe te zamen zowel de macht als de legitimiteit bezaten om de toenmalige gekende wereld zin te geven en te ordenen. De godsdienstoorlogen van de zestiende en de zeventiende eeuw waren het teken dat het cement dat aan de Middeleeuwen eenheid verleende - de macht van de Kerk en van de

Keizer van het Heilig Roomse Rijk, die identiteit en orde verschafte - desintegreerde. Aan de daaruit voortvloeiende internationale wanorde kwam pas een einde toen, in de periode volgend op het Verdrag van Westfalen (1648), territoriale staten langzaam de rol van drager van het internationale systeem op zich gingen nemen en op hun beurt zowel orde als identiteit en legitimiteit gingen verschaffen. De staat groeide zo uit tot de nieuwe stuttende pijler van het internationale systeem, met het staatsbelang als nieuw ordeningsprincipe. Het internationale systeem evolueerde van een universele, op christelijke normen gebouwde, gemeenschap tot het moderne statensysteem, waarin territoriaal afgebakende staten de macht verwierven om zichzelf uit te roepen tot de exclusieve depositaris van de soevereiniteit.

Dit politiek-territoriaal ordeningsmechanisme werd de internationale omgeving voor het moderne diplomatieke apparaat.

Naarmate staten zich affirmeerden als de exclusieve incarnatie van de soevereiniteit, gingen zij ook de exclusiviteit opeisen van de diplomatieke vertegenwoordiging. Dat maakte een einde aan de toen bestaande ambiguïteit dat zowat iedereen, van lokale heersers tot zakenlui, 'diplomaten' op missie naar het buitenland kon sturen. Diplomatie werd een essentieel attribuut van deze nieuwe soevereiniteit en vorsten waakten er angstvallig over dat hun onderdanen dat recht voortaan werd ontzegd. Diplomatie werd aldus het exclusieve kanaal voor officiële relaties tussen onafhankelijke staten. Haar taak bestond erin de welvaart van de staat (of beter: de rijkdom en macht van haar elite) en de orde onder de staten te verzekeren, waarop de veiligheid van de staten rustte, wat meteen ook de inhoud bepaalde van het begrip 'nationaal belang'.

Deze diplomatie verschilde ook in vorm van haar voorgangers. In plaats van tijdelijk en punctueel, werd de diplomatieke vertegenwoordiging permanent. Het inwinnen van informatie werd een even belangrijke taak als de onderhandeling van een verdrag. Een nieuwe beroeps categorie zag het licht, de diplomaten, die zich ging onderscheiden door de specificiteit van hun beroep, nl. de interstatelijke relaties, en door eigen normen en tradities.

2. De twee grote mutaties van de moderne diplomatie

Het moderne statensysteem vertoonde evenwel een dynamiek van verandering, als gevolg van de diepgaande wijzigingen die de staat onderging en daarmee ook de interstatelijke relaties en de diplomatie. De nieuwe diplomatie kende twee grote mutaties: de eerste toen de soevereiniteit van de staat verschoof van de vorst naar de natie; de tweede, toen de toenemende interdependentie en een versnelling van de mondialisering een nieuwe vorm van diplomatie in het leven riep, nl. de multilaterale diplomatie. De politiek-territoriale orde waarvan de staat de incarnatie was, bleef daarbij onaangeroerd en bezat de macht en de legitimiteit om alle alternatieven, van Napoleon tot Hitler, opzij te duwen.⁵

Bevoegdheidsverschuiving in soevereiniteit en diplomatie

Onder invloed van de Franse en de Amerikaanse revolutie in de 18de eeuw, geïnspireerd door de ideeën van de Verlichting en gedragen door de opkomst van een nieuwe sociale klasse, de

middenklasse, begon overal in Europa de langzame erosie van de door de goddelijke macht gelegitimeerde positie van de gekroonde hoofden. Soevereiniteit verschoof naar het volk en ging berusten bij instellingen die geacht werden het volk te vertegenwoordigen. Het binnenlandse machtsverlies van de monarchen bracht een parallel diplomatiek machtsverlies mee. De 'internationale der monarchen', die gedurende eeuwen de stabiliteit van de interstatelijke relaties had verzekerd, verloor in deze evolutie gaandeweg alle macht.

Om deze nieuwe taken uit te voeren, gingen regeringen over tot de uitbouw van volwaardige ministeries van buitenlandse zaken.⁶ Deze bestonden in embryo reeds vanaf de zeventiende eeuw, maar ze kregen gaandeweg steeds meer bevoegdheden en personeel. De regering nam geleidelijk de volledige verantwoordelijkheid op zich van het buitenlands beleid en werd op zijn beurt de exclusieve depositaris van de externe soevereiniteit van de staat. De rol van de minister nam toe, terwijl de bewegingsvrijheid van de beroepsdiplomaat afnam. Van een hoog dignitaris werd hij een hoog ambtenaar, afhankelijk van en ondergeschikt aan de regering.

De carrière werd verder geprofessionaliseerd, de opleiding verplicht en de interne rangorde onder het diplomatiek personeel vastgelegd. Het statuut van gezanten in het buitenland werd niet langer gebaseerd op algemeen aanvaarde christelijke normen maar kreeg een verdragsrechtelijke basis. Het Frans ging het Italiaans en het Latijn verdringen als de diplomatieke taal bij uitstek. De bitse disputen over de rangorde onder de diplomatieke vertegenwoordigingen gingen tot het verleden behoren, naarmate de machtshierarchie onder staten geïnstitutionaliseerd raakte. Deze rangorde werd dan ook minder verbonden met prestige, maar met de fysieke macht van de zendstaten. Het formele verschil dat in de negentiende eeuw voor het eerst, en nadien ook tijdens de Conferentie van Versailles (1919), gemaakt werd tussen 'principales puissances' en 'puissances à intérêts particuliers' bezegelde voor lange tijd deze machtsschikking onder staten.

Machtsevenwicht en commerciële diplomatie bleven in de negentiende eeuw de hoofdbekommernissen van de diplomaat en dat laatste werd nog versterkt door het neo-mercantilisme van het laat-negentiende eeuwse imperialisme. Maar nieuwe vormen van interstatelijke betrekkingen begonnen het licht te zien, uitgeoefend door gespecialiseerde beroepsgroepen, deels binnen en deels naast het eigenlijke diplomatieke corps, zoals militaire en culturele attachés.

De sociologische samenstelling van het diplomatiek corps bleef daarbij nog lange tijd aristocratisch en erfelijk bepaald, omdat deze klasse de enige waarachtige kosmopolitische en natie-overschrijdende maatschappelijke groep bleef. Tijdens het interbellum werden nochtans de eerste inspanningen gedaan om het corps beter te laten aansluiten bij de gewijzigde samenstelling van de maatschappij die het geacht werd te vertegenwoordigen.

Met de democratisering van de politieke elite, vanaf het einde van de negentiende eeuw, diende de diplomatie ook steeds meer rekening te houden met nieuwe machtsgroepen, die soms omschreven worden als 'de publieke opinie'. Vaak wordt, ten onrechte, beweerd dat intern-politieke beweegredenen pas nu voor het eerst een rol gingen spelen bij de vorming van het buitenlands beleid. Dat fenomeen is evenwel van alle tijden, aangezien, von Clausewitz parafraserend, de buitenlandse politiek de voorzetting is van de binnenlandse politiek met andere middelen. De vorm, inhoud en nagestreefde doelstellingen ingeval van intern-politieke beweegredenen verschillen evenwel van tijdperk tot tijdperk, afhankelijk van

de samenstelling en dus de belangen van de maatschappelijke elite van een land. Als gevolg van de politieke democratisering werd het buitenlands beleid ook een factor van ideologische identificatie en een instrument van machtsverwerving en belangenbehartiging voor andere maatschappelijke groepen dan de dynastie en de burgerij. Een formele erkenning van de toegenomen rol van de politieke partijen en het parlement in de besluitvorming inzake buitenlands beleid waren ook de eisen tot inspraak in het buitenlands beleid, wat onder meer leidde tot de oprichting van een vaste Kamercommissie voor buitenlandse zaken in verscheidene Europese landen, zoals Nederland en België in 1919.

De opkomst van de multilaterale diplomatie

Zolang de macht van staten gebaseerd was op binnenlandse welvaartscreatie en de interactie met andere staten zich in hoofdzaak beperkte tot het behoud van een machtsevenwicht, had de diplomatie een uitsluitend bilateraal karakter. De industriële revolutie, de technologische ontwikkeling en het imperialisme van het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw leidden evenwel tot een verhoogde interdependentie tussen staten. Op het einde van de negentiende eeuw was het voor het eerst mogelijk om te spreken van een globale markt, waarbij goederen, diensten, geld en personen zich vrij konden bewegen over de hele wereld en volken van alle continenten begonnen te produceren voor de export als raderen in een internationale arbeidsverdeling. De terugkeer naar een neo-mercantilisme in aanloop naar de eerste wereldoorlog onderbrak deze eerste mondialiseringsfase. Tijdens het interbellum zou de interdependentie evenwel met kracht opnieuw naar voren komen, toen bleek dat het verslagen Duitsland onmogelijk op eigen krachten kon herstellen. Het Dawes-herstelbetalingsprogramma van 1924, geïnspireerd door een plan van de Belgische financier Emile Francqui, de Oslo- en de Ouchy-conventie, de opeenvolgende economische conferenties van de Volkenbond vóór en na de crash van Wall Street, zijn even zoveel voorbeelden van het besef dat (het eerst bij de kleine Europese staten) was gegroeid, dat economische welvaart niet langer een exclusief nationale aangelegenheid was. De wereldwijde depressie die volgde op de crash van Wall Street zou nochtans ook grotere staten, en in de eerste plaats in de Verenigde Staten, doen beseffen dat multilaterale economische samenwerking eveneens in hun belang kon zijn. De definitieve doorbraak van het economisch multilateralisme kwam er dan ook na afloop van de tweede wereldoorlog, toen de open-wereldorde, verzekerd door Bretton Woods, en de Europese constructie een in toenemende mate geïntegreerde financieel-economische basis verschaften die welvaart en politieke stabiliteit verzekerden in een groot deel van de wereld.

De invloed van de economische multilateralisering op het diplomatieke optreden van de staten toonde zich pas na de eerste wereldoorlog. In 1919 was er sprake van een eerste significante breuk met het verleden toen de Volkenbond werd opgericht. Als eerste multilaterale politieke organisatie ligt deze historisch aan de basis van de multilaterale diplomatie, waarbij de betrokken staten wederzijds bindende verbintenissen tegenover elkaar aangingen en aldus het voor die tijd revolutionaire principe van collectieve veiligheid inluiden. Dit vond in 1925 een regionale toepassing met het Locarno-Rijnpact, een multilateraal geheel van gekruiste bilaterale bijstandsverdragen. Als enige kleine staat nam België in dit Rijnpact een verregaand diplomatiek engagement vanuit de redenering dat de inperking van de Belgische absolute bewegingsvrijheid op diplomatiek vlak, een soortgelijke

inperking inhield vanwege de grote mogelijkheden en dus ook een vermindering van pressiemogelijkheden op België. Het verlies van nationale bewegingsvrijheid werd dus ruimschoots gecompenseerd door de voordelen die daaraan gekoppeld waren in de vorm van multilaterale bijstandsverbintenissen vanwege alle staten. Eenzelfde redenering lag mede aan de basis van de sterke impuls die kleinere landen zoals Nederland en België in 1955 aan de Europese constructie gaven.

De multilateralisering die zowel op economisch als op diplomatiek vlak was ingezet tijdens het interbellum, kende na 1945 een sterke groei. Terwijl de vooroorlogse diplomatieke relaties in grote mate bilateraal waren, met een embryo van multilateralisme, werd de naoorlogse diplomatie in toenemende mate multilateraal. De rol van geprivilegieerd informant moest de diplomaat grotendeels afstaan aan de pers. De vooroorlogse punctuele multilaterale diplomatie werd bovendien permanent, doordat voor het eerst diplomatieke vertegenwoordigingen werden aangesteld bij internationale organisaties. In de Europese context vloeide dit multilateralisme vervolgens over in supranationaliteit. Als codificering van het multilateralisme was supranationaliteit in zoverre een innovatie dat onderdelen van de nationale soevereiniteit nu formeel werden overgeheveld van het nationale naar het internationale niveau, waar ze gingen berusten bij autonoom optredende instellingen. Supranationaliteit leidde ertoe dat de markteconomische allocatiefunctie, m.a.w. het reglementair kader voor economische en sociale transacties, in belangrijke mate van het nationale naar het ‘boven-nationale’, in casu het Europese niveau, verschoof.⁷ In de tweede plaats betekende dit proces dat de absolute bewegingsvrijheid van de nationale staat werd aangetast: “Nul d’entre eux ne pourrait renverser à cet égard la politique de son prédécesseur sans mettre la Belgique en contravention avec les règles de bon nombre d’organismes internationaux.”⁸

De uitbouw van internationale organisaties, gaande van de Verenigde Naties over de Europese Gemeenschap tot gespecialiseerde organisaties, leidde tot een vermenigvuldiging van permanente multilaterale fora waar diplomaten uit verscheidene landen elkaar op een soms dagelijkse basis ontmoetten en waar rekening diende gehouden te worden met de belangen van een groot aantal gesprekspartners.

Dit betekende voor de diplomatie een ingrijpende gedragsaanpassing. De beslotenheid van het bilaterale verkeer moest ingeruild worden voor de openheid van multilaterale diplomatie, die door sommigen wat smalend als raad-van-bestuur-diplomatie werd omschreven. Terzelfdertijd werd de diplomatieke agenda almaar verruimd. Zoeken naar afzetmarkten voor nationale producten en het verzekeren van het Europees machtsevenwicht verloren hun exclusiviteit en werden uitgebreid met een waaier van onderwerpen die voorheen niet als internationaal werden omschreven. De gelijkwaardigheid van de bilaterale en de multilaterale diplomatie bleek uit het feit dat ministeries ernaar gingen streven diplomaten afwisselend naar een permanente vertegenwoordiging en een bilaterale post te zenden. Vooral de wat oudere, klassiek gevormde diplomaten hadden vaak moeite met deze ‘technocratische’ multilaterale diplomatie.

De sociologische samenstelling van het diplomatiek corps wijzigde mee. Zo werden, in België, de diplomatieke en de consulaire carrière in 1945 formeel gelijkgeschakeld, een poging die in het interbellum mislukt was. Het aandeel van de aristocratie in het diplomatiek

corps nam sterk af. Omwille van de specifieke Belgische politieke situatie onderging de structuur van het diplomatiek corps eveneens een diepgaande verandering als gevolg van de aanpassing van de taalkundige verhoudingen binnen het ministerie. Lange tijd beschouwd als een Franstalig bolwerk, werd de taalkwestie op het einde van de jaren vijftig door sommige jonge Vlaamse diplomaten die een actievere diplomatie voorstonden, aangewend om te breken met de als verouderd aangeklaagde stijl en politiek van het ministerie.

Met de multilateralisering trad ook een ‘verbinnenlandsing’ op van de internationale relaties als gevolg van het vervagen van de grenzen tussen binnen- en buitenlands beleid. Deze verbinnenlandsing komt neer op een uitbesteding van de besluitvorming inzake internationale relaties aan andere actoren dan het ministerie van buitenlandse zaken.⁹ Vaak ten onrechte toegeschreven aan het complexer worden van de internationale politiek, is deze trend evenwel in de eerste plaats het gevolg van de multilateralisering en de supranationalisering. Naarmate bevoegdheden werden overgeheveld van het statelijke naar een boven-statelijk niveau, hebben actoren die op binnenlands vlak voor de betrokken sectoren verantwoordelijk waren, steeds minder behoefte aan een centraal orgaan in hun relaties met hun collega’s in dezelfde sectoren in andere staten.

Deze tendens werd mogelijk gemaakt, maar niet veroorzaakt, door de parallelle ontwikkeling van de communicatie- en transportmogelijkheden, waardoor de direct betrokkenen op ambtelijk en ministerieel niveau probleemloos de plaats konden gaan innemen die in de negentiende en een groot deel van de twintigste eeuw uitsluitend door de ter plaatse geaccrediteerde diplomaat diende vervuld te worden.

De opkomst van nieuwe actoren die zich vroeger beperkten tot de intern-politieke sfeer, nam in België een bijkomende vorm aan in de federalisering of ‘regionalisering’ van het buitenlands beleid, waarbij gemeenschappen en gewesten in toenemende mate het monopolie doorbraken van de nationale regering in de buitenlandse politiek. De federalisering van het Belgisch politiek bestel door de opeenvolgende staatshervormingen vanaf 1970 leidden ertoe dat een groeiend bevoegdheidspakket met internationale vertakkingen toekwam aan Wallonië en Vlaanderen. Met de staatshervorming van 1988 werd niet alleen, voor het eerst, een verdragsluitende bevoegdheid verleend aan de gemeenschappen en gewesten, maar werd tevens hun deelname aan de besluitvorming in EG-kader geïnstitutionaliseerd. Deze stap was onvermijdelijk geworden aangezien steeds meer internationale normering ontstond op terreinen waarvoor de deelregeringen bevoegd waren.

Naast zulke sub-nationale actoren, die nog steeds een wettige overheid vertegenwoordigen, droeg de verbinnenlandsing er echter ook toe bij dat niet-gouvernementele actoren een plaats konden veroveren in de diplomatieke interactie. Twintig jaar geleden stonden ze buiten de deuren van UNCTAD te protesteren en moesten ze informatie bijeen vissen uit de vuilnisbakken van de landenvertegenwoordigers. Nu worden ze massaal betrokken bij de voorbereiding van de globale VN-conferenties van het begin van de jaren negentig en hebben ze ruim spreektijd op de plenaire vergaderingen.¹⁰ In zekere zin is men teruggekeerd naar de ‘premoderne’ diplomatie toen een groot aantal actoren van allerlei pluimage optraden in de internationale relaties.

3. De diplomatie is dood ! Leve de diplomatie !

De toenemende multilateralisering en verbinnenlandsing werd gaandeweg echter dermate ingrijpend dat steeds meer elementen van nationale soevereiniteit naar een boven-statelijk en soms naar een sub-statelijk niveau verschoven. Binnen de Europese constructie werd deze soevereiniteitsverschuiving het duidelijkst geformaliseerd door de wetgevende en regelgevende bevoegdheid die de Europese Unie bekwam op sommige gebieden, alsook op het vlak van de diplomatieke vertegenwoordiging. Zo bezit de Europese Unie zelf over bijna 140 vertegenwoordigingen in het buitenland, die over een diplomatiek statuut beschikken. Maar ook intergouvernementele organisaties, zoals de VN, gaan in toenemende mate over tot eigen diplomatieke missies via speciale vertegenwoordigers. Ook hierin kan men een terugkeer zien naar premoderne vormen van diplomatie, aangezien ad-hoc-diplomatie historisch gezien de eerste vorm van diplomatieke betrekkingen was.

De uitholling van de exclusieve soevereiniteit van de nationale staat inzake internationale betrekkingen versnelde met het einde van de Koude Oorlog door een proces dat, met een anglicisme, soms als ‘globalisering’ wordt omschreven. In feite komt dit proces neer op een nieuwe stap in de mondialisering. Maar deze nieuwe stap heeft ditmaal echter de allure van een ‘tijdbreuk’, een kwalitatieve verandering, net zoals het kookpunt water in damp omzet. Deze mondialisering is een van de belangrijke oorzaken (zij het niet de enige) dat de grenzen van de staten langzaam worden uitgegomd, vooral op financieel en communicatie-vlak, maar ook op economisch vlak. In essentie komt dit proces erop neer dat staten niet langer bij machte zijn om op eigen krachten hun klassieke taken van welvaartscreatie en interne veiligheid te vervullen (terwijl de externe veiligheid sedert het wegvallen van de Koude Oorlog niet langer een dringend probleem lijkt te zijn). Dit machtsverlies tast hun legitimiteit aan waarop hun bestaansrecht en hun soevereiniteit was gebaseerd.¹¹

Staten zijn nog slechts één van de vele medespelers geworden in het internationale systeem. De tijd dat staten van een exclusieve soevereiniteit genoten, is definitief voorbij. Daarmee verdwijnt ook de basis van het moderne statensysteem zoals dat vijfhonderd jaar gefunctioneerd heeft. De staat moet haar ooit exclusieve interne en externe soevereiniteit thans delen met supranationale pretendentes (zowel organisaties, regimes als normen) en met subnationale actoren (deelregeringen, *Länder* en (Amerikaanse) staten, maar ook niet-gouvernementele organisaties).¹²

Het machtsverlies van de staat is te vergelijken met het eerdere machtsverlies van Kerk en Keizer en de huidige tijdbreuk met de overgang van de middeleeuwen naar de nieuwe tijd. Die nam meer dan honderd jaar in beslag. Zij werd gekenmerkt door bloedige godsdienstoorlogen, met als climax van brutaliteit en zinloosheid de Dertigjarige Oorlog. Geconfronteerd met hun wegglijdende macht, grepen vorsten en koningen terug naar de hun vertrouwde bakens van identiteit en orde uit de eveneens wegglijdende wereldorde: de religie. Religieuze overtuigingen werden niet-onderhandelbare strijdleuzen - die alleen maar door de overwinning of de dood konden bezegeld worden. Priesters, filosofen en politici waren echter niet bij machte om met deze principes een einde te maken aan de voortdurende oorlogvoering en het resultaat was dat traditionele overtuigingen en regels werden uitgehold, oude waarden verdwenen, de bestaande politieke instellingen hun aanzien verloren en dat de wereld ten prooi viel aan een normatieve chaos en internationale wanorde.¹³

De tijdbreuk was voltooid toen een nieuw ordeningsprincipe tot volwassenheid was gekomen en territoriaal afgebakende staten met een exclusieve soevereiniteit naar binnen en naar buiten de bron zouden worden van orde en identiteit in de wereld en op die manier economische, politieke en militaire macht opnieuw konden bundelen. Daarmee kwam er een einde aan de lange zestiende eeuw, die de brug vormde tussen middeleeuwen en nieuwe tijd, waarbij de oude orde afstierf, maar de nieuwe nog niet geboren was en de wereld, dank zij nieuwe uitvindingen, onderling verbonden werd op een globale schaal, maar tevens verdeeld op een nooit eerder geziene schaal.

De nationalistische oorlogen van het einde van de twintigste eeuw spruiten voort uit hetzelfde ontbindingsproces als de godsdienstoorlogen van de zestiende eeuw. In een wereld waar de staat als ordeningsmechanisme steeds minder de macht bezit om als dusdanig te functioneren, wordt teruggegrepen naar wat sinds de Franse Revolutie de staat tot zulk een sterke drager van het internationale systeem had gemaakt: de identificatie van een bevolking met een grondgebied. Net zoals religie, is de natie een kracht waarover geen onderhandelingen en geen compromis mogelijk zijn. Het nationalisme was het bindmiddel van het thans wegglijdende internationale systeem van natiestaten. Aangezien nationalisme een identiteit verschaft die, omwille van de uitholling van de natiestaat, orde noch stabiliteit kan verzekeren, is er vandaag weer die keuze: desintegratie en fragmentatie of een zoektocht naar nieuwe regels, nieuwe instrumenten en een nieuwe legitimiteit om de wereld te beheren.¹⁴

De diplomatie wordt onvermijdelijk geconfronteerd met hetzelfde fenomeen als de staat. Interstatelijk voor oorsprong en van inspiratie en nog steeds in hoofdzaak gezien als een instrument van statelijke soevereiniteit, vertegenwoordigt zij steeds minder een macht die in staat is het geheel van de internationale relaties te 'beheren' in een omgeving waarbinnen de klassieke notie van nationaal belang geen simpel houvast meer biedt. De toename van multilaterale gesprekken, afspraken, regimes en verdragsrechtelijke verplichtingen, kan niet verhullen dat, enerzijds, slechts weinig problemen nog oplosbaar zijn door één staat, maar dat, anderzijds, slechts in weinig omstandigheden de staten gezichtspunten hebben die voldoende gelijklopend zijn om internationale oplossingen mogelijk te maken.¹⁵ Dat lijkt de grens te zijn van de overgangperiode die thans voor ons ligt.

Wat ooit als de 'nieuwe' diplomatie werd omschreven mag dan al op sterven na dood zijn, het einde van de diplomatie is daarmee nog niet in zicht. De gewijzigde rol van de staat in het internationale systeem en het internationale dilemma van de staat laat nochtans zijn invloed gelden op de vorm en inhoud van de diplomatie.

Er is, vooreerst, een verdere uitbreiding van de diplomatieke agenda, ditmaal met 'grensoverschrijdende', postterritoriale, problemen. Het Amerikaanse *State Department* is hierin wellicht het verst gegaan, alleen al omdat het (ondanks de drastische inperkingen die het Congres heeft opgelegd) in absolute zin over meer middelen en meer personeel beschikt dan alle andere ministeries van buitenlandse zaken. Transnationale problemen als misdaad, drugshandel, overbevolking en leefmilieu vormen er thans relatief belangrijke aandachtspunten. Zo stelde Madeleine Albright in april 1997 het eerste diplomatieke jaarrapport inzake "leefmilieu-diplomatie" voor. In dezelfde zin hebben de meeste overige westerse buitenlandministeries thans ook een aparte dienst inzake mensenrechten of, op zijn

minst, een mensenrechtencoördinator. (Eerlijkheidshalve moet wel opgemerkt worden dat deze functie lange tijd weinig ernstig werd genomen binnen het diplomatieke apparaat.) Een tweede aanpassing, die wellicht even duurzaam zal blijken te zijn, is de verdere versterking van de multilaterale diplomatie. Nagenoeg alle intergouvernementele vergaderingen, conferenties en onderhandelingen worden thans voorafgegaan door formeel interstatelijk overleg, wat erop neerkomt dat de staten op vrijwillige basis hun vrijheid van besluitvorming inperken door voorafgaand rekening te willen houden met de standpunten van gelijkgezinde staten. Een derde, even onmiskenbare trend (in de eerste plaats bij de kleine Europese staten) is het almaar toenemende belang dat de Europese directies innemen in het geheel van de ministeries van buitenlandse zaken. In een land als België is de Europese directie uitgegroeid tot het kloppende hart van de buitenlandse politiek en daarmee tot een van de meest prestigieuze en belangrijkste diplomatieke secties van het ministerie.

Deze drie trends wijzen erop dat de sedert het interbellum steeds meer geaffirmeerde primauiteit van de multilaterale over de bilaterale diplomatie zich heeft doorgezet, waarbij het tweede in hoofdzaak een instrument voor het eerste wordt en daarmee niet langer een doel op zich is. In dat proces zal de informatieve rol van de diplomaat, die in het klassieke bilaterale tijdperk zeer groot was, zich nog hoofdzakelijk beperken tot de stand van zaken in de onderhandelingen, terwijl de essentiële achtergrondinformatie geleverd wordt door direct contact tussen besluitvormers en door de pers. Nu reeds is het zo dat geen enkel ministerie van buitenlandse zaken zich voor zijn besluitvorming nog kan permitteren zich enkel te baseren op diplomatieke rapportering. Terzelfder tijd echter zal de multilaterale diplomaat steeds meer verzelfstandigen, omdat de vermenigvuldiging van technische beslissingen almaar meer aan hem wordt overgelaten, terwijl de richtlijnen van de regeringen zich beperken tot grote beleidsopties of delicate punten. In de besluitvorming binnen de Europese Unie is deze trend overduidelijk.

De wijzigende functie van staat en diplomatie weegt evenwel ook op het bestaansrecht van het ministerie van buitenlandse zaken, wat de verbinnenlandsing van de besluitvorming in de hand werkt. In de meeste Europese staten, maar ook in de Verenigde Staten, kan men constateren dat steeds wordt benadrukt dat het ministerie van buitenlandse zaken zich meer moet toespitsen op de coördinatie van het internationale optreden van binnenlandse actoren met buitenlandse bevoegdheden. Dat ministerie wordt aldus steeds minder het centrum van een autonome besluitvorming, en steeds meer de *escorte service* voor de overige actoren, van zowel gouvernementele als niet-gouvernementele aard.¹⁶ Het belang dat de Belgische minister van buitenlandse zaken Erik Derycke sedert enige tijd legt op de noodzaak dat de Belgische diplomatie zich meer dan ooit ten dienste moet stellen van landgenoten in het buitenland (“een prioritaire klant”) wijst op eenzelfde versterking van de dienstverlenende rol van het diplomatieke apparaat - een (kanselarij)functie die tot voor enkele jaren als weinig prestigieus werd aangezien.

Als deze evolutie van de moderne naar een ‘postmoderne’ diplomatie een naam zou moeten krijgen, zou men kunnen gewagen van het begin van een omschakeling van de multilaterale naar een ‘post-territoriale’ diplomatie.

Nu hoeft dat allemaal niet zo gunstig te verlopen en kan, net zoals in de eerdere tijdbreuk, fragmentatie het halen op integratie. Voorbeelden zijn er in overvloed. Grote staten tonen

zich, minder dan kleine, bereid om hun nationale soevereiniteit in vraag te stellen. De opinie dat de Europese constructie beperkt moet worden tot een hoofdzakelijk intergouvernementele samenwerking, werd versterkt sedert in Parijs de regering-Jospin aantrad. De vermenigvuldiging van ad-hoc-arrangementen van grote staten, zoals de contactgroep inzake Joegoslavië, of de 'quad' in de Navo en de 'quint' inzake Turkije, wijzen op dezelfde terughoudendheid. Het *window of opportunity* dat in Duitsland bestond inzake het opgaan in een federaal Europa (wat duidelijk sprak uit de opeenvolgende CDU-CSU Europadocumenten van 1994 en 1995), zou verder kunnen sluiten, wat reeds doorsijpelde in het optreden van kanselier Kohl op de Europese Raad van Amsterdam van juni 1997. Het neo-isolationisme (of beter: het hernieuwd unilateralisme) dat het buitenlands beleid van de Verenigde Staten thans kenmerkt, kan dan wel de klassieke verleiding weerspiegelen van een grootmacht die haar relatief overwicht ziet afnemen, maar vergemakkelijkt het bereiken van internationaal bindende afspraken alleszins niet. Wie een doemscenario wil schrijven, dat zijn inspiratie put uit de godsdienstoorlogen van de vorige tijdbreuk, vindt voldoende bouwstenen in de recente evolutie: de gebrekkige follow-up van sommige van de 'globale conferenties' die de Verenigde Naties sedert het einde van de Koude Oorlog organiseerden; de weggeëbde belangstelling voor de Verenigde Naties; de windstilte in het onderzoek naar *global governance* dat was ingezet naar aanleiding van de vijftigste verjaardag van de Verenigde Naties; de teleurstellende hervormingsvoorstellen van Kofi Annan in de zomer van 1997 en de teruggeschroefde internationale ambities inzake vredeshandhaving; de vruchteloze pogingen, ook van de Bretton Woodsinstellingen, om de internationale financiële markten opnieuw onder controle te krijgen en aldus ten dienste te stellen van productieve doelstellingen; de nieuwe sociale dualiteit die om de hoek loert indien de kosten van de mondialisering enkel de loontrekkenden blijven gedragen worden.

Als integratie de hoop is en fragmentatie de ondergang, dan draagt de diplomatie existentieel tot het eerste bij. Maar hoe zwaar die bijdrage zal doorwegen, blijft uiteindelijk afhankelijk van de ambities van de nationale overheden. Het lijkt een paradox, maar niettegenstaande hun uitgehold vermogen om ordening en identiteit te verschaffen blijven de staten immers de enige actoren van het internationale systeem die bij machte zijn dit systeem aan te passen aan de wereld van morgen - een wereld waarin zij zelf een sterk verminderde rol zullen spelen. De nationale staten zijn de enige die hun eigen opvolging kunnen regelen. Daarbij zal de klassieke visie van een globale piramidale superstaat (een 'wereldregering') wellicht wijken voor de meer realistische doelstelling van een institutioneel gedecentraliseerd 'wereldbestuur' (*global governance*) met elkaar overlappende identiteiten, loyaleiten en machtscentra.

("Diplomatie en de Tijdbreuk", in: *Internationale Spectator*, jg. 51, nr. 10, oktober 1997, pp. 527-533. Opgenomen in: van Staden, A., *Hedendaagse diplomatie: onmisbare schakel of overbodige luxe? Opstellen over diplomatie*. Den Haag, Clingendael, 1997, pp. 8-17)

-
1. NICHOLSON, H., Diplomacy. Londen, Oxford University Press, 1952, p. 15. De tweede definitie komt uit het standaardwerk van SATOW, E., A guide to diplomatic practice. Londen, Longman, 1958 (eerste editie 1919), p. 1
 2. Dank aan Audrie Vueghs, die in het kader van haar licentiaatsscriptie (Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent, academiejaar 1995-1996) onderzoek heeft verricht naar de evolutie van de diplomatie in het internationale systeem.
 3. KNUTSEN, T., A history of international relations theory. An introduction. Manchester/New York, Manchester University Press, 1992, pp. 25-27
 4. ANDERSON, M.S., The rise of modern diplomacy 1450-1919. Londen, Longman, 1993, p. 3
 5. MURPHY, A., "The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations", in: BIERSTEKER, T., WEBER, C., State sovereignty as social construct. Cambridge University Press, 1996, pp. 95-102
 6. ANDERSON, o.c., pp. 74-80
 7. HEREMANS, D., GULDEMONT, J., "De rol van de overheid in het Europeaniseringsproces van het bedrijfsleven in België", in: Res Publica, XXXII, 1990, 2-3, p. 271
 8. VAN DEN BOSCH, J., "La représentation extérieure de la Belgique", in: Revue Générale belge, III, januari 1961, 2, p. 55
 9. Sommige Nederlandse auteurs hanteren de term 'verbinnenlandsing' om het fenomeen te beschrijven dat de buitenlandse politiek inzet is geworden van strijd tussen verschillende groepen in de samenleving. 'Verbinnenlandsing' slaat hier echter op het toenemende aandeel dat internationale relaties innemen in de binnenlandse politieke besluitvorming en de daarmee samenhangende directe inschakeling van binnenlandse actoren, verantwoordelijk voor de betreffende sectoren, in de internationale besluitvorming hieromtrent. Over de centrale rol van de minister van buitenlandse zaken, zie bv.: WEBSTER, C., The art and practice of diplomacy. Londen, Chatto & Windus, 1961, p. 37
 10. DE MEYER, R., "NGO's: waakhond of schoothond?", in: Samenleving en politiek, jg. 2, 1995, 3
 11. Dit proces van 'fundamentele' transformatie dat ik hier als 'tijdbreuk' heb omschrijven, wordt uitgewerkt in mijn "De Tijdbreuk", in: VN-50. Wij, de volkeren... België en 50 jaar Verenigde Naties. Roeselare, Roularta, 1995, pp. 97-119, alsook in: COOLSAET, R., "Macht en mondialisering", in: Samenleving en Politiek, jg. 3, 1996, 9, pp. 15-25
 12. Een treffend, zij het marginaal voorbeeld van deze trend, wordt geboden door de onafhankelijkheidsverklaring van 'the People of Internet', gelanceerd in mei 1997. Zich baserend op de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring, hopen de (Finse) initiatiefnemers erkend te worden als een onafhankelijke natie (<http://www.independence.xgw.fi>).
 13. KNUTSEN, o.c., p. 95
 14. Over het paradigma 'fragmentatie-integratie' zie: GADDIS, J.L., "Toward the post-cold war world", in: Foreign Affairs, Vol. 70, 2, lente 1991, pp. 102-122
 15. PARMENTIER, G., Le retour de l'histoire. Stratégie et relations internationales pendant et après la guerre froide, Parijs, Complexe, 1993, p. 273
 16. Foreign & Commonwealth Office, Senior Management Review. Londen, januari 1996, pp. 5-6; Concept-Formatieplan Ministerie van Buitenlandse Zaken. Den Haag, 26 februari 1996, p. 6. Ook de Belgische diplomatieke dienst is momenteel bezig met een herorganisatie in dezelfde zin.