

## Perspectieven op het Belgisch buitenlands beleid anno 2002

Rik Coolsaet

### 1. Inleiding

Een beleid evalueren veronderstelt allereerst criteria definiëren. Als een beleid tezelfdertijd zowel positief en negatief wordt beoordeeld, dan hoeft dat niet per se het gevolg te zijn van vooringenomenheid of onwetendheid. Doorgaans heeft het te maken met verschillende uitgangspunten – beoordelingscriteria dus. Maar omdat deze doorgaans impliciet blijven, monden zulke discussies dikwijls uit in dovemansgesprekken. De discussies over het buitenlands beleid van België vormen hierop geen uitzondering. Het buitenlands beleid, zowel dat van het federale België als dat van de deelstaten, werd de afgelopen jaren op erg uiteenlopende wijze geëvalueerd.

Naast verschillende uitgangspunten is er ook nog een tweede reden waarom een beleid soms heel tegenstrijdige commentaren uitlokt. Dat heeft te maken met het tijdsperspectief. Een buitenlands beleid – maar dat geldt evenzeer voor het binnenlands beleid – wordt bijna uitsluitend tegen de korte termijn beoordeeld en geëvalueerd. Dat vergroot onmiskenbaar de kans op uiteenlopende interpretaties. Het oppervlakkige *fait divers* wordt geprivilegieerd ten koste van dieperliggende constanten en discontinuïteiten en het gevaar op verwarring van tactische berekeningen met langetermijntrends is groot.

Indien we de korte termijn zouden hanteren als maatstaf ter beoordeling van het buitenlands beleid van de regering-Verhofstadt, die in de zomer van 1999 is aangetreden, dan zou men al snel tot volgende constatering komen. Eén, het Belgisch buitenlands beleid lijkt niet meer te zijn dan een opeenvolging van opeenvolgende prioriteiten, waartussen geen verband lijkt te bestaan. Twee, elkeen van deze prioriteiten wordt uiteenlopend beoordeeld, van bijzonder negatief tot uitgesproken positief. Dat geldt in het bijzonder voor de initiatieven inzake ‘ethische’ diplomatie en het Afrikabeleid. Samengevat: tegen het licht van de korte termijn gehouden is de slotevaluatie van drie jaar buitenlands beleid van de regering-Verhofstadt op zijn best een *mixed result* te noemen, geen echte hoogvlieger.

Maar een heel ander beeld komt te voorschijn indien men de drie jaar paars-groen buitenlands beleid tegen de lange termijn afweegt. Dat is een oefening die veel minder wordt gemaakt. Op de lange termijn beoordeeld, staat het buitenlands beleid tussen 1999 en 2002 onmiskenbaar in het teken van de continuïteit:

1. de diplomatieke assertiviteit waarmee de Belgische diplomatie tewerk is gegaan in de dioxinecrisis (1999), vertoont dezelfde intensiteit als soortgelijke momenten in de diplomatieke geschiedenis van België. Telkens wanneer vitaal geachte economische en commerciële belangen in het gevaar zijn, reageert de Belgische diplomatie alert, zelfs agressief;
2. het Afrikabeleid heeft zich – na een wat trage start – inhoudelijk helemaal ingeschreven in de oriëntaties die sedert 1990 waren ontwikkeld. Methodologisch gezien knoopt het Afrikaans dynamisme van Louis Michel bovendien opnieuw aan bij een soortgelijk voluntaristisch Afrikaans elan onder Frank Vandenbroucke (1994-1995) en onder de eerste jaren van Willy Claes (1992-april 1994);
3. het Europabeleid situeert zich in rechte lijn in de bedding van het sedert de jaren 70 gevoerde beleid. Met uitzondering van het thema van een *Kompetenzordnung*, sluit het

naadloos aan bij dezelfde drie fundamentele doelstellingen achter het Europeabeleid (macro-economische stabiliteit, supranationalisme als geprivilegieerd verdedigingsmechanisme van de kleinere lidstaten; euro-federalisme als langetermijndoelstelling);

4. hoewel waarnemers de 'ethische' diplomatie als nieuw bestempelen, nauw verbonden met de persoon van minister van buitenlandse zaken Louis Michel, blijkt dit niet alleen veeleer een voortzetting te zijn van een oudere trend, maar bovendien niet specifiek te zijn voor het België;
5. binnenlandspolitieke beweegredenen blijven, zoals in het verleden, een uiterst belangrijk bestanddeel bij de vorming van het buitenlands beleid, zoals blijkt uit de verdere afslanking van de federale bevoegdheden inzake buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking ten voordele van de deelstaten.

## **2. Het kortetermijnperspectief: opeenvolgende prioriteiten, uiteenlopende beoordelingen**

Op zich is een kortetermijnanalyse niet fout. Een buitenlands beleid is immers ook een opeenvolging van kortetermijnreacties en -beslissingen.

Bekeken vanuit zulk perspectief lijkt het erop dat het Belgisch buitenlands beleid tussen 1999 en 2002 een opeenvolging was van specifieke prioriteiten, met andere woorden punctuele aandachtspunten waartussen geen verband lijkt te bestaan. Zo stonden de diplomatieke inspanningen in 1999 sterk in het teken van 'zakelijke belangen' van België, met als belangrijkste blikvanger het herstel van het imago van het land na de dioxinecrisis en de zaak-Dutroux. Het jaar 2000 was – naar de woorden van *Le Monde* – het jaar van het 'réveil diplomatique de la Belgique', gesymboliseerd in het trio Pinochet-Haider-onderzoekscommissie Lumumba en het diplomatieke activisme rond Centraal-Afrika. Weinigen zullen betwisten dat 2001 het jaar van het Europees voorzitterschap was. Voor 2002 drong er zich aanvankelijk geen spectaculair dossier op dat afstraalde op het hele jaar.

### **2.1. Dioxine-diplomatie**

De dioxinecrisis van 1999 was niet alleen een belangrijke factor bij de vorming van de paars-groene regering-Verhofstadt, het was tevens een belangrijke crisis voor de Belgische export.

De dioxinecrisis van 1999 had niet alleen zware gevolgen voor de landbouw, maar was tevens een bedreiging op lange termijn voor de export van voedingswaren, goed voor zowat 10 procent van het Belgische exportpakket. Zo viel de Belgische export naar Rusland – de veertiende handelspartner van België – op korte termijn met 80 procent terug.<sup>(1)</sup><sup>1</sup> De Belgische regering zette een gecoördineerde en dure actie op touw om buitenlandse stocks terug te kopen, vergoedingen te betalen voor vernietigde stocks, missies uit te sturen om buitenlandse partners gerust te stellen – op straffe posities op buitenlandse markten kwijt te raken. De Belgische diplomatie, zowel de bilaterale posten als de Permanente Vertegenwoordiging, werd een centrale as in de bescherming van de Belgische economische belangen. "Internationale handel is oorlog," merkte Staatssecretaris voor buitenlandse handel Pierre Chevalier toen op. "Iedereen mikt op marktaandeel van anderen. In de wereldhandel wordt alles aangegrepen om een marktaandeel te bekomen of te behouden."<sup>(2)</sup><sup>2</sup> Door de mank

<sup>1</sup> Emile Goffin in: *Echo de la Bourse*, 27 februari 1999

<sup>2</sup> *Knack*, 13 oktober 1999

lopende binnenlandse coördinatie nam het ministerie van buitenlandse zaken bij het begin van de crisis bovendien ook de binnenlandse coördinatie op zich.

Het geslaagde optreden van de Belgische diplomatie in de dioxinecrisis droeg er onmiskenbaar toe bij om de economische diplomatie in België een nieuwe politieke legitimiteit te verschaffen.<sup>(3)</sup><sup>3</sup> Die economische diplomatie leek trouwens van bij de aanvang van de regering een nieuwe plaats te hebben gekregen, zoals reeds kon genoteerd worden bij de eerste toespraak van de nieuwe minister van buitenlandse zaken Louis Michel tot het personeel van het Hoofdbestuur. Hij benadrukte daarin herhaaldelijk dat zijn speciale aandacht zou uitgaan naar de economische dimensie van de diplomatie.<sup>(4)</sup><sup>4</sup> Vooral staatssecretaris voor Buitenlandse Handel Pierre Chevalier (VLD) speelde een dynamische rol in deze herwaardering van diplomatie: “De Regering heeft beslist om een Staatssecretaris te benoemen die de Buitenlandse Handel als prioritaire bevoegdheid heeft, in tegenstelling tot het verleden toen deze portefeuille werd toevertrouwd aan een Minister die reeds andere bevoegdheden had. Dit onderstreept het belang van de Buitenlandse Handel en de groeiende rol waartoe de economische diplomatie wordt geroepen. Deze economische diplomatie wordt steeds belangrijker zowel op bilateraal als op multilateraal vlak. Eerst en vooral natuurlijk op conjunctureel vlak, aangezien de recente dioxinecrisis onze inspanningen op dit gebied meer dan ooit nodig maakt. Maar eveneens, en meer fundamenteel, op structureel vlak, daar de globalisering van de mondiale economie ons voor nieuwe uitdagingen stelt.”<sup>(5)</sup><sup>5</sup>

Chevalier plande een diepgaande evaluatie van de bestaande exportinstrumenten om te komen tot een nog meer doeltreffende buitenlandse economische politiek door een meer doorgedreven coördinatie.<sup>(6)</sup><sup>6</sup> De belangrijkste tegenwind die hij daarbij ondervond, kwam van de deelstaten, en in de eerste plaats van Vlaanderen. De deelstaten hebben immers sedert de diverse grondwetswijzingen, en vooral die van 1993, een steeds grotere bevoegdheid inzake exportpromotie verworven. Het federale activisme inzake economische diplomatie was daar dan ook menig een doorn in het oog.<sup>(7)</sup><sup>7</sup>

## 2.2. Réveil diplomatique

De gevolgen van de dioxinecrisis bleken evenwel van tijdelijke aard <sup>(8)</sup><sup>8</sup> en de economische dimensie van de diplomatie verloor haar urgente karakter. In de loop van 2000 verschoof zij snel naar de achtergrond. Economische diplomatie werd als het ware opnieuw *business as usual* en leek geen constante politieke aandacht meer te vergen. Haar plaats op de voorplecht van de Belgische diplomatie werd, enigszins onverwachts, ingenomen door de morele of ethische diplomatie.

Hoewel Louis Michel er van bij zijn aantreden in interviews en toespraken herhaaldelijk op gewezen had dat “democratie, mensenrechten, rechtsstaat en internationale solidariteit universele waarden”<sup>(9)</sup><sup>9</sup> vertegenwoordigden waar hij zich als minister van buitenlandse zaken actief voor wenste in te zetten, toch was het vooral door een samenspel van

<sup>3</sup> Openingstoespraak van L. Michel op de Diplomatieke Contactdagen, Brussel, 1 september 1999

<sup>4</sup> Toespraak van L. Michel voor het personeel van het ministerie van buitenlandse zaken, Brussel, 20 juli 1999. Zie ook: Toespraak van P. Chevalier op de Diplomatieke Contactdagen, 3 september 1999

<sup>5</sup> Nota buitenlands beleid. Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, 1999, punt 4.4

<sup>6</sup> Echo de la Bourse, 7 september 1999

<sup>7</sup> Johan Sauwens in: De Standaard, 17 oktober 2000

<sup>8</sup> De buitenlandse handel van België 1998-1999. Brussel, BDBH, 2000

<sup>9</sup> Zie bv.: openingstoespraak van L. Michel op de Diplomatieke Contactdagen, Brussel, 1 september 1999

omstandigheden dat parallelle diplomatieke dossiers in januari 2000 samenvloeiden in wat door binnen- en buitenlandse waarnemers als “réveil diplomatique de la Belgique” werd omschreven.<sup>(10)</sup><sup>10</sup> België, aldus een krant, voelt zich thans zeker genoeg van zijn stuk om een ethische en moedige buitenlandse politiek te voeren <sup>(11)</sup><sup>11</sup> en Louis Michel werd meteen uitgeroepen tot “Conscience-in-Chief”.<sup>(12)</sup><sup>12</sup>

Deze dossiers waren, achtereenvolgens: de harde houding, samen met Frankrijk en Duitsland, tegen de regeringsdeelname van het rechts-extreme en populistische FPÖ van Jörg Haider in Oostenrijk; het Belgische verzet, samen met enkele andere landen, tegen de vrijlating van de voormalige Chileense president Pinochet door het Britse gerecht; het groene licht dat Louis Michel gaf tot de oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie naar de omstandigheden van de moord op de voormalige Congolese eerste minister Patrice Lumumba, veertig jaar eerder; en, ten slotte, de drukke diplomatieke activiteiten rond het Grote-Merengebied, volgend op de ontmoeting tussen Louis Michel en de Congolese president Laurent Désiré Kabila in de marge van een Afrikadebat in de Veiligheidsraad – de eerste ontmoeting op hoog niveau tussen België en Congo sedert meer dan tien jaar.<sup>(13)</sup><sup>13</sup>

Hoewel de Belgische diplomatie of regering niet rechtstreeks betrokken was, werd ook het proces tegen de ‘Vier van Butare’ en hun veroordeling door het Brusselse hof van assisen wegens zware schendingen van de mensenrechten tijdens de volkenmoord in Rwanda in 1994, door de buitenwereld veelal gezien als een bijkomend bewijs van de nieuwe ethische grondslag in het Belgisch buitenlands beleid.

In tegenstelling tot het economische activisme van de Belgische diplomatie die, zoals gebruikelijk, grotendeels aan de aandacht van de waarnemers is voorbijgegaan en bijna uitsluitend door de deelstaten negatief werd beschreven, kreeg deze ethische diplomatie echter uiteenlopende commentaren uit diverse hoeken.

Aan Vlaamse zijde keek de linkerkzijde (SP, Agalev) met enige bewondering aan tegen het diplomatieke activisme van Louis Michel. Wel waren ook hier de meesten van mening dat in het Oostenrijkse dossier de minister van buitenlandse zaken zich wat had laten meeslepen door zijn eigen retoriek, wat Michel zelf trouwens snel zou toegegeven.<sup>(14)</sup><sup>14</sup> Daarbuiten echter waren waarnemers minder mild in hun oordeel. Zelfs zijn Vlaamse liberale collega’s waren van oordeel dat Michel hierin te ver was gegaan. Een extreem standpunt werd ingenomen in een open brief van een reeks prominenten uit de Vlaamsnationale rechterzijde, te zamen met enkele academici. Zij beschuldigden Louis Michel ervan zichzelf “gediskwalificeerd [te hebben] als minister van buitenlandse zaken” door blijk te geven van minachting voor het “zelfbeschikkingsrecht der volkeren”. Zij betreurden dat Michels uitspraken de “traditioneel goede banden van vriendschap (...) tussen het Vlaamse volk en de Oostenrijkers” op de helling zetten.<sup>(15)</sup><sup>15</sup>

Langs Franstalige kant was de instemming met de morele diplomatie van de regering meer *uni sono*. Een opvallende uitzondering was de evaluatie door Christian Franck die het

<sup>10</sup> Le Monde, 12 februari 2000

<sup>11</sup> Libération, 11 februari 2000

<sup>12</sup> European Voice, 8 juni 2001

<sup>13</sup> Voor dit overzicht, zie: Deweerdt, M., “Overzicht van het Belgische politieke gebeuren in 2000”, in: Res Publica, XLIII, 2000, 3-3, pp. 295-302

<sup>14</sup> Libération, 15 maart 2000; De Morgen, 2 september 2001

<sup>15</sup> “Open brief aan Louis Michel, minister van Buitenlandse Zaken”, in: Financieel Economische Tijd, 15 februari 2000

Belgische optreden inzake Oostenrijk en Pinochet omschreef als “une erreur de prévision politique”.(16)<sup>16</sup>

De essentie van deze Vlaamse en van Franstalige kritieken was dezelfde. Louis Michel werd verweten een traditioneel basisprincipe van de internationale relaties te schenden, namelijk de niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een ander land. Precies daarom waren sommige waarnemers van oordeel dat het ethisch-diplomatieke activisme van Louis Michel de Belgische internationale positie eerder geschaad dan gebaat had.

Midden 2001 kwam de ‘ethische diplomatie’ opnieuw onder vuur te liggen als gevolg van een klacht tegen de Israëlische premier Ariel Sharon. De zogeheten genocidewet van 1993 (gecompleteerd in 1999) – in feite de ratificatie van de vier Geneefse Conventies van 1947 inzake oorlogsrecht en de twee daaropvolgende protocollen van 1977 – verleent aan België een universele rechtsbevoegdheid in de vervolging en veroordeling van zogeheten ‘misdaden tegen de menselijkheid’. Hoewel deze wet geen enkele uitstaans had met de regering-Verhofstadt (integendeel zelfs: zij was het resultaat van een parlementair initiatief) leidde de gelijktijdige behandeling van een aantal ophefmakende klachten (Yerodia, Rafsandjani, Habré en ook Sharon) ertoe dat België door sommigen als het nieuwe ‘gidsland’ werd omschreven inzake het internationaal recht, wat ertoe bijdroeg de ethische dimensie van de Belgische diplomatie echter in de verf te zetten – ook al speelde de regering (als gevolg van de scheiding der machten) bij geen enkele van de behandelde zaken enige initiërende rol en volgde het gerecht een volledig autonome dynamiek.

De toename van klachten op basis van de Belgische genocidewet en met name de klacht tegen Ariel Sharon leidden tot uiteenlopende internationale reacties. Aan de ene zijde waren er diegenen die het Belgische juridische activisme een doorn in het oog was omdat – opnieuw – ingegaan werd tegen het principe van de niet-inmengingrecht in binnenlandse aangelegenheden van andere landen. De Wall Street Journal verwoorde deze visie met een aanval op het “Belgian unilateralism”, toen het Internationaal Gerechtshof in Den Haag, in een arrest in februari 2002, de aanwending van de Belgische genocidewet tegen de voormalige Congolese buitenlandminister Yerodia verwierp: “The U.N., through its court decision last week, took the necessary first step back to judicial sanity.”(17)<sup>17</sup>

Aan de andere kant waren er de voorstanders van de universele rechtsmacht die de Belgische genocidewet daarentegen beschouwden als ‘moedig’ en een ‘voorbeeld voor andere landen’.(18)<sup>18</sup> Net zoals Chris Van den Wijngaert, die als rechter bij het Internationaal Gerechtshof een *dissenting opinion* had neergeschreven (wat haar binnen het Hof niet in dank werd afgenomen), betreurden deze voorstanders dat het Hof van Den Haag geen oog had voor de evolutie van het internationaal recht, en met name de trend naar een internationale rechtsorde.(19)<sup>19</sup>

Zowel binnen gerechtskringen als binnen de politieke klasse zijn talrijke stemmen opgegaan om de wetgeving te ‘verfijnen’ om ze meer in overeenstemming te brengen met de reële mogelijkheden van het Belgische gerecht en de geplogenheden van het diplomatieke verkeer.

<sup>16</sup> Franck, C., “Questions à propos de la ‘diplomatie morale’ belge”, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik, jg. 14, 2000, p. 21

<sup>17</sup> Wall Street Journal, 18 februari 2002

<sup>18</sup> Commission Internationale des Juristes, in: Le Monde, 18 februari 2002; Mary Robinson in: Libération, 14 februari 2002

<sup>19</sup> Voor de mening van Van den Wyngaert, zie: De Standaard, 15 februari 2002

Lekken in de pers maakten in de loop van 2001 een sereen echter onmogelijk. De pers meende een tegenstelling te zien tussen liberalen en groenen, waarbij de tweeden de eersten ervan verdachten de hele genocidewetgeving overboord te willen gooien, ondanks de verzekering van de eerste minister: “Dat zo’n aanhoudingsbevel kan bestaan, is belangrijker dan de diplomatieke blutsen en builen die we erdoor oplopen en nog zullen oplopen.”(20)<sup>20</sup>

### 2.3. Afrikabeleid

Ook het Afrikabeleid is het voorwerp van contradictoire evaluaties. Toen Louis Michel van bij zijn aantreden aankondigde een actief Afrikabeleid te willen voeren, vertrok hijzelf – en met hem vele commentatoren – van de overtuiging dat hij daarmee een einde maakte aan zou maken aan wat omschreven werd als “het zachte *disengagement* van de vorige, Vlaams-socialistische, voorgangers”.(21)<sup>21</sup> Michel zelf erkende echter al spoedig dat zijn beleid naadloos aansloot bij de krijtlijnen uitgezet door Frank Vandenbroucke in 1995 en dat toen op een ruime consensus kon rekenen binnen de Belgische politieke klasse.(22)<sup>22</sup>

Drie jaar Afrikabeleid levert, afhankelijk van het gezichtspunt, een tegenstrijdige evaluatie op. Voor de enen is het Afrikabeleid een toonbeeld zelf van ethische diplomatie en is alleen al het feit dat, in afwezigheid van concrete Belgische belangen, de Belgische diplomatie zich dermate actief inzet om het Centraal-Afrikadossier op de internationale agenda te houden, een krachttoer op zichzelf. Nog anderen constateren dat ondanks al het activisme in de regio de Belgische diplomatie niet de ruggengraat en de dimensie heeft om een doorslaggevende rol te spelen. Herhaaldelijk wordt ook te kennen gegeven dat de Belgische Afrikapolitiek te ad-hoccerig gebeurt en dat momenten van activisme afgewisseld worden met lange maanden van inactiviteit, door het ontbreken van een voldoende grote institutionele onderbouw van het beleid. In de loop van 2002 werd bovendien van Vlaamse zijde herhaaldelijk geopperd dat het liberale Afrika-activisme in feite een klassiek affairisme verborg; geconcentreerd rond de regio van Lubumbashi, wat door Guy Verhofstadt en door Louis Michel met klem werd tegengesproken.

### 2.4. Europese voorzitterschap

Contradictoir is ook de evaluatie van het Belgische EU-voorzitterschap. Het begon reeds in mei 2001, toen Guy Verhofstadt de prioriteiten aankondigde van het Belgische voorzitterschap dan pas anderhalve maand later van start zou gaan. Sommigen vonden het niet echt getuigen van *fair play* ten opzichte van Zweden dat toen midden in zijn voorzitterschap zat. Anderen waren van oordeel dat zestien prioriteiten opsommen in feite hetzelfde betekende als geen prioriteiten hebben.

Wat niet alle waarnemers beseften, was dat de eerste minister echter de ambitie koesterde om geschiedenis te schrijven met het Belgische voorzitterschap door een ‘historisch compromis’ te realiseren tussen eurosceptici (met name Groot-Brittannië) en eurofielen (zoals België). Hij wou dat bereiken aan de hand van een definitieve bevoegdheidsafbakening tussen het Europese niveau en dat van de lidstaten (alsook van de regio’s). Omschreven als *Kompetenzordnung*, ook wel *Kompetenzabgrenzung* genoemd, zou deze historische deal

<sup>20</sup> Guy Verhofstadt in: *De Standaard*, 20 juli 2000. Zie ook: *De Standaard*, 19 juli 2001

<sup>21</sup> *De Standaard*, 4 juli 2000

<sup>22</sup> L. Michel in: *Journal du samedi*, 23 september 2000

onder de vorm van een slotverklaring van Laken als het ware de Europese constructie voor eens en voor altijd vastleggen – waarmee hij een van de klassieke geloofspunten van de Belgische Europapolitiek overboord gooide, namelijk het open karakter van de Europese constructie.<sup>(23)</sup><sup>23</sup> Verhofstadt ging er evenwel van uit dat op die manier de eurosceptici met de Europese constructie verzoend konden worden. Zij hoefden dan immers niet langer te vrezen voor een ‘*creeping federalism*’ dat de natiestaten geleidelijk zou ontdoen van al hun bevoegdheden om uit te komen in een soort Verenigde Staten van Europa. De eurofielen zouden tevreden zijn omdat een reeks nieuwe competenties, zoals bijvoorbeeld defensie, migratie en asiel, economische coördinatie en voedselveiligheid, op het Europees niveau zouden terechtkomen.<sup>(24)</sup><sup>24</sup>

Louis Michel van zijn kant zag in het EU-voorzitterschap de kans om de mondiale rol van de EU te versterken. Door nauwere onderlinge samenwerking moet de Europese Unie, aldus Michel, uitgroeien tot een autonoom optredende, dragende pijler van een multipolaire wereld, “om te voorkomen dat één enkele grote mogendheid op unilaterale wijze domineert”.<sup>(25)</sup><sup>25</sup>

In de loop van het Voorzitterschap werd het snel duidelijk dat de hooggespannen verwachtingen niet zouden gerealiseerd worden. In de regering klonk herhaaldelijk de bedenking dat de eerste minister teveel *solo slim* speelde, de klassieke Belgische coördinatiekanalen inzake Europese politiek teveel links liet liggen en daardoor onrealistische doelstellingen nastreefde. Het woord *Kompetenzabgrenzung* verdween inderdaad snel uit zijn vocabularium van de eerste minister.<sup>(26)</sup><sup>26</sup> Tijdens de top van Laken kon vastgesteld worden dat de ambitieuze Verklaring van Laken door tal van regeringsleiders veelal als literatuur werd aangezien. In plaats van het debat over de toekomst van Europa te kanaliseren, werd het algemeen aangezien als niet meer dan één van de talrijke teksten voor de deelnemers aan dit debat.

Daarnaast creëerden de terreuraanslagen van 11 september in New York en Washington onverwachts een nieuwe solidariteit met de Verenigde Staten die de ambities om een minder door Washington gedomineerde wereldorde op te zetten, onrealiseerbaar maakten. Zowel eerste minister Verhofstadt op de informele top in Gent in oktober 2001 als nadien Louis Michel op de Top in Laken in december constateerden dat het draagvlak voor hun meer afstandelijke solidariteit met de Verenigde Staten daartoe helemaal ontbrak. In tegenstelling tot de Belgische ambities toonde de Europese Unie zich niet in staat leiderschap uit te oefenen in de internationale evolutie na 11 september. “En dat de Unie (in tegenstelling tot conflicten in het verleden) met één stem sprak is weliswaar correct, maar wat is er de meerwaarde van als die ene stem voornamelijk echode wat in Washington werd gesouffleerd?”<sup>(27)</sup><sup>27</sup> Inzake de Europese buitenlandse politiek telde voor het Belgische voorzitterschap, aldus een wel erg

<sup>23</sup> Vergelijk met eerste minister Dehaene in 1996: “(Een ander) dwaalspoor ligt in een eenmalige bevoegdheidsafbakening. Zulks zou het dynamisch en evolutief karakter van het integratieproces aantasten. De eerste pijler ‘betonnen’ in een eenmalige, strakke bevoegdheidsafbakening zou immers snel leiden tot een verlamming van de Gemeenschap. Wanneer de nood aan een verdiepte, geïntegreerde samenwerking zich manifesteert in een nieuwe sector of domein, dan moet ook hierop de communautaire methode toegepast kunnen worden.” (Kamer, Parlementaire Handelingen, 26 maart 1996, p. 1512)

<sup>24</sup> Over Verhofstadts ambitie, zie: Knack, 20 december 2000, De Standaard, 25 juni 2001, Knack, 5 december 2001

<sup>25</sup> Toespraak van L. Michel ter gelegenheid van de opening van de Diplomatieke Contactdagen, Brussel, 4 september 2000. Inzake de autonome Europese defensie, zie: Verhofstadt, 21 september 2000

<sup>26</sup> Knack, 5 december 2001. Zie ook het commentaar van J.-L. Dehaene in: De Morgen, 10 december 2001

<sup>27</sup> Vos, H., Baillieul, E., Het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie: de afrekening en een blik vooruit. Gent, Demokritos, 2002:2, p. 5

streng commentaarschrijfst, niet het resultaat, maar wel de mogelijkheid voor de Belgische bewindslieden om “voortdurend in het (media-)zonnetje” te staan.(28)<sup>28</sup>

De resultaten van de zestien aangekondigde prioriteiten van mei 2001 zijn bovendien niet eenduidig. Globaal genomen is het resultaat volgens vele waarnemers zeker niet slecht te noemen: in talrijke vakraden werden complexe dossiers tot een goed einde gebracht en vele ministers hebben elk op hun terrein successen geboekt. Maar zij voegen hier meteen aan toe dat men zich de vraag moet stellen wat de invloed of de verdienste van het voorzitterschap in dit alles was. En concluderen: “Wat we van het Belgisch voorzitterschap onthouden, is dus weinig eenduidig. Een scheut voluntarisme in de verklaring van Laken, veel machteloosheid in het externe optreden. Goed beheer van enkele dossiers, diplomatieke incidenten in andere. Voor sommigen is Louis Michel een toonbeeld van politieke moed, voor anderen een olifant met weinig ervaring in de porseleinwinkel.”(29)<sup>29</sup> Een Nederlandse krant plakte er cijfers op: vlijt 9, gedrag 5, uitvoering 5.(30)<sup>30</sup>

In plaats van deze relativerende bemerkingen, is ook een veel positievere lectuur mogelijk van het Belgische voorzitterschap. Wat de toekomst van Europa betreft, werd, terecht, opgemerkt dat het Belgische voorzitterschap een heel nieuw instrument boven de doopvont heeft gehouden en dat precies hierin het belangrijkste resultaat ligt van het voorzitterschap.(31)<sup>31</sup> Het gebruik van de Conventie-methode maakt het mogelijk om nieuwe groepen in de tot dan toe besloten Europese besluitvorming op te nemen, wat de mogelijkheid inhoudt om de nationale blocages die sedert 1997 een verdieping van de Unie verhinderden, te neutraliseren.(32)<sup>32</sup> Als een neveneffect hiervan is er voor het eerst sedert het EDG-debâcle van 1954 opnieuw sprake van een poging om een publiek debat over de toekomst van Europa te lanceren.(33)<sup>33</sup>

Ook de EU-reactie op de gebeurtenissen van 11 september is in de ogen van andere waarnemers niet negatief te noemen. Wat ook de onvolkomenheden mogen geweest zijn, “cela ne doit pas occulter l’importance d’une position commune ferme sur les réactions américaines et des nouvelles initiatives dans la coopération policière et judiciaire.”(34)<sup>34</sup> Dat is ook de mening van Louis Michel zelf.(35)<sup>35</sup>

#### 2.4. België, de Afghaanse ‘oorlog’ en de transatlantische solidariteit

Zoals reeds aangegeven, was het van bij het begin van de paars-groene regering in 1999 de uitgesproken bedoeling van Louis Michel om een meer afstandelijke diplomatie ten opzichte van de Verenigde Staten gestalte geven: “Ik wil niet de knecht zijn van de Verenigde Staten,” luidde het in een van zijn eerste grote kranteninterviews.(36)<sup>36</sup> Hij zou er herhaaldelijk de nadruk op leggen dat in de huidige multipolaire wereldorde de Europese Unie een eigen rol te

<sup>28</sup> Mia Doornaert in: De Standaard, 20 november 2001

<sup>29</sup> Vos, Baillieul, o.c., p. 6

<sup>30</sup> De Volkskrant, 18 december 2001

<sup>31</sup> De Standaard, 14 december 2001

<sup>32</sup> Dehousse, F., Le Traité de Nice et la déclaration de Laeken. Brussel, CRISP, CH 1735, 2001, p. 42

<sup>33</sup> Koen Lenaerts in: De Standaard, 29-30 december 2001

<sup>34</sup> Franklin Dehousse in: La Libre Belgique, 17 december 2001

<sup>35</sup> L. Michel in: La Dernière Heure, 15 januari 2001

<sup>36</sup> Financieel Economische Tijd, Le Soir, 4 september 1999



spelen heeft en kreeg hiervoor de steun van eerste minister Verhofstadt die gewaagde van een noodzakelijke “autonome” rol van de Unie inzake veiligheids- en defensiepolitiek.(37)<sup>37</sup>

De massamoord van 11 september maakte deze optie evenwel minder evident. Zowel in buiten- als in binnenland klonk geregeld zware kritiek op wat beschouwd werd als een te lauwe Belgische solidariteit met de Verenigde Staten. Een georchestreerd lek in de New York Times leek het uitschijnen dat België als enig Europees land een “abnormale” terughoudendheid aan de dag legde om informatie over verdachte terroristen door te spelen aan de Verenigde Staten.(38)<sup>38</sup> Het was echter de Belgische vraag om verduidelijking inzake het invoeren van artikel 5 van het NAVO-handvest – een historisch precedent – dat door buitenlandse en binnenlandse waarnemers beschouwd werd als een ernstige inbreuk op de solidariteit met een getroffen NAVO-lidstaat. Ook al bleek naderhand dat de meeste Europese landen dezelfde bedenkingen hadden geformuleerd als België, zou in eigen land de christendemocratische oppositie blijven hameren op de “weifelende houding” van de Belgische regering die het “op die manier (...) bij de NAVO verknoeid” zou hebben.(39)<sup>39</sup> De Belgische terughoudendheid om het conflict in louter militaire termen te bekeken, mocht dan al wijdverspreid zijn in Europa, het zou buitenlandse en binnenlandse waarnemers er niet van weerhouden om de Belgische diplomatie te ridiculiseren.(40)<sup>40</sup>

## 2.5. Eindoordeel vanuit een kortetermijnperspectief

In juli 1999, bij zijn allereerste ontmoeting met het personeel van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, had Louis Michel als ambitie opgegeven: “Je souhaite que notre pays renoue avec sa grande tradition diplomatique, en ayant, à nouveau, une politique étrangère profilée, créative et cohérente. Je souhaite, qu’à nouveau, on puisse dire que la Belgique exerce une influence bien plus importante que sa simple taille géographique.”(41)<sup>41</sup>

Drie jaar later en enkel beoordeeld in het licht van de korte termijn, zullen zeker niet alle waarnemers deze ambitieuze doelstelling geslaagd noemen. Het buitenlands beleid van de paars-groene regering laat zich immers op zeer uiteenlopende manieren evalueren, van zeer positief tot zeer negatief. Kortom op zijn best, een gemengd resultaat, maar geen echte hoogvlieger.

De historische betekenis – de *tendances lourdes* – van een buitenlands beleid kunnen echter niet afgelezen worden van een evaluatie die enkel op een kortetermijnblik berust.

## 3. Opeenvolgende prioriteiten in historisch perspectief

Er komt een heel ander beeld te voorschijn, met andere accenten en andere conclusies, indien de drie jaar paars-groen buitenlands beleid tegen de lange termijn worden afgewogen – een oefening die veel minder wordt gemaakt, omdat ze minder spectaculair oogt en ze

<sup>37</sup> “Een visie op Europa.” Toespraak van G. Verhofstadt voor het European Policy Center, 21 september 2000

<sup>38</sup> New York Times, 17 oktober 2001

<sup>39</sup> Pieter De Crem in: P-magazine, 20 maart 2002

<sup>40</sup> Wall Street Journal, 18 oktober 2001; The Economist, 20 oktober 2001; Robert Kagan in: De Standaard, 22-23 november 2001; De Standaard, 18 oktober 2001

<sup>41</sup> Toespraak van L. Michel voor het personeel van het ministerie van buitenlandse zaken, Brussel, 20 juli 1999

veronderstelt dat men de moeite neemt om achterom te kijken.<sup>(42)</sup><sup>42</sup> Nochtans is zulk een prisma noodzakelijk om het primaire in het beleid te kunnen onderscheiden van het secundaire en stijl van substantie. Op de lange termijn beoordeeld, staat het buitenlands beleid tussen 1999 en 2002 onmiskenbaar in het teken van de continuïteit. De opeenvolgende prioriteiten in de Belgische diplomatie kunnen alle gesitueerd worden in oudere trends, sommige zo oud als België zelf, terwijl andere uit de jaren negentig stammen.

### 3.1. Economische en commerciële belangenbehartiging

Meer dan welke andere doelstelling ook, heeft het Belgisch buitenlands beleid sedert het ontstaan van het land grote energie gestoken in het nastreven van de economische voorspoed, dat steeds als een prioritair vitaal of nationaal belang werd aangezien.

Nog geen decennium na het ontstaan van België als onafhankelijke staat rapporteerde de Franse gezant in de Belgische hoofdstad dat: “Les Belges s’occupant en général très peu de spéculations politiques ou morales, leur principale attention se fixe d’ordinaire exclusivement sur les intérêts matériels.”<sup>(43)</sup><sup>43</sup> Met de regering-Verhofstadt werd de economische belangenbehartiging via de buitenlandse politiek opnieuw een prominent onderdeel van de diplomatieke inspanningen van het ministerie van buitenlandse zaken, maar nu ook van de internationale actie van de deelstaten.

In tegenstelling tot de veiligheidspolitiek waar de Belgische diplomatie dikwijls een eerder passieve of suivistische houding innam – wat te maken heeft met de beperkte machtsmiddelen van België – heeft de Belgische diplomatie zich dikwijls assertief en zelfs agressief getoond telkens economische en commerciële belangen in het gedrang waren. De dioxine-diplomatie van 1999 schrijft zich in deze langetermijntrend in.

Toch schuilt achter deze ‘dioxine-diplomatie’ nog een andere dimensie. Na 1947 was de economische diplomatie grotendeels *business as usual* geweest. Sedert de jaren 50 was de uitbouw van de Europese eenheidsmarkt de belangrijkste taak geworden inzake economische diplomatie. Tegen de achtergrond van een voorspelbare geo-economische omgeving, beheerd door de Bretton-Woodsmechanismen en de onbetwiste Amerikaanse economische en monetaire suprematie, kwam de eenheidsmarkt immers tegemoet aan de vitale economische belangen van het land. De bilaterale economische belangenbehartiging werd daardoor punctueel en secundair en werd binnen het diplomatieke corps beschouwd als een wat minderwaardig onderdeel van het diplomatieke werk.

Vanaf 1997 werd binnen het ministerie echter voor het eerst opnieuw gewezen op de noodzaak om een meer dynamische bilaterale belangenbehartiging, vooral op economisch vlak. Het einde van de Koude Oorlog dwong de Belgische diplomatie ertoe om zich opnieuw te buigen over het ‘Belgisch belang’. Teveel tijd ging, aldus de initiatiefnemers, naar grote architecturale debatten, vooral in de politico-militaire sfeer, waar de inbreng van België hoe

---

<sup>42</sup> Voor de langetermijnevolutie van het Belgisch buitenlands beleid, verwijs ik naar mijn België en zijn buitenlandse politiek. 1830-2000 (derde volledig herziene en aangevulde editie). Leuven, Van Halewyck, 2001. Een gedeeltelijke vertaling in het Frans (1940-2000) is verschenen onder de titel: La politique extérieure de la Belgique. Au cœur de l’Europe, le poids d’une petite puissance. Bruxelles, De Boeck Université (Pol-His), 2002.

<sup>43</sup> Gecit. in: De Ridder, A., Les projets d’union douanière franco-belge (1836-1843). Brussel, Maurice Lamertin, 1932, p. 200

dan ook marginaal was. Het Belgisch belang – en dus ook het belang van het ministerie – lag er volgens hen in om, naast de toegenomen coördinatiefunctie, het accent opnieuw te leggen op een meer alerte economische belangenbehartiging.

Dat had te maken met een wijziging van de internationale economische omgeving in de loop van de jaren 90. Deze werd opnieuw gekenmerkt door grote nervositeit en vooral competitiviteit, die voorsproten uit een reeks parallelle ontwikkelingen: de liberalisering die ingezet was in de jaren 80, een versnelling van de mondialisering, de afwezigheid van monetaire stabiliteit, de verschuivende economische machtsverhoudingen tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie en de uitbreiding van de handelagenda, die vroeger hoofdzakelijk beperkt was tot goederen, maar nu steeds meer diensten en de producten van de informatie- en biotechnologie omvatte.<sup>(44)</sup> Net zoals de overige OESO-landen reageerde ook de Belgische diplomatie met een nieuwe nadruk op de bilaterale economische en commerciële belangenbehartiging.

### 3.2. De krijtlijnen van de Belgische Europatraditie

Toen de Europese constructie boven de doopvont werd gehouden, behoorde België – in tegenstelling tot de populaire mythe – niet tot de enthousiaste medestanders, integendeel zelfs. In de eerste jaren heeft België het Europees supranationalisme actief tegengewerkt, vanuit dezelfde bekommernis als vandaag te zien is bij de meeste kandidaat-lidstaten, namelijk het verlies van nationale soevereiniteit.

Het is de grote verdienste geweest van Paul-Henri Spaak dat hij de Belgische Europapolitiek definitief in de richting van het supranationalisme heeft gestuurd. Als een van de eersten heeft Spaak zich gerealiseerd dat het supranationalisme een betere bescherming bood aan de kleine lidstaten dan het klassieke machtsevenwicht. De ervaring heeft intussen geleerd dat formele bevoegdheidsafstand inderdaad leidt tot een vermindering van de mogelijke pressiemiddelen van de grote buurlanden op België. In ruil voor de afstand van soevereiniteit, wint België aan relatieve invloed. De communautaire methode omvat immers een aantal waarborgen tegen machtsmisbruik, zoals het Hof van Justitie, de delicate balans in het systeem van gekwalificeerde meerderheid die de kleine landen bevoordeelt en, boven al, de centrale rol van de Commissie. Hoewel deze laatste niet steeds is opgetreden op een manier, zoals gewenst door de kleine lidstaten, blijft zij hun objectieve bondgenoot bij uitstek. Toen Guy Verhofstadt eind 2000 verklaarde dat hij voorstander is van een sterke Commissie en zelfs haar omvorming tot een “volwaardige uitvoerende macht” dat situeert hij zichzelf daarmee dus in een rechte lijn beginnende bij Paul-Henri Spaak, maar tevens in het klassieke verweer van de Belgische diplomatie tegen een te groot overwicht van de grote mogendheden, onder de vorm directoriumformules, contactgroepen of informele onderonsjes.

Het supranationalisme als verdedigingsmechanisme van de kleine lidstaten tegen een terugkeer van een brute machtspolitiek, is nochtans niet het allereerste vitale belang dat de Belgische diplomatie nastreefde door de Europese constructie heen. Veel ouder dan deze doelstelling, was immers de economische doelstelling achter de Europese constructie. Reeds in het interbellum toonde België zich een enthousiast voorstander van een economisch eengemaakt Europa – in tegenstelling tot zijn koudwatervrees tegenover een politiek Europa. Voor België bood een economisch Europa gebouwd op multilaterale vrijhandelsprincipes een

<sup>44</sup> Coolsaet, R., *‘Trade is War.’ Belgium’s economic diplomacy in the age of globalisation*. Leicester, University of Leicester, Centre for the Study of Diplomacy, DSP Discussion Papers, nr. 62, 2000

veel stabielere macro-economische en commerciële omgeving dan een Europees continent gekenmerkt door protectionisme.

Het derde vitale belang dat België met zijn Europapolitiek nastreefde is van zeer jonge datum en heeft te maken met het verschil tussen euro-federalisme en supranationalisme. Vele waarnemers maken geen onderscheid tussen beide. Dat heeft niet zozeer te maken met slordig taalgebruik, maar met onzorgvuldig denkwerk. Als beide vlaggen dezelfde lading zouden dekken, dan kan je niet verklaren waarom uitgerekend Spaak vóór het supranationalisme en tégen een federaal Europa was. België heeft zich pas in de loop van de jaren 70 voor het federalisme uitgesproken – overigens zonder er sprake is van enige blauwdruk. In feite bestaat de eurofederale ambitie van België uit een reeks reflexen of richtsnoeren :

- het Europees federalisme maakt het mogelijk om de binnenlandse omvorming van België tot een federale staat harmonieus te laten verlopen;
- voor België is de Europese constructie steeds een ‘open constructie’ geweest, m.a.w. er zijn geen taboes voor België wat betreft de beleidsdomeinen die naar het Europese niveau kunnen doorgeschoven worden – of nog anders gezegd, België is nooit voorstander geweest om de Europese constructie voor eens en voor altijd te betonnen in een definitieve bevoegdheidsafbakening;
- drie, heeft het Belgische Europeabeleid zich, wellicht definitief, de visie eigen gemaakt van een politieke gemeenschap waarvan de finaliteit in zichzelf ligt besloten en die aan geen enkele andere organisatie schatplichtig is. Als ik vandaag de premier en de minister van buitenlandse zaken voortdurend hoor spreken over een multipolaire wereld, waarbij Europa over een “autonome” Europese defensie moet beschikken, om te kunnen uitgroeien tot één van de dragende pijlers ervan, en aldus te “voorkomen dat één enkele grote mogendheid op unilaterale wijze domineert”, dan klinkt hierin niet alleen de visie van voormalig stafchef, generaal Charlier: “Une Europe politiquement unifiée doit avoir une politique de sécurité et de défense propre, non subordonnée à aucune autre organisation” (1991). Met deze visie knoopt België bovendien opnieuw aan bij het naoorlogse concept van Europa als een derde weg tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, wat toen enkel door een kleine groep Europese federalisten werd verdedigd en door Spaak werd verworpen. Precies deze nieuwe optie maakt het mogelijk om het oude dilemma op te lossen waarmee conservatieve Europa-voorstanders vruchteloos gekampt hadden, namelijk hoe een meer autonome Europese stem in de wereldpolitiek verzoenen met Atlantische loyaliteit;
- ten slotte, vierde richtsnoer: de erkenning, sedert de jaren 70, dat het Europese niveau het geprivilegieerde niveau moet worden voor politiek-economische besluitvorming, omdat de staten niet langer bij machte zijn op eigen krachten de macro-economische omgeving te organiseren.

Bekeken vanuit de lange termijn mag gerust geconcludeerd worden dat de ambitie van eerste minister Verhofstadt om via zijn idee van *Kompetenzabgrenzung* een definitieve bevoegdheidsverdeling vast te leggen, a-typisch was in de Belgische Europatraditie. Hij werd hierin niet gevolgd door de meeste van zijn directe medewerkers, maar evenmin door L. Michel of door VLD-voorzitter Karel De Gucht.<sup>45</sup> Dat hij deze doelstelling nadien heeft bijgesteld illustreert precies dat het open karakter van de Europese constructie wat België betreft een *tendance lourde* is geworden. Toch heeft dit concept van een ‘gebetonneerd’ Europa zijn weg gevonden in de Verklaring van Laken, zij het in een afgezwakte versie.

---

<sup>45</sup> De Standaard, 29 mei en 11 juli 2001; De Morgen, 30 mei 2001

Eveneens bekeken vanuit de lange traditie schrijven de pro-Europese standpunten van deze regering op het vlak van veiligheids- en defensiepolitiek zich naadloos in in de koerswijziging opgetreden sedert de jaren 70. Het spontane Atlantische denken dat het Belgische buitenlandse beleid zo lang kenmerkte na 1947, heeft thans plaatsgemaakt voor een even spontaan Europees denkkader inzake defensie.

Vele waarnemers hebben het Belgische pleidooi voor de Conventie-methode omschreven als de belangrijkste innovatie in het Belgische Europabeleid. Dat is zeker ten dele juist. Binnen de Belgische diplomatie en politiek luidde het heel lang dat hoe minder je over Europa sprak, hoe beter het was. Vandaar dat traditioneel het Europabeleid opgesteld werd binnen een select clubje. Jean-Charles Snoy et d'Oppuers omschreef in die zin de Europapolitiek ooit als een "tactique d'enveloppement amenant insensiblement les Européens au point de non retour dans le processus d'unification de l'Europe."<sup>(46)</sup> Tegen het midden van de jaren 90 waren de Europese besluitvormers er daarentegen van overtuigd geraakt dat zolang Europa als een technocratisch project overkwam, de onomkeerbaarheid van het proces niet alleen nooit verzekerd zou zijn. Het zag er daarenboven naar uit dat met de klassieke intergouvernementele methode geen verdere verdieping van de Europese constructie mogelijk zou zijn, omdat zij steeds minder resultaten bleken op te leveren. Vanuit het besef van het afnemend grensnut van deze IGC-methode, werd België vanaf de regering-Dehaene dan ook pleitbezorger van een meer open werkmethode om nieuwe stappen te zetten in de Europese integratie, waarbij de selecte kring van besluitvormers wordt opengegooid om vertegenwoordigers van regeringen, parlementen én van de geïnteresseerde publieke opinie in te sluiten.<sup>(47)</sup> Deze methode werd voor het eerst toegepast bij de opstelling van het Handvest van fundamentele rechten van de Europese Unie.

### 3.3. De ethische diplomatie

Wie de moeite doet om achterom te kijken, zal snel constateren dat 'ethische' of 'morele' normen ook in het verleden een belangrijke rol gespeeld hebben in de internationale politiek en ook, dat de deze dimensie niet alleen in België, maar in alle westerse landen sterk is toegenomen sedert het midden van de jaren 80. Het zagezegd nieuwe ethische karakter van de Belgische diplomatie dient daarom gerelativeerd te worden.

Historische voorbeelden zijn legio: de achttiende-eeuwse internationale campagne voor de afschaffing van de slavernij; de internationale weerzin tegen de slachtpartijen in de Krimoorlog (1854) en in Solferino (1859), die leidde tot de oprichting van het Rode Kruis en de opstelling van de Geneefse Conventies; de Angelsaksische campagne tegen Leopolds beleid in het Congo-bekken; de negentiende-eeuwse vredesassociaties die de toenmalige regeringen gedwongen hebben aan te schuiven aan de onderhandelingsstafel in de eerste en de tweede Haagse Vredesconferenties. Het zijn alle evidente voorbeelden van ethische normen die door wat wij vandaag zouden omschrijven als 'niet-gouvernementele organisaties' met min of meer succes in de internationale politieke verhoudingen werden opgenomen.

In de loop van de jaren 1980 constateren we echter een nieuwe verdieping en veralgemening van ethische en normatieve accenten in de diplomatie van zowat alle westerse staten. Met zijn

<sup>46</sup> Snoy et d'Oppuers, J.-C., "Le rôle du Benelux dans la relance européenne en 1955", in: Belgisch buitenlands beleid en internationale betrekkingen. Liber Amicorum Omer De Raeymaeker. Leuven, Leuven University Press, 1978, p. 228

<sup>47</sup> Frans Van Daele, in: De Standaard, 29 juni 2001

nadruk op de naleving van de mensenrechten in reactie op de repressie op de campus van Lubumbashi in mei 1990, schreef ook België zich in deze trend in, die in de loop van de jaren negentig zou leiden tot een reeks ‘ethische’ acties en standpunten.

In de eerste helft van het decennium leidde de voorbereiding voor de mondiale VN-conferenties tot overleg tussen het ministerie van buitenlandse zaken en actoren waarmee het weinig vertrouwd was, zoals vrouwen- en niet-gouvernementele organisaties, leefmilieu- en derde-wereldgroepen, academici en externe experts – het laatste voorbeeld hiervan is de open brief van Verhofstadt aan de ‘andere-mondialisten’ (in onjuist Nederlands: de ‘anti-globalisten’).

In de discussies rond de oprichting van een internationaal strafhof, in 1997 en 1998, zat de Belgische diplomatie van bij het begin op een maximalistische lijn. In de wereldwijde campagne tegen antipersoonsmijnen, tussen 1995 en 1997, speelde de Belgische diplomatie, op initiatief van Erik Derycke, een eersterangsrol. In de jaren 90 werd ook aan ‘stille’ *shuttle*-diplomatie gedaan, met name tussen Palestijnen en Israëli’s rond het statuut van Jeruzalem en, bij het begin van het Noord-Ierse vredesproces, tussen de Noord-Ierse katholieken en Groot-Brittannië.

Deze nieuwe klemtonen die in de loop van het decennium werden gelegd in het buitenlands beleid waren voorbeelden van ‘niche-diplomatie’, m.a.w. specifieke deelaspecten van de internationale relaties die door regering en diplomatie hoog op de diplomatieke agenda werden geplaatst. Het is in deze traditie dat de ethische diplomatie van Louis Michel zich inschreef. Het verschil met het verleden lag dus minder in de ethische of normatieve dimensie op zich, maar eerder in de manier waarop deze in de verf werd gezet.

Die normatieve diplomatie betekende niet dat daarmee het Belgisch buitenlands beleid uit de vertrouwde bedding van de behartiging van de vitale belangen van het land losraakte. Het waren complementaire diplomatieke acties, die de essentie van de diplomatieke actie niet wijzigden, maar die wel het grote voordeel inhielden dat de canyon die de Belgische diplomatie en de geïnteresseerde publieke opinie in de jaren 80 scheidde, ten dele opnieuw gedicht kon worden.

Bekeken van op een afstand is inderdaad opvallend hoe de Belgische diplomatie op 15 jaar tijd een ware gedaanteverandering heeft ondergaan. In het midden van de jaren 80 werd het ministerie door velen, ook binnen de politieke klasse, gezien als een ‘staat in de staat’, een oubollige administratie, die stilaan irrelevant aan het worden was, ondermeer omwille van de staatshervorming. Tegen het einde van de jaren 90 was het ministerie van buitenlandse zaken er in geslaagd het roer om te gooien, de relaties met de politieke elite te herstellen en zich opnieuw een centrale plaats te verzekeren in de buitenlandse relaties van België, enigszins vergelijkbaar met zijn positie in de beginjaren van de Belgische staat en in het interbellum.

### 3.4. Het komen en gaan van de Belgische Afrikapolitiek

Zoals Louis Michel zelf is gaan beseffen, heerst er in het Belgische Afrikabeleid een grotere continuïteit dat hijzelf vermoedde toen hij aantrad.<sup>48</sup> Er is wel degelijk sprake geweest

<sup>48</sup> ‘La politique belge en Afrique. Les implications pour les forces armées belges.’ Toespraak van L. Michel op het KHID-colloquium ‘Invloed van de nieuwe Belgische Afrika-politiek op de strijdkrachten’, Brussel, 7 maart 2001

van een breuk in dit beleid – maar deze heeft plaats gevonden op het einde van de jaren 80 en het begin van de jaren 90.

Aan het begin van de jaren 90 was er geen blauwdruk geschreven voor een ‘nieuw Afrikabeleid’, maar de ad-hoc reacties van de opeenvolgende Belgische regeringen hadden zich op enkele jaren tijd ontwikkeld tot de krachtlijnen van wat als de derde Afrikapolitiek kan omschreven worden, na de eerste, dynastieke fase en de daaropvolgende lange periode van onderaanneming. Tussen 1989 en 1995 groeide een ‘politiek’ Afrikabeleid waarvan de ijkpunten voor het eerst sedert 1908 door de politieke klasse zelf werden aangebracht en die als constanten door de jaren 90 heen lopen.

Een eerste constante is de blijvende geografische concentratie op Centraal-Afrika. Deze heeft verscheidene oorzaken. Vooreerst blijkt het nog steeds zo te zijn dat in de mate er sprake is van belangstelling voor Afrika in België, deze grotendeels naar Centraal-Afrika blijft gaan. Een meer belangrijke structurele oorzaak ligt in de toegevoegde waarde die België in deze regio wordt toegeschreven. De internationale gemeenschap verwacht van de Belgische diplomatie een eigen interpretatie en actie in deze regio en verwacht die niet van België voor andere regio's op hetzelfde continent. Precies om die reden vroeg de Raad Algemene Zaken van de EU in mei 2001 aan België om een Europees beleid voor de regio te ontwikkelen. Deze verwachting maakt het een land als België mogelijk om, in dit dossier, een rol te spelen die de geografische omvang van het land verre overstijgt en aldus erkend te worden als een cruciaal medespeler. Ten derde, blijft in Centraal-Afrika zelf, en met name in Congo, het “collectieve onderbewustzijn” vooralsnog steeds vertrouwen schenken aan België dat precies door zijn omvang minder verdacht is.<sup>(49)</sup>

Een tweede constante in het beleid sedert het begin van de jaren 90 is de multilaterale inschakeling van het Belgische Afrikabeleid. Deze is gestart in 1992 met de vorming van de zogeheten ‘trojka’. Opgericht met de bedoeling de coördinatie en harmonisering van het beleid van deze drie landen ten aanzien van Zaïre te stimuleren, werd deze formule nadien verder gezet (met wisselend succes) met een meer uitgebreide agenda die de hele Centraal-Afrikaanse regio omvatte. Tegen het einde van het decennium had deze formule echter grotendeels zijn slagkracht verloren en kwam de EU-inschakeling in de plaats. Deze multilateralisering, onder de vorm van de trojka of van een EU-inschakeling, wordt beschouwd als een multiplicator van de Belgische inspanningen en vormt het methodologisch *acquis* van het Belgisch Afrikabeleid.

Een derde constante in het Belgisch Afrikabeleid sedert het begin van de jaren 90 betreft de inhoud van het beleid. Zonder dat er aanvankelijk sprake was van een zorgvuldig opgestelde blauwdruk heeft het Belgisch Afrikabeleid zich sedert het begin van jaren 90 hoofdzakelijk gearticuleerd rond de drie grote assen: steun aan democratisering en mensenrechten (sedert mei 1990), aandacht voor de regionale dimensie (sedert oktober 1990) en steun aan Afrikaanse vredeshandhaving (sedert 1992). Deze drie assen vormen het inhoudelijke *acquis* van het derde Belgische Afrikabeleid.

Het Belgisch Afrikabeleid van de jaren 90 werd echter ook gekenmerkt door een afwisseling van dynamisme en passiviteit, wat precies een verklaring biedt voor de indruk dat het actieve Afrikabeleid van Louis Michel vanaf 1999 een breuk met het verleden betekende. Grosso modo is er sprake van een actief Afrikabeleid in de periode 1990 tot april 1994, van oktober

---

<sup>49</sup> Interview met Muebi Nsomi (Unikin) in: *Le Soir*, 22 november 1999

1994 tot het midden van 1995 en vervolgens vanaf het aantreden van Louis Michel in 1999. Elk van deze actieve periodes stond in het teken van een specifiek actiepunt dat geïdentificeerd was als de sleutel om de kern te bereiken van de heersende instabiliteit.

Tegen het einde van de jaren 90 was de toestand nog complexer geworden dan voordien: een 'oorlog zonder grenzen' in Centraal-Afrika, geïnternationaliseerd door de betrokkenheid van zowat alle landen in de regio en die volgens sommigen aan bijna 3 miljoen mensen het leven heeft gekost, een interne paralysie in vooral Burundi en Congo, het uitblijven van een politieke dialoog en van perspectieven op behoorlijk bestuur in Congo.

De complexiteit van deze omgeving vergde aldus opnieuw een centraal concept, dat ook ditmaal tot doel had naar de bron te gaan van de structurele instabiliteit in de regio. In zijn 'Conclusies van het overleg van de Belgische expertise over Centraal-Afrika' van maart 2000 ging Louis Michel uit van de noodzaak om op drie verschillende, maar onderling verbonden, fronten tegelijkertijd actie te ondernemen, zonder vooruitgang op het ene afhankelijk te maken van vooruitgang op de andere.<sup>50</sup> Deze drie assen waren: het verzekeren van de regionale stabiliteit, m.a.w. de ondersteuning van het Lusaka-proces; het ondersteunen van de opbouw van de rechtsstaat, wat zowel de steun aan de *société civile* omvat als de institutionele steun met het oog op *good governance*; het bevorderen van de economische en sociale ontwikkeling. Net zoals eerder Vandenbroucke, was het met dit concept dat de Belgische diplomatie actief tussenbeide kwam in de internationale gemeenschap. De moord op Laurent-Désiré Kabila, in januari 2001, en zijn opvolging door zijn zoon Joseph Kabila creëerden voor het eerst de ruimte om deze intenties toe te passen. In de loop van 2001 kreeg het Akkoord van Lusaka een begin van uitvoering, wat door België, op 30 juni 2001, beantwoord werd met een gedeeltelijke herneming van de structurele samenwerking met het land.

Tussen deze periodes van diplomatiek en politiek dynamisme waren er echter periodes van passiviteit en afwezigheid van eigen initiatieven. Dat was met name het geval tussen april en oktober 1994, als gevolg van de mislukking van het Arusha-proces inzake Rwanda, de omvang van de genocide en de moord op de Belgische blauwhelmen. Dat was tevens het geval tussen de zomer van 1995 en juli 1999. Toenmalig minister van buitenlandse zaken Erik Derycke zou, verwijzend naar deze periode, erkennen dat Congo en Centraal-Afrika "geen prioriteit (waren) voor de regering-Dehaene. Men verwachtte van mij dat er rond Congo geen moeilijkheden zouden ontstaan. We beperkten ons tot humanitaire hulp. Formeel werd echter nooit gezegd het Afrikabeleid *low profile* te houden."<sup>51</sup> In deze periode werden herhaaldelijk de kritiek geuit dat België zich beperkte tot een "virtueel" Afrikabeleid en tot een *damage control* met het oog op de binnenlandse politieke situatie. In Afrika zelf klonk het dat België zich beperkte tot een voorzichtig '*fence-sitting*'.

Het is precies de afwezigheid van een vitaal Belgisch belang inzake Afrika dat een verklaring biedt voor de opeenvolging van verzuim en activisme in de Belgische Afrikapolitiek. Het eerste vloeit voort uit de – klassieke – onverschilligheid voor Afrika bij het grootste deel van de maatschappelijke elite in België. Het tweede spruit voort uit het belang dat een minderheid in België – ook dit is klassiek – steeds aan Afrika gehecht heeft, zij het om zeer uiteenlopende redenen. Dat impliceert meteen ook dat een regering in het algemeen en een minister van buitenlandse zaken in het bijzonder een relatief grote manoeuvreerruimte en

<sup>50</sup> Le Journal du Samedi, 23 september 2000

<sup>51</sup> Financieel Economische Tijd, 7 januari 2000



bewegingsvrijheid gekregen hebben inzake Afrika, wat de belangrijkste discontinuïteit betekent sedert het begin van de Belgisch-Afrikaanse betrekkingen in augustus 1875.

### 3.5. Binnenlandspolitieke invloed op de buitenlandse politiek

De zogeheten ‘de-federalisering’ van ontwikkelingssamenwerking, waardoor de bevoegdheid inzake internationale solidariteit in min of meer grote mate zou overgedragen worden van het federale niveau naar dat van de deelstaten, is de afgelopen twee jaar het onderwerp geweest van een moeizame discussie, zowel onder de regeringspartijen als tussen de politieke klasse en de niet-gouvernementele organisaties die op dit domein actief zijn. Wat velen betreunden was dat binnenlandspolitieke beweegredenen de doorslag hadden gegeven en dat op geen enkel moment enige aandacht was besteed aan de vraag of deze stap een betere ontwikkelingssamenwerking mogelijk zou maken.

Inhoudelijk hebben de critici het bij het rechte eind. Deze beslissing, die kaderde in een nieuwe grondwetwijziging, had geen uitstaans met het buitenlands beleid en nog minder met de ontwikkelingssamenwerking.

Wie echter een blik wil gooien op de lange termijn, zal constateren dat binnenlandspolitieke beweegredenen bij de vorming van het buitenlands beleid van alle tijden zijn. Voorbeelden van parallelle diplomatie door vorst en regering, door politieke en economische actoren, door politieke partijen en zelfs door de pers zijn zo oud als België zelf. En die inspanningen liepen niet steeds parallel. Ook hier is dus sprake van een constante. Zelfs zonder een inhoudelijk oordeel te vellen, mag men stellen dat de aanpassing van de besluitvormingsarchitectuur inzake buitenlandse betrekkingen aan de federale reorganisatie van de Belgische staat een schoolvoorbeeld is van de impact van binnenlandspolitieke processen op het buitenlands beleid.

## 4. De ‘missing links’ van de Belgische diplomatie

Als continuïteit de klok slaat inzake Belgisch buitenlands beleid, wat ook de regeringssamenstelling moge zijn, dan wijst dat erop dat er inderdaad *tendances lourdes* aan het werk zijn. De stap van continuïteit naar conformisme is echter snel gezet. Het is niet omdat door de decennia heen bepaalde langetermijntrends zich hebben ontwikkeld en blijken te steunen op een vrij ruime consensus in de Belgische maatschappelijke elite, dat er op een gegeven ogenblik geen behoefte zou zijn aan enige kritische reflectie hierover, precies om te verhinderen dat deze trends als een dogma aangezien worden en dat men geen oog meer zou hebben voor nieuwe behoeften.

Er zijn twee onderwerpen die potentieel van belang zijn voor België, maar die momenteel aandacht en diepgang missen. Het zijn bovendien domeinen die de capaciteit van de Belgische overheid te boven gaan.

Het eerste betreft Afrika. Het Afrikabeleid van de jaren negentig heeft een afwisseling getoond van momenten van verzuim en momenten van activisme. Zulke wisselvalligheid veroorzaakt niet alleen nutteloos tijdverlies bij de vorming van elke nieuwe regering, maar tast daarenboven de coherentie en de duurzaamheid van een beleid aan. Om dat op te vangen

moet het Afrikabeleid, waarvan de inhoud en methode doorheen de jaren 90 een consensus hebben verworven, een groter draagvlak krijgen dan thans het geval is. Op eigen kracht kan het ministerie van buitenlandse zaken dit draagvlak echter onvoldoende verzekeren, als gevolg van de onderbezetting van de Afrika-desk. Gezien het belang dat Centraal-Afrika in het Belgisch buitenlands beleid blijft innemen en gezien de complexiteit van de toestand in de regio, is een aanpak nodig die de ambtstermijn van een Belgisch regering ver overstijgt, en waarvoor de expertise van buitenaf verankerd moet worden met de expertise binnen de Belgische overheid. Een ‘reflectiekamer’ voor het Belgisch beleid in Centraal-Afrika kan de basis vormen van een beter verankerde en dus stabielere relatie tussen België en de Centraal-Afrikaanse regio.

De tweede missing link zou kunnen omschreven worden als ‘politieke mondialisering’. Niet alleen is de Belgische diplomatie beter dan vele andere geschikt om hier een rol te spelen. Dit onderwerp biedt bovendien een unieke kans aan de Belgische diplomatie om zich in de ogen van de geïnteresseerde publieke opinie, en met name bij jongeren, een meer eigentijds imago te geven.

De Belgische buitenlandse politiek heeft zich gaandeweg losgemaakt van zijn louter ‘nationaal keurslijf’ of, misschien correcter uitgedrukt, van zijn louter territoriale invalshoek. In België heeft de maatschappelijke elite er geen principieel bezwaar tegen om bevoegdheden en dus soevereiniteit te delen met anderen. Inzake internationaal recht, maar vooral in de Europese politiek is België het ijkpunt geworden voor een postterritoriale diplomatie, waarbij een multilateraal georganiseerde internationale samenwerking, gebaseerd op afdwingbare rechtsregels, als de beste garantie wordt beschouwd voor een wereldorde waar de belangen van eenieder aan bod kunnen komen.

Het maakt de Belgische diplomatie in principe meer dan geschikt om mede de agenda in te vullen van wat eerste minister Verhofstadt omschreven heeft als een ‘ethische mondialisering’, wat ook kan omschreven worden als *global governance* of ‘politieke mondialisering’. Tot op heden is echter nauwelijks aandacht gegaan naar de inhoud hiervan. Na twee decennia regelloze mondialisering grotendeels aangedreven door financiële en economische krachten, vragen vandaag velen, van de andere-mondialiseringsbeweging tot de Wereldbank, om nieuwe politieke instrumenten om de gemondialiseerde wereld opnieuw te beheren.

Hoewel er de afgelopen jaren daartoe reeds enkele aanzetten zijn geweest binnen de Belgische diplomatie,<sup>52</sup> blijft dit grotendeels onontgonnen gebied. Binnen het ministerie hebben sommigen reeds geruime tijd de aandacht gevestigd op het feit dat, ondanks alles, de multilaterale cultuur te weinig aanwezig is om een noodzakelijke beleid van aanwezigheidspolitiek in de multilaterale organisaties te voeren. Het zou veronderstellen dat een coherente en geloofwaardige multilaterale agenda wordt uitgewerkt met alle betrokken gezagsdepartementen en die zich inschrijft in wereldwijd model voor een coherent wereldbeheer. Het is op dit domein dat een samenwerking tussen de universitaire wereld en de diplomatie nuttig kan zijn om aan de diplomatie zowel de internationale invloed terug te geven die zij in het interbellum of in de jaren 50 bezat als de aantrekkingskracht te geven voor een nieuwe generatie jongeren om in de diplomatie te stappen.

---

<sup>52</sup> ‘La nouvelle politique étrangère belge entre diplomatie et éthique.’ Toespraak van L. Michel bij openingszitting academiejaar 2000-2001 van de Université des Aïnés, 28 september 2000

Publiek debat is daartoe de beste methode en eigen initiatieven die net iets verder gaan dan de heersende consensus. Dat roept soms tegenwind op, zoals ook deze regering de afgelopen drie jaar af en toe geconstateerd heeft. Maar internationale kritiek hoeft niet steeds negatief te worden aangevoeld, zoals wijlen Michel Jobert ooit schreef: “Si votre politique extérieure n'est pas discutée, c'est qu'elle est inexistante; ou alignée.”<sup>53</sup>

(juli 2002)

(In: Rik Coolsaet, Christian Franck, Claude Roosens, eds., *Buitenlandse politiek in België anno 2002/Politique étrangère en Belgique anno 2002*. KIIB, Studia Diplomatica, 2001 [2003], LIV, 5-6, pp. 27-50)

---

<sup>53</sup> Jobert, M., *Ni Dieu, ni diable*. Paris, Albin Michel, 1993, pp. 226 en 252