

Land op de dool, diplomatie in de mist ?

Rik Coolsaet

Een 'gesproken column', aangeboden op het symposium 'Met het oog op morgen – de toekomst van de Nederlandse diplomatie', Den Haag, 28 november 2002

De Nederlandse diplomatie is *crème de la crème* – en daarmee hoort u meteen dat ik uit de Bourgondische periferie kom. U vroeg mij u een spiegel voor te houden. In elke Belg zit een Uilenspiegel-DNA. Tijn Uilenspiegel – *Ulieden Spiegel* – wou zijn tijdgenoten een spiegel voorhouden, die hun kleine en grote misdaden, hun dwaasheden en hun illusies weerkaatste. Sommigen duiden hem dat ten kwade. Maar de meeste toeschouwers van zijn fratsen deden dat niet. Want hoe kon je nu boos zijn op een man met een zotskap, die het goed bedoelde en – vooral – die ook zichzelf niet al te zeer *au sérieux* nam. Maar Tijn, die had intussen toch maar mooi gezegd wat hij zeggen wou.

De Nederlandse diplomatie hoort bij de allerbeste.

Nederland voert diplomatie met een open vizier. Alleen al voor dit jaar tel ik zowat 500 brieven aan het parlement. Dat is een traditie die wij in België niet kennen. Om de Belgische positie ten aanzien van de recente NAVO-top in Praag te kennen, moet je ofwel afgaan op enkele zeldzame persverklaringen, ofwel moet je in het holst van de nacht de nota aan de ministerraad ontvreemden in de ambtswoning van de premier. In Nederland ga je gewoon even naar Buza-dot-nl en klink je gewoon de nota 'De Nederlandse inzet voor de NAVO-top te Praag' aan.

Of neem nu het jaarlijkse rapport over de Nederlandse wapenhandel. Dat is ook zo'n mooi voorbeeld van administratieve en politieke openheid, waartegen het soortgelijke Belgische rapport erg magertjes afsteekt.

Net een jaar geleden riep minister van buitenlandse zaken Louis Michel voor het eerst een formele overlegstructuur met de *civil society* in het leven. In Nederland staat de publieke diplomatie toch wel een heel stuk verder, als ik het opvallend groot aantal overlegmechanismen met de *civil society* bekijk.

De Nederlandse diplomatie is een professionele diplomatie. De matrix die het Nederlandse ministerie van buitenlandse zaken hanteert voor de permanente evaluatie van het bilaterale postennetwerk, is gewoon vakmanschap die een professionele aanpak verradt waar andere BZ-ministeries een punt aan kunnen zuigen.

De Nederlandse diplomatie heft middelen die buitenlandse collega's groen doenuitslaan van afgunst: het personeelsbestand, de commerciële assertiviteit in de jongste jaren, het niveau van de ontwikkelingssamenwerking, de opening van nieuwe posten in de meeste nieuwe staten.

De Nederlandse diplomatie hoort dus bij de allerbeste.

Maar – vergeef mij de vraag – waar staat die nu ook alweer voor ? Waar is het de Nederlandse diplomatie nu weer om te doen ?

Met de slogan ‘Gedreven door idealisme, gestuurd door realisme’ schieten we weinig op. Mooi geformuleerd – maar zoals Tjil Uilenspiegel in alle onschuld zou opmerken – realisme om wat te bereiken ? Voor een waarnemer uit de periferie is de horizon van de Nederlandse diplomatie vandaag in nevelen gehuld. Het schip van de Nederlandse diplomatie geeft de indruk zonder kompas te varen, op zicht, en de agenda van de dag lijkt vaak het gedrag te bepalen.

Ooit was Nederland echter in vele opzichten een voorspelbaar gidsland. Nederland stond lange tijd bekend om zijn duidelijk herkenbare ijkpunten – inzake de VN en het internationaal recht, inzake Europa en het Atlantisch bongenootschap, inzake ontwikkelingssamenwerking en de derde wereld. Nederland nam hier duidelijke standpunten in, met een koppige eigengereidheid die samenhang met een sterk gevoel van eigen identiteit en die collega’s uit andere landen de gordijnen injoeg.

Maar vandaag lijkt Nederland iets weg te hebben van een dolend land– Bram Peper citerend. Stuurt een dolend land onvermijdelijk zijn diplomatie in de mist ?

Werpen we samen een snelle blik op de meanders van het Nederlandse beleid inzake de VN, Europa en Amerika, om ten slotte te eindigen bij het streepjespak van de diplomaat.

De VN – zo dacht ik in alle onschuld – is voor Nederland steeds een baken in duistere tijden geweest, een richtsnoer voor fatsoenlijk gedrag, het sluitstuk voor de eeuwenoude volkenrechtelijke traditie in het Nederlands buitenlands beleid. Hoe vertellen we in godsnaam Grotius dat uitgerekend zijn Nederland het enige land was in de hele wereld – zelfs Washington was verdeeld tussen de Colin Powells en de Dick Cheney’s – dat expliciet liet weten dat er geen nieuwe Veiligheidsraadresolutie hoefde voor een militaire actie tegen Irak. In Washington moeten Dick en Don beseft hebben dat de steun van de kleinste van de grote mogendheden toch net iets te weinig voorstelde. Gelukkig was er Colin en de rest van de wereld en haalden twee maanden later was de nieuwe resolutie een feit.

Laten we iets langer stilstaan bij het Europebeleid. In België is dat tot de centrale as van het buitenlands beleid uitgegroeid. In de jongste hervorming van het Departement vertaalde zich dat in een administratieve en daarmee ook politieke opwaardering van de Europa-desk tot een volwaardig directoraat-generaal.

Nederland streeft, net zoals België, naar een verdieping van de Europese integratie. Ook in Nederlandse ogen in Europa een ‘Politieke Unie in wording’. Maar in tegenstelling tot België lijken er zware grendels te zitten op de Nederlandse Europa-ambitie. Onder Hans van Mierlo leek het erop dat Nederland met bolle zeilen koers had gezet naar een federaal, supranationaal Europa, met inbegrip – en dat is een belangrijke component van een Politieke Unie – van het buitenlands en defensiebeleid. Met Paars-II lijkt Nederland opnieuw de oude koers te zijn ingeslagen: met de rug naar het continent, turend over de oceaan naar de grote buur. Parallel hiermee heeft Nederland bovendien met opvallend gemak de ooit principieel communautaire opstelling ingeruild voor een pragmatisch ad-hoc beleid, gestoeld op een intergouvernementele preferentie. Door het gebrek aan horizon lijkt de Nederlandse diplomatie op drift tussen intergouvernementalisme en supranationalisme, onder invloed van

de contradictoire impulsen de kleinste van de groten te willen zijn en de onderstroom doorgaans slechts als de grootste der kleintjes erkend te worden.

Vanuit de periferie bekeken lijkt het mij dat de Nederlandse Europapolitiek zich door een dubbel *fata morgana* laat leiden.

In België komen we er rond voor uit dat een supranationaal Europa synoniem is met vaderlands eigen belang. Voor de Belgische diplomatie is dat een onwrikbaar geloofsartikel geworden (dat wij wel een zeer pragmatisch durven hanteren), niet omwille van een moreel hoogstaande Europese onbaatzuchtigheid – wie zou daar de Belgen van durven beschuldigen? – maar omdat de ervaring ons geleerd heeft dat het een illusie is te menen dat, als puntje bij paaltje komt, de groten rekening willen houden met de kleintjes. De fel begeerde status van “middelgrote mogendheid met een belangrijke invloed op het wereldtoneel” kan nooit verworven worden beschouwd. Sommigen onder u zullen zich wellicht nog herinneren hoe Hans-Dietrich Genscher zijn collega's uit de kleinere lidstaten naar af stuurde toen zij bedenkingen durfden formuleren bij de Duitse eenmaking. In een Europa met partners van ongelijke grootte is het de intergouvernementele methode die verknecht en de communautaire die bevrijdt – een knipoog naar Montesquieu.

‘Netwerk Europa’ waar de supranationale reflex ingeruild wordt voor een systematisch bilateralisme is voor kleine landen een verliezende kaart, zeker voor wie zich aanziet als een grote mogendheid in vestzak-formaat. Te groot voor servet, te klein voor tafelkleed, lijkt mij een recept voor een pijnlijk ontwaken uit een mooie droom. De wat genante Botsing der Lage Landen op de Europese Raad van Nice in december 2000 maakte Nederland blij met een dode mus. De Botsing leverde Den Haag weliswaar een hele stem meer op dan België, maar resulteerde niettemin in een relatieve verzwakking van alle kleine landen – tenzij wij met z'n drieën als Benelux samenspannen, want slechts dan beschikken wij over evenveel stemmen als een grote lidstaat. Overigens toonden de Belgen zich niet al te haatdragend – dat is dan ons Lamme Goedzak-DNA – en de rode draad van goed overleg over EU-aangelegenheden en Nederlands-Belgische Conferenties werd na Nice snel weer opgenomen. In een uitbreidend Europese Unie zullen wij nog meer van zulk bilateraal overleg nodig hebben – uit vaderlands eigenbelang.

Het tweede Nederlandse *fata morgana* heeft te maken met de Verenigde Staten. Ik herinner mij nog levendig een vergadering van de WEU, eind 1991 in Bonn. De ministers van buitenlandse zaken en defensie moesten het licht op groen zetten voor een Europese interventiemacht in Kroatië – op een moment dat de burgeroorlog nog niet was overgewaaid naar Bosnië. Toen was het geloof dat de Europese militairen in staat waren een eigen operatie op te zetten, oneindig veel groter dan vandaag. Dat die operatie niet heeft plaatsgevonden, had evenwel niets te maken met operationele tekortkomingen, maar uitsluitend met de politieke terughoudendheid van enkele Europese lidstaten – ja ook Nederland – om los van de NAVO en de Verenigde Staten militair actief te zijn.

Het was even slikken toen ik in de *NRC*, in een verhelderende reconstructie van de Nederlandse besluitvorming inzake de *Joint Strike Fighter*, het volgende las: “Extra gecompliceerd is dat de Luchtmacht graag Amerikaanse spullen aanschaft, maar dan altijd de discussie moet voeren over Europese samenwerking. Dit keer wil de luchtmacht dat voor zijn. Vandaar – zo luidde blijkbaar een nota van de toenmalige Chef Luchtmacht – dat men van stond af aan trachtte meerdere partijen in Nederland maximaal te betrekken bij de mogelijkheden van de F-A6-opvolging. De reeds aanwezig draagkracht bij EZ, politiek en

industrie is daarvan het gevolg.” Om *eventueel* mee te mogen vliegen in Amerikaanse luchtoperaties heeft Nederland de operationele autonomie van de Europese luchtmachten voor de volgende halve eeuw veil. Nederland heeft een rol van mede-architect van de Europese defensie ingeruild voor die van onderaannemer. Ik vind dat curieus. Ik kan mij moeilijk voorstellen dat zulks in België niet zou leiden tot het ontslag van, op zijn minst, de Chef Luchtmacht. De politiek heeft er een broertje aan dood door een krijgsmachtonderdeel ongewenst sluipend geëngageerd te worden aan een fundamentele politieke beleidsoptie.

De tijd lijkt mij voorgoed voorbij dat Amerika de verre oom was waar beschutting kon gezocht worden tegen de pesterijen van de grote buurjongens. De Verenigde Staten hebben, vandaag, hun eigen agenda en die spoort niet noodzakelijk met de Europese. Decennia geleden reeds opperde A. van Staden dat trouw en loyaliteit een niet-lonend en een niet-effectieve strategie was om zijn wensen in de alliantie gerealiseerd te zien. In een unipolaire wereld is een tegengewicht nodig en alleen een Europa dat over de nodige economische, militaire en politieke macht en invloed beschikt, kan die ambitie dragen.

Een laatste spiegel als afsluiter. Wat mij opvalt in recente commentaarstukken over de Nederlandse diplomatie is de vraag naar het bestaansrecht van het ministerie. De Herijkingsoperatie van 1995 heeft het ministerie blijkbaar geen steviger rol in de Haagse wereld verschaft. In haar recent proefschrift vraagt Yvonne Kleistra zich af of het ministerie zijn langste tijd niet gehad heeft, net zoals A. Stemerding dat vijf jaar geleden deed in de *Internationale Spectator*.

Alle ministeries van buitenlandse zaken, ook de allergrootste, worstelen met de vraag naar de eigen plaats en identiteit. Dat was in België niet anders, anderhalf decennium geleden. Door politici werd het ministerie toen aangezien als een ouderwetse “staat in de staat” en door de publieke opinie als een bijhuis van het *State Department*. Dat beeld van een oubollige en irrelevante administratie was nefast voor het zelfvertrouwen van ambtenaren en diplomaten die met nieuwe en ambitieuze concurrenten werden geconfronteerd, zoals de vakministeries, de deelstaten, niet-gouvernementele organisaties, grote bedrijven, de pers. Dat bedreigde dan op zijn beurt de plaats van het ministerie in het geheel van het Belgische staatsbestel. In het beste geval leek het dat de Belgische diplomatie enkel nog een toekomst had als een *escort service*, dat zijn diensten ter beschikking stelt.

Dat heeft de Belgische diplomatie gedwongen zich te buigen over haar bestaansreden. Pas in 1992 is de introspectie echt van start gegaan en aanvankelijk heel voorzichtig. Tien jaar later, na tal van interne hervormingen, lijkt de toekomst van de Belgische diplomatie opnieuw verzekerd. De diplomaat stapte daarbij van zijn *piëdestal*, durfde al eens zijn drielijg streepjespak voor een blazer of een colbert te verwisselen en nam goeddeels afscheid van de voor andere ambtenaren zo irritante attitude van ingeboren superioriteit. Francis Bacon parafaserend, vertelde een ambassadeur ooit dat ‘coördinatie macht’ betekent. Dus is de Belgische diplomatie zich gaan concentreren op een coördinatiefunctie en subtiel overleg inzake beleidsdomeinen op de scheidingslijn tussen binnen- en buitenlandse politiek. De Belgische diplomatie heeft zich dan ook verzoend met de gedachte dat zij aldus evolueerde in de richting van de behartiging van een politiek, die mede door andere actoren wordt geformuleerd.

Uit een grootschalige, drie dagen durende *brainstorming*, in maart 2002, waarvoor ambassadeurs opvallend openhartige ontboezemingen neerpelden over hoe zij de toekomst zagen, werden ten slotte de drie grote prioriteiten gedistilleerd waar het ministerie van

buitenlandse zaken een evidente toegevoegde waarde kon leveren: Europa, politieke mondialisering en dienstverlening aan landgenoten in het buitenland.

Het eerste en het derde lagen voor de hand. Politieke mondialisering of *global governance* was dat niet. In het verleden had België – in tegenstelling tot Nederland – weinig op met mondiale thema's, die al snel als luchtfietserij werden aangezien. Pragmatisme was doorgaans troef. In 1842 schreef de Franse gezant in Brussel naar Parijs: “Les Belges s’occupent en général très peu de spéculations politiques ou morales, leur principale attention se fixe d’ordinaire exclusivement sur les intérêts matériels.” De diplomatieke energie richtte zich bovendien hoofdzakelijk tot de buurlanden. Er bestond nooit echt behoefte om zich buiten de vertrouwde contouren van de West-Europese ruimte te engageren – met Centraal-Afrika als evidente uitzondering.

De Belgische diplomatie heeft echter geconcludeerd dat Emile Van Lenneps basisregel vandaag meer dan ooit in het verleden een mondiale dimensie heeft gekregen: de handhaving van een op vaste regels gebaseerd internationaal systeem is het meest elementaire eigen belang van een kleine staat. Buitenlandse Zaken te Brussel heeft zich de ambitie aangemeten om een kompas te zijn in de complexe wereld van vandaag en om zo mee te helpen zoeken naar nieuwe bakens. Het ethisch activisme van Louis Michel is daar een stukje van. Maar concentratie op mondiale thema's houdt ook meer prozaïsche voordelen in: het geeft het ministerie een eigentijds imago in de ogen van de geïnteresseerde publieke opinie, en met name bij jongeren, en het zal de positie van het ministerie binnen het geheel van het Belgische staatsbestel verstevigen. Of die gok zal slagen, is niet te voorspellen – maar de intentie is er alleszins, alsook de beslissing om de Belgische ontwikkelingssamenwerking op te krikken naar Nederlandse en Scandinavische hoogten.

Toen vond Tjil Uilenspiegel dat hij zijn toeschouwers meer dan voldoende spiegels had voorgehouden. Hij wenst jullie nog een behouden vaart en hoopt dat jullie door dit symposium heen in een veilige thuishaven mogen aanmeren.

(“Land op de dool, diplomatie in de mist?”. Colloquium ‘Met het oog op morgen – de toekomst van de Nederlandse diplomatie’, Den Haag, Ministerie van buitenlandse zaken, 28 november 2002)
