

Perspectieven op het Belgisch buitenlands beleid anno 2004

Rik Coolsaet

1. Inleiding

De buitenlandse politiek van een land is een combinatie van mensen en belangen, van ad-hoc reacties op onverwachte gebeurtenissen en semi-permanente *tendances lourdes*. Dat was zowat de rode draad op het laatste Congres over het Belgisch buitenlands beleid, in maart 2002 in Gent.

Zowat alle waarnemers privilegeïren het eerste en verwaarlozen het tweede. Commentatoren, zowel in de media als in de politieke wereld, spelen kort op de bal, staren zich blind op de stijl en zien dikwijls de inhoud over het hoofd. Zij concentreren zich op de korte termijn en missen daardoor dikwijls de constanten op de wat langere termijn. Anno 2004 is dit nog steeds het geval.

Men kan van het buitenlandse beleid van de periode 2002-2004 dan ook twee compleet tegenstrijdige analyses maken.

De eerste zal zeggen dat het buitenlandse beleid van Verhofstadt II de flamboyante, innoverende stijl van de eerste ambtsperiode verloren heeft en dat het buitenlandse beleid anno 2004 nog slechts een schim is van wat het onder Verhofstadt I was.

Op zich is dat geen onjuiste analyse. Ergens tussen 2002 en 2003 is er iets veranderd in de publieke perceptie van het buitenlandse beleid. Wat aanvankelijk omschreven was, ook in de buitenlandse pers, als een '*réveil diplomatique*', een ethisch bewogen voluntaristisch beleid, sneuvelde in die periode 2002-2003 op een combinatie van allerlei perikelen: de wapenleveringen aan Nepal, de wapentransporten in het kader van de Irakoorlog,¹(1) het paniekvoetbal rond de genocidewet.

Deze analyse is grotendeels het gevolg van de publieke overwaardering en overschatting van het schijnbaar nieuwe karakter van de ethische diplomatie onder Verhofstadt I. Waarnemers, publiek, daarbij gestimuleerd door de betrokken beleids mensen zelf, hebben deze 'ethische' diplomatie te zeer als nieuw bestempeld, en bovendien nauw verbonden met de persoon van minister van buitenlandse zaken Louis Michel, hoewel dit beleid bij nader toezien niet alleen een voortzetting bleek te zijn van een oudere trend, daarenboven niet specifiek voor het België. Waarnemers, publiek en beleids mensen hadden zich dus te zeer laten leiden door de perceptie en te weinig oog voor de constanten achter het beleid, waarvoor al op het Congres van 2002 was gewaarschuwd.²(2)

Er is echter een tweede manier om het buitenlandse beleid van Verhofstadt II te analyseren. Deze vertrekt van de diplomatieke constanten achter het beleid, maar houdt ook rekening met de structurele oriëntaties die vanaf Verhofstadt I in het beleid nagestreefd werden. Als deze analyse wordt gemaakt, dan springen vooral de inhoudelijke constanten onder Verhofstadt II in het oog – ook al is de diplomatieke stijl minder flamboyant geworden.

2. Prioritaire aandachtspunten van het buitenlandse beleid tussen 1999 en 2004

Het is mogelijk om het Belgisch buitenlands beleid van Verhofstadt I en II te schetsen aan de hand van opeenvolgende prioritaire aandachtspunten. Zo stonden de diplomatieke inspanningen in **1999**, bij het aantreden van Verhofstadt I, sterk in het teken van de ‘zakelijke belangen’ van België, met andere woorden de economische diplomatie. De belangrijkste blikvanger hiervan was het herstel van het imago van het land na de zaak-Dutroux en – vooral – de dioxinecrisis. Het jaar **2000** was – naar de woorden van *Le Monde*³(3) – het jaar van het ‘réveil diplomatique de la Belgique’, gesymboliseerd in het trio Pinochet-Haider-onderzoekscommissie Lumumba en het hernieuwde diplomatieke activisme rond Centraal-Afrika. Weinigen zullen betwisten dat **2001** gestart is als het jaar van het Europese voorzitterschap en geëindigd in het teken van elf september en Afghanistan.

Met het jaar 2002 begon ongetwijfeld het ‘activistische hoogtepunt’ van de opeenvolgende regeringen-Verhofstadt, maar tevens van een golf van kritiek, zowel in eigen land als daarbuiten. **2002** was het jaar van de genocidewetgeving, met de klacht tegen de Israëlische eerste-minister Sharon (ingediend in 2001) en de start van de Conventie (die voortbouwde op het Belgische EU-voorzitterschap en de Verklaring van Laken van december 2002), terwijl het jaar **2003** uiteraard in het dubbele teken stond van het verzet tegen de Amerikaanse Irakpolitiek en de sterke affirmatie van de Europese autonomie op het gebied van defensie.⁴(4) Maar de jaren 2002-2003 werden tezelfdertijd ook gekenmerkt door de binnenlandse perikelen rond de wapenleveringen aan Nepal en de steun aan de Verenigde Staten in de Irakoerlog, de weinig glorieuze opheffing van de genocidewet in 2003 en de intensieve anti-Belgische campagne door de Amerikaanse regering van George W. Bush.

Het jaar **2004** kan moeilijk anders dan schril afsteken tegen zoveel activistisch voluntarisme. Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de Belgische diplomatie zich in 2004 gedeisd hield om haar wonden te likken en te herstellen van die onverwachte golf van binnen- en buitenlandse kritiek. Al onmiddellijk na de vorming van Verhofstadt II in mei 2003 is er sprake van een ommekeer in de perceptie en appreciatie van het Belgisch buitenlands beleid: ‘La justicière du monde revient sur terre’⁵(5), de ‘restauratie van het buitenlandse beleid’⁶(6) of over ‘een wereldspeler met te korte beentjes’.⁷(7) Bij het lezen van sommige commentaren zou men welhaast gaan denken dat het ritme van het Belgisch buitenlands beleid bepaald wordt door een manisch-depressief gedrag: van overoptimistisch en vol zelfvertrouwen zou men thans verzeild zijn in een fase van introversie en bescheidenheid.

3. Toestand anno 2004: restauratie of stijlbreuk ?

Is het buitenlandse beleid van België anno 2004 teruggekeerd op de eerdere uitgangspunten onder Verhofstadt I ? Op zich is het zeker niet onjuist te spreken van een meer conventioneel buitenlands beleid. Er kan vooreerst niet ontkend worden dat de regering-Verhofstadt II als eerste beleidsdaad de genocidewetgeving heeft opgeheven.⁸(8) Algemeen werd deze beslissing geïnterpreteerd als een knieval voor de Verenigde Staten. Maar ook het paniekvoetbal en de stunteligheid waarmee deze herziening werd doorgevoerd in volle regeringsvorming in 2003, is voorwerp van kritiek geweest. Het eindresultaat is alleszins dat België betreffende de beteugeling van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht thans onder het Europese gemiddelde is terechtgekomen. De soortgelijke strafbepalingen in ondermeer Duitsland of Spanje gaan vandaag verder dan de nieuwe Belgische regeling.

Vervolgens kan al evenmin ontkend worden dat België onder Verhofstadt II doelbewust toenadering gezocht heeft tot de Verenigde Staten en Israël, waarmee de bilaterale relaties onder Verhofstadt I in een dieptepunt waren verzeild.

De verleiding is uiteraard groot om deze ommekeer door een louter Belgische bril te bekijken en deze te interpreteren als een bruuske koerswijziging. In werkelijkheid hebben zowel de Verenigde Staten als hun Europese Irak-opposanten getracht een meer genormaliseerde relatie terug te vinden na de diepe meningsverschillen van 2003. Het huidige Belgische beleid, net zoals dat van de overige kritische Europese landen, ten aanzien van de Verenigde Staten kan dan ook best worden omschreven als ‘agreeing where we can, agreeing to disagree where we can’t.’

Ten derde is ook de band met Frankrijk en Duitsland die België gecultiveerd heeft in de jaren 2002-2003, in 2004 blijkbaar wat verslapt, zeker toen beide Europese grootmachten op hun beurt nauwere banden gingen zoeken met Londen, wat in de ogen van sommige kleinere EU-lidstaten meteen het spook opriep van een nieuw Europees directorium.

Er is dus wel degelijk op zijn minst sprake van een **stijlbreuk** tussen Verhofstadt I en II. Daar zijn drie belangrijke redenen voor.

1. *Anti-Belgische campagne door de Verenigde Staten*

Tijdens de regeringsonderhandelingen van 2003 was er, aldus Bert Anciaux (Spirit), onmiskenbaar een hypergevoeligheid voor ‘alles wat de Amerikanen tegen de haren in zou kunnen strijken’.⁹(9) Ongewoon kan dit niet genoemd. In de periode 2002-2003 had België immers op cruciale punten een afwijkend standpunt vertolkt dan de Verenigde Staten en dit op domeinen die in de ogen van de Republikeinse regering cruciaal waren, in het bijzonder de oorlog in Irak en de autonomie van de Europese Unie. Daar bovenop kwam dan de Belgische genocidewet, op basis waarvan vanaf maart 2003 in toenemende mate klachten tegen huidige en voormalige Amerikaanse bewindslieden en militairen werden ingediend. Het unieke karakter van de Belgische genocidewet die tien jaar eerder door de internationale mensenrechtenbeweging als een revolutionaire doorbraak in het internationaal was bejubeld, maakte haar meteen ook kwetsbaar voor klachten met louter politieke of publicitaire doelstellingen.¹⁰(10) (Het hoogtepunt van het surrealistische misbruik van deze wet waren de aanklachten tegen Louis Michel zelf en in juni 2003 tegen José Happart door een Belgisch gezin uit Voeren.)

In dit klimaat werd in de Verenigde Staten publiek de vraag gesteld of België nog als een Amerikaanse bondgenoot kon aangezien worden.¹¹(11) België werd het voorwerp van een intense Amerikaanse campagne, zowel in de pers als vanwege de politieke verantwoordelijken. In de pers werd België gerangschikt in de ‘*Axis of Weasel*’ (As van de Wezels)¹²(12) en uitgeroepen tot het schoolvoorbeeld van landen die ‘strategisch irrelevant zijn, ongeschikt om op enigerlei wijze bij te dragen tot geallieerde operaties, profiteurs op het gebied van defensie-uitgaven, en besmet met een hypocriet pacifisme.’¹³(13) Het Democratische Congreslid Gary Ackerman legde in mei 2003 een wetsvoorstel neer, dat al snel omschreven werd als de ‘*Belgian invasion act*’ omdat het voorstelde de Amerikaanse president de bevoegdheid te geven ‘alle nodige middelen’ in te zetten om alle Amerikanen die voor een Belgische rechtbank zouden gedaagd worden, te hulp te komen.¹⁴(14)

Vooraf het publieke dreigement van defensie-minister Rumsfeld in juni 2003 om het NAVO-hoofdkwartier uit Evere terug te trekken, maakte indruk in België, hoewel daarbuiten minder zwaar werd getild aan de werkelijkheidswaarde van Rumsfelds verklaringen. Het vormde niettemin de druppel die de emmer deed overlopen, aldus Louis Michel, en de Belgische regering ertoe bracht de genocidewet op te heffen.¹⁵(15)

Qua intensiteit overtrof deze anti-Belgische campagne veruit de vroegere Amerikaanse anti-Belgische campagnes, zoals in 1988, toen België als enige lidstaat de NAVO-besluitvorming betreffende de modernisering van het tactische kernwapenarsenaal, in vraag had gesteld.¹⁶(16)

2. *Verdeeld intern front*

Er bestaat een oude vuistregel in de relaties tussen kleine en grote landen: een klein land kan de pressie van een grote mogendheid weerstaan, op voorwaarde dat de regering kan rekenen op een ruime binnenlandse consensus, in de publieke opinie en in de politieke klasse.

Dat was in 2002-2003 niet het geval. De anti-Belgische campagne van de Verenigde Staten werd in België vergezeld door een ongewone golf van kritiek op het Belgische buitenlandse beleid, en meer in het bijzonder op de persoon van Louis Michel. Deze kritiek kwam uit drie hoeken.

Vooreerst was er de bedrijfswereld. Er is veel te doen geweest over de afkeuring van het Belgische Irakstandpunt door de Belgische ondernemers. Een aantal grote Belgische ondernemers is zich persoonlijk gaan excuseren bij de Amerikaanse ambassade 'voor het gedrag' van de Belgische regering. Ook uit Antwerpse havenkringen (Leo Delwaide, VLD) als vanwege de VBO-leiding, met name Luc Vansteenkiste en Tony Vandeputte, waren afkeurende geluiden te horen. Deze individuele standpunten gaven de indruk dat de hele Belgische ondernemersklasse tegen de Belgische voortvarendheid gekant was omwille van de mogelijke economische en commerciële gevolgen ervan. Dat bleek nochtans niet uit een enquête van het weekblad *Trends*. Deze wees uit dat bijna driekwart van de Belgische managers tegen de oorlog was – wat nauwelijks moest onderdoen voor het geheel van de Belgische publieke opinie – en dat een ruime meerderheid (60 procent) achter de legalistische actie van de Belgische regering stond.¹⁷(17) Achteraf bleken de Belgisch-Amerikaanse spanningen geen noemenswaardige invloed te hebben gehad op de bilaterale economische en commerciële relaties¹⁸(18)– zoals overigens voorspeld was.¹⁹(19)

Vervolgens was er de kritiek binnen de politieke wereld. Hoewel de traditionele Atlantische lijn in België nog slechts een minderheid vertegenwoordigt, had de regering-Verhofstadt in de periode 2002-2003 niettemin af te rekenen met een belangrijke tegenbeweging binnen de politieke klasse. Binnen de eigen liberale partij van Louis Michel stond niet iedereen achter wat omschreven werd als het 'jusqu'au-boutisme pacifiste' van hun voorman.²⁰(20) Het meest expliciet was wellicht Mark Eyskens (CD&V) die aan de vooravond van de verkiezingen van mei 2003 verklaarde dat de portefeuille van Buitenlandse Zaken naar een politicus zou moeten gaan die 'on speaking terms' was met de Verenigde Staten.²¹(21)

Ten slotte was er virulente kritiek van een deel van de Belgische, en vooral de Vlaamse, pers – naar de woorden van Yves Desmet, politiek hoofdredacteur van *De Morgen*: het 'verzamelde oordeel van de Vlaamse editorialisten, broederlijk verenigd in hun groet aan de

Amerikaanse vlag, pink aan de naad'. In dit dossier bleek hoe weinig consequent media reageren: kritiek als het beleid te suivistisch is, maar kritiek ook als er een voluntaristisch beleid wordt gevoerd – dat bovendien in dit geval nochtans aansloot bij een breed maatschappelijk draagvlak in eigen land.²²(22)

Het is de combinatie van deze 'tegenkrachten' die de Belgische regering tot paniekvoetbal heeft gebracht in juni 2003 met de weinig glorieuze opheffing van de genocidewet. Dat doet echter niets af van de constatering dat in de loop van 2002 en 2003 sommige crises inderdaad bijzonder ad-hoccerig werden beheerd, zoals de wapenleveringen aan Nepal, de discussie over de transit van Amerikaans militair materieel door België en de afwikkeling van de genocidewet.

3. Bestuurlijke onzekerheid binnen Buitenlandse Zaken

Ten derde komt daar nog bij dat het ministerie van buitenlandse zaken in 2004 af te rekenen had met een eerder gedrukte stemming. De buitenwereld heeft dit nauwelijks opgemerkt. Deze bestuurlijke onzekerheid had verscheidene oorzaken.

Eenzijds moet Buitenlandse Zaken, net als de andere federale ministeries, opboksen tegen de nonchalance van de federale overheid voor haar administratie. Dat is een oud zeer in België. Maar na een decennium van desinvesteren – als gevolg van de economische crisis begin jaren 90 en de strikte Maastrichtnormen – liep het federale staatsapparaat echt op zijn tandvlees.²³(23) Buitenlandse Zaken vormde hierop geen uitzondering. Tussen 1980 en 1999 kalfde de begroting van het ministerie in reële termen geleidelijk af. In 1999 vertegenwoordigde ze nog maar 0,97 procent van de overheidsbegroting. Het aantal diplomatieke posten daalde met meer dan tien procent. Het ministerie verloor in die periode een kwart van zijn personeel. In de loop van de jaren tachtig slaagde het er niet in om het voorziene personeelskader op te vullen, zodat het aankeek tegen een permanent personeelsdeficit. Tussen 1992 en 1995 en in 2002 en 2003 werden geen nieuwe diplomaten meer aangeworven. Door de besparingen tussen 1993 en 1998 bereikten de werkingsmiddelen van het departement een dieptepunt. Met de begroting 2000 kwam er voor het eerst een einde aan de stelselmatige vermindering van de begroting van het ministerie. De begroting werd verhoogd met tien procent, zodat het aandeel ervan in de gehele rijksbegroting opnieuw, zij het nipt, boven één procent uitkwam (1,04 procent). Deze trend werd echter niet aangehouden, zodat nadien de werkingsmiddelen van het departement opnieuw in de verdrukking kwamen en het ministerie van buitenlandse zaken met een acuut geldgebrek voor het functioneren van het courante werk kampt.

Anderzijds heeft het ministerie in de loop van de jaren negentig een reeks belangrijke bestuurlijke hervormingen ondergaan, waarvan de Copernicus-hervorming van 2002 en de uniformering van de carrières, van november 2003, slechts de laatste op rij waren. Dat kan menselijkerwijs niet anders dat onzekerheden meebrengen in de bestuurlijke cultuur van een ministerie.

Maar bovenal betaalde Buitenlandse Zaken een prijs ten gevolge van de nerveuze sfeer in de binnenlandspolitieke verhoudingen. Van bij het aantreden van Verhofstadt II werd gespeculeerd dat dit slechts een regering voor één jaar zou zijn, aangezien een nieuwe verkiezingscampagne van start zou gaan vanaf januari 2004.²⁴(24) Vergelijkingen werden toen al gemaakt met Nederland, waar Paars II ondanks de succesvolle afloop van Paars I van

bij haar aantreden geplaagd werd met een haperende besluitvorming. De sfeer in de Belgische politiek werd sinds de verkiezingen van mei 2003 verder verziekt door de voorzetting van de politieke overloperij, het debat over het migrantenstemrecht en de herschikking van partijpolitieke verhoudingen (kartelvormingen, gewijzigde machtsverhoudingen tussen liberalen en socialisten, vooral in Wallonië en herstel van de Vlaamse christen-democraten en de electorale implosie van Groen en Ecolo). Aangezien er geen waterdicht schot bestaat tussen binnen- en buitenlandse politiek, mag het niet verwonderen dat het buitenlandse beleid in de klappen deelt van binnenlandspolitieke onzekerheid en electorale sfeer.

Op een onstabiel binnenvlak is geen performant buitenlands beleid mogelijk. De bedrukte sfeer die na de verkiezingen van 2003 op het ministerie van Buitenlandse Zaken heerste, hadden veel weg van een regime van lopende zaken (intern soms omschreven als een ‘fin de règne’) – in afwachting van de nieuwe verkiezingsronde van juni 2004. Daar kwam een einde aan met het vertrek van Louis Michel naar de Europese Commissie en het aantreden van Karel De Gucht als nieuwe minister van buitenlandse zaken in juli 2004.

4. Inhoudelijke continuïteit

Als er dan al sprake is van een stijlbreuk tussen Verhofstadt I en II, dan kan dat echter niet gezegd worden van de inhoud van het beleid. Inhoudelijk bestaat er zo goed als geen fundamenteel verschil tussen Verhofstadt I en Verhofstadt II en zelfs de regeringen Martens en Dehaene van de jaren negentig.²⁵(25) De grote krachtlijnen en oriëntaties op het gebied van de buitenlandse politiek vertonen een grote mate van continuïteit – zoals ook al opgemerkt werd op het Congres van 2002. Er is slechts sprake van één opvallende discontinuïteit – die tot op heden zo goed als onopgemerkt is gebleven.

In de klassieke dossiers van het Belgisch buitenlands beleid werden in de afgelopen twee jaar dezelfde oriëntaties aangehouden als voorheen.

Betreffende **Europa** is België – ondanks enkele contradictoire signalen – grotendeels zijn traditionele imago getrouw gebleven van een ‘kleine, federaal gezinde lidstaat’.²⁶(26) Doorheen de Conventie tussen februari 2002 en juli 2003 is België blijven ijveren voor zijn klassieke doelstellingen: uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid, uitbreiding van de rol van het Europese parlement, sterke Commissie en, ten slotte, Europa als federale ‘open constructie’, met andere woorden de bereidheid om in principe alle beleidsdomeinen te Europeaniseren.

In de loop van 2004 is veel te doen geweest over het zogenaamde einde van de Belgische eensgezindheid betreffende de Europese constructie, als gevolg van de ‘eurokritische’ lijn die de Vlaamse socialisten zouden zijn ingeslagen.²⁷(27) Bij nader toezien, blijkt het echter te gaan om een ontwikkeling die al vele jaren geleden was voorspeld²⁸(28) en dat al geruime tijd kon opgemerkt worden in de interne Belgische coördinatie betreffende het Europabeleid. Guy Verhofstadt heeft weliswaar opgemerkt dat ‘iedereen ondertussen de noodzaak [erkent] van een gemeenschappelijk sociaal-economisch beleidsinstrumentarium naast de monetaire politiek’,²⁹(29) toch ligt het voor de hand dat precies op dit vlak tegenstellingen in de Europapolitiek van de politieke partijen tot uiting zullen komen. De conclusies van de Europese Raad van Göteborg, eind juni 2001, waarin voor het eerst duurzame ontwikkeling als een onderdeel van de Europese constructie wordt verankerd (zoals eerder de tewerkstelling), impliceerden toen al dat de Europese constructie steeds dichterbij kwam bij de

ideologische tweespalt betreffende de relatie tussen vrije markt en politiek. Deze relatie, m.a.w. de mate van regulering en organisatie van de vrije markt door de publieke autoriteit, is echter een van de belangrijkste ideologische tegenstellingen geweest tussen politieke families, met name tussen sociaal-democraten en liberalen. Reacties van zowel de Vlaamse minister-president Dewael (VLD) als van de federale premier Verhofstadt dat Europa de interne markt te ruim interpreteert en dat de Europese Unie teveel reglementeert, zijn standpunten die door de sociaal-democratische regeringspartijen niet gedeeld worden.³⁰(30) Deze ideologische tegenstelling illustreert hoe poreus de grens tussen binnenlandse en Europese politiek is geworden. De transpositie van binnenlandspolitieke en ideologische tradities en tegenstellingen van het nationale naar het Europese niveau kan dan ook beter geïnterpreteerd worden als een logische stap in de uitbouw van een ‘federaal Europa’ – en zeker niet als het einde van de traditionele Belgische consensus inzake Europa.

Wat **Centraal-Afrika** betreft, kan het deels volstaan te verwijzen naar de eerdere constatering die door Louis Michel zelf gemaakt werd, namelijk dat de krachtlijnen van zijn beleid naadloos aansloten bij het Afrikabeleid dat die België in de eerste helft van de jaren 90 had ontwikkeld.³¹(31) Het voluntarisme van Louis Michel heeft er alvast voor gezorgd dat Congo meer dan in het verleden geëuropeiseerd werd. België is er in grotendeels geslaagd om de regio van de Grote Meren grotendeels in te schuiven in de Europese besluitvorming, waardoor de vroegere Europese aversie werd overwonnen om zich met dit bijzonder complexe dossier in te laten.

Ook betreffende **Irak** en de **transatlantische relaties**, blijkt de continuïteit opvallend groot te zijn en dit in tegenstelling tot wat de virulente kritieken in 2003 laten vermoeden.

Wat de Irakoorlog betreft valt het op hoe de uitgangspunten van de Belgische regering, zoals geformuleerd door de ministerraad van september 2002 nagenoeg volledig identiek zijn aan de uitgangspunten van de Belgische regering ten tijde van de Golfoorlog van 1990-1991.

De Belgische ministerraad van 6 september 2002 zag de rol van zowel de VN als de EU als cruciaal. Zij bevestigde dat geen enkel land – lees de Verenigde Staten – het recht heeft om buiten de Verenigde Naties op te treden. Premier Verhofstadt bevestigde daarnaast de Belgische wens tot een gezamenlijke Europese houding op de Europese Raad van Barcelona, maart 2002. Voor de NAVO echter zag België geen enkele rol weggelegd. Het gebruik van militaire middelen werd gezien als een laatste oplossing en de noodzaak eindelijk een oplossing te forceren in het Israëliisch-Palestijns conflict lag België nauw aan het hart. Ten slotte trachtte België tot op het einde een diplomatieke oplossing te forceren, zoals bleek uit de bilaterale ontmoeting tussen Louis Michel en Tarek Aziz in februari 2002.

Op 13 augustus 1990, aan het begin van de Golfcrisis als gevolg van de invasie van Koewiet door Irak, drukte de Belgische ministerraad in bijna identieke bewoordingen dezelfde bezorgdheden uit: noodzaak van een VN-mandaat, expliciete voorkeur voor een vreedzame oplossing en steun aan ultieme diplomatieke démarches om oorlog te vermijden, een zo groot mogelijke Europese coördinatie, bezorgdheid om de Euro-Arabische dialoog en een met succes bekroonde poging om een NAVO-rol in deze crisis te vermijden.

De interne meningsverschillen in de Belgische regering in 2003 betreffende Irak sloegen dan ook niet op de essentie, maar enkel op een deelaspect ervan, namelijk de mate waarin België de Amerikaanse oorlogsinspanning zou steunen toe in te gaan op de Amerikaanse transporten van militair materieel doorheen België.

Ook wat de transatlantische betrekkingen betreft is de regering Verhofstadt II getrouw gebleven aan haar vroeger ingenomen standpunt dat Europa een autonome koers moet kunnen varen om aldus haar verantwoordelijkheid te kunnen nemen in een multipolaire wereld. Deze laatste term is een taboewoord in de Verenigde Staten, maar ook in recente verklaringen en toespraken in 2004 blijven de Belgische bewindslieden deze woordkeuze hanteren. De basishouding van België ten aanzien van de transatlantische relatie komt in feite neer op het zoeken naar een ‘tegengewicht’ – ook al wordt deze term officieel van de hand gewezen, omwille van de misverstanden die hij oproept.³²(32) Naar de woorden van oud-premier Dehaene, in december 2001, moet Europa in de tweede en derde pijler dezelfde verregaande stappen zetten als in de eerste pijler, zodat de EU kan uitgroeien tot een ‘tegenmacht’ van de USA op het wereldtoneel. Hetzelfde idee is terug te vinden in het Strategisch Plan 2000-2015, dat door defensie-minister Flahaut werd opgesteld: ‘Het streven naar het behoud van het Amerikaans engagement betekent niet dat er sprake mag zijn van een hegemonie van deze laatste. Als tegengewicht hiervoor is een versterking van de Europese dimensie binnen de NAVO aangewezen’.³³(33)

Deze Belgische houding gaat overigens terug naar een veel oudere oriëntatie die al dateert uit 1990-1991 en die door toenmalig defensie-minister Guy Coëme op een WEU-Ministerraad in oktober 1991 als volgt werd omschreven: ‘Une Europe politiquement unifiée doit avoir une politique de sécurité et de défense propre, non subordonnée à aucune autre organisation.’

In het buitenland – maar ook in het binnenlandspolitieke debat – wordt dit nadrukkelijke Belgische pleidooi voor een grotere Europese autonomie op het gebied van buitenlands beleid en defensie dikwijls als ongeloofwaardig bestempeld. België, zo menen sommigen, is slecht geplaatst om op te treden als pleitbezorger voor een Europese defensie omdat het de rode lantaarn is inzake defensieuitgaven. In de regeringsonderhandelingen van 2003 heeft Guy Verhofstadt wel degelijk getracht een verhoogde defensie-inspanning te laten onderschrijven. Zijn coalitiepartners wezen dit echter van de hand – wat wellicht kan beschouwd worden als een moderne variant van uitgesproken antimilitaristische traditie die alle Belgische politieke families heeft gekenmerkt sinds de negentiende eeuw.

De basisoorzaak van de pro-Europese klemtoon in het Belgisch buitenlands beleid werd wellicht het best omschreven door de Duitse academicus Josef Joffe. Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, zo schreef hij in 2001, heeft niet zozeer de bedoeling om positie te nemen tegen de Verenigde Staten, maar om de relatieve autonomie tegenover dat land te vergroten: ‘Its (ESDP) purpose is not to oppose the United States outright, but to enhance Europe’s relative power vis-à-vis the United States with an asset that might increase European autonomy or diminish U.S. preponderance.’³⁴(34)

Deze houding stemt overeen met de oerklassieke Belgische aversie voor internationaal onevenwicht en onvoorspelbaarheid, die het Belgisch buitenlandse beleid heeft gekenmerkt sinds het ontstaan van het land. Een grootmacht die over een militaire superioriteit beschikt en verklaart dat als het *policy instrument* bij uitstek te willen hanteren en daarenboven verklaart zich niet te willen binden aan de voor de overige staten heersende regels, is immers een bron van onvoorspelbaarheid in het internationale systeem.

Concreet toegepast op de transatlantische relaties betekent dit, ten eerste, dat België beducht is voor wat genoemd wordt de ‘instrumentalisering’ van de NAVO, m.a.w. de omvorming van de alliantie tot een ‘toolbox’ die gebruikt wordt als het Washington goed uitkomt en als basis

voor een wisselende reeks ‘coalitions of the willing’. België beschouwt een strategie gebaseerd op tijdelijke coalities van bereidwillige staten geen stabiele basis voor het internationale systeem. Premier Verhofstadt verwees hier al naar in 2002: ‘Het lijkt er sterk op dat de NAVO in de toekomst geen alliantie meer zal zijn. US drijven NAVO in de richting van een losse coalitie, die naargelang de vijand anders zal worden samengesteld en andere middelen zal inzetten. Men zal dus à la carte een coalitie tegen deze of gene vijand vormen.’³⁵(35)

In dezelfde geest moet, ten tweede, ook het sterke Belgische pleidooi worden begrepen voor wat premier Verhofstadt een ‘nieuw atlantisme’ heeft genoemd, namelijk een alliantie gebouwd op twee gelijkwaardige pijlers, een Amerikaanse en een EU-pijler.³⁶(36) Dit veronderstelt, naar de woorden van premier Verhofstadt, dat de EU een versterkte samenwerking opzet op het gebied van het Europese veiligheids- en defensiebeleid om te komen tot een Europese defensiemacht met het vermogen om autonoom te kunnen beslissen en de genomen beslissingen te kunnen uitvoeren. Dit nieuwe atlantisme, aldus nog premier Verhofstadt, past in de multipolaire wereld waar wij naartoe evolueren. De EU, aldus de regeringsverklaring van 2003, ‘zal op wereldvlak slechts een geloofwaardige partner en speler worden indien zij ook beschikt over een eigen Europese defensiecapaciteit die kadert in het strategisch partnerschap tussen de EU en de NAVO.’

Ondanks al deze constanten en continuïteit is er niettemin toch sprake van een ‘discontinuïteit’ in het buitenlandse beleid tussen 2002 en 2004. Dit slaat op een inhoudelijke vernieuwing, die zowat aan elke waarnemer is ontgaan omdat ze zich onder de oppervlakte van het dagdagelijkse spektakel afspeelde. Sinds eind 2002 behoort ‘mondialisering’ tot het kerntakenpakket van Buitenlandse Zaken.³⁷(37) Onder inspiratie van de huidige secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken (intussen omgedoopt tot Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken), ambassadeur Jan Grauls, heeft het Departement zich de ambitie toegemeten om in toenemende mate stevige coördinatiestructuren op te zetten betreffende mondiale thema’s om aldus te kunnen bijdragen tot een ‘beheerste mondialisering’.³⁸(38) ‘Mondialisering dwingt ook een ministerie van buitenlandse zaken om zijn traditioneel takenpakket te verruimen tot deze domeinen. De mondialisering biedt kansen aan, maar vergroot op sommige vlakken ook de kwetsbaarheid en de instabiliteit van het internationaal systeem. De politiek en het maatschappelijk middenveld tonen een directe belangstelling voor alle aspecten van de mondialisering en bevragen de overheid.’³⁹(39)

Deze nieuwe oriëntatie heeft zich intussen institutioneel vertaald in de structuren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, onder de vorm van een nieuwe ‘directie-generaal voor multilaterale zaken en voor mondialisering’ (DGM) ter vervanging van de vroegere DGP en hierbinnen de oprichting van een specifieke directie ‘Mondialisering’. Het hoofd van de DGM, ambassadeur Alex Van Meeuwen, verwoordde deze nieuwe koers in zijn mission statement als volgt: ‘A présent se concrétise aussi une forme de globalisation politique qui pose avec acuité accrue la question de la gouvernance mondiale sur fond de nécessaires dialogues des civilisations et éthique dans les rapports internationaux.’⁴⁰(40)

Binnen deze directie, maar even goed binnen de directie-generaal voor ontwikkelingssamenwerking (DGOS) heeft dit geleid tot een reflectie in de diepte betreffende nieuwe beheersstructuren op het gebied van mondialisering, met de bedoeling op min of meer korte termijn in staat te zijn kortetermijndoelstellingen te identificeren in het langetermijnperspectief van *Global Governance* en doeltreffend multilateralisme.

5. Is het Belgisch buitenlandse beleid klaar voor ‘les trois glorieuses’ ?

De jaren 2006, 2006 en 2007 moeten ‘les trois glorieuses’ van de Belgische diplomatie worden, aldus Louis Michel.⁴¹(41) Hij doelde hierbij op de opeenvolgende taken die België internationaal te wachten staan, namelijk het voorzitterschap van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in 2006 en het geplande lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in 2007 en 2008.

Is de Belgische diplomatie voorbereid op deze ambitie ? Anno 2004 is dat nog niet het geval. De reflectie over de inhoud van het OVSE-voorzitterschap staat nog in de kinderschoenen, net zoals de discussie over de accenten die België in de VN-Veiligheidsraad zou willen inbrengen.

Het is op beide vlakken dat het door ambassadeur Grauls gestarte reflectiewerk betreffende *Global Governance* zijn vruchten kan afwerpen. In België bestaat onmiskenbaar een maatschappelijk draagvlak op dit gebied. Getuige daarvan zijn ondermeer de oproep van Prins Filip tijdens de Diplomatieke Contactdagen van september 2002, tot uitwerking van project van ‘global governance’; de opeenvolgende conferenties die Guy Verhofstadt organiseerde in Gent en Leuven betreffende ‘ethische mondialisering’; de inzet van minister Michel voor de Dialoog der Beschavingen en Culturen; de oprichting van een werkgroep ‘Globalisering’ in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, aanvankelijk onder leiding van Herman Van Rompuy (CD&V), thans van Dirk Van der Maelen (SP.a) en nadien ook in de Senaat, onder leiding van Pierre Galand (PS); het groeipad voor ontwikkelingssamenwerking naar de 0,7 % van het BNP tegen 2010; de aandacht die DGOS wenst te geven aan het thema ‘mondiale publieke goederen’; en de intussen fors toegenomen aandacht in de academische wereld voor *global issues* en politieke mondialisering, zoals blijkt uit de Belgische deelname aan het internationale netwerk ‘Regimen’ (Réseau d’études sur la Globalisation et la Gouvernance internationale).

De vraag blijft echter onbeantwoord of deze oriëntatie, die zich nog veelal blijft afspelen onder het gezichtsveld van de dagelijkse politiek, wel degelijk geschraagd zal worden door een meer expliciete politieke beleidsagenda en tot uiting zal komen in het regeringsbeleid. Een eerste stap was alvast de beslissing om samen met Duitsland in het kader van de VN een démarche te starten tot versterking van Ecosoc, als een opstap naar een vorm van Sociaal-Economische Veiligheidsraad, zoals aangekondigd in de regeringsverklaring van 2003.⁴²(42)



In 2004 eindigde ook het tijdperk-Michel. Wellicht een van de meest opvallende kenmerken van het buitenlandse beleid onder Louis Michel was het uitgesproken activistische karakter van zijn optreden en zijn démarches. Zijn publiek geventileerde opvattingen over de oorlog in Irak sloten zeer nauw bij de publieke opinie, waardoor hij voor een stuk de klassieke kloof dichtte tussen diplomatie en bevolking. Maar ze leverden hem internationaal – en nationaal – ook heel wat tegenwind op. Wellicht zal hij zich echter gestaafd weten in zijn benadering door de woorden van De Gaulle’s minister van buitenlandse zaken Michel Jobert: ‘Si votre politique extérieure n’est pas discutée, c’est qu’elle est inexistante; ou alignée.’⁴³(43) Zelf hield hij het bij de volgende woorden: ‘Dare to dream, dare to try, dare to lose, dare to succeed’.⁴⁴(44)

De erfenis van Louis Michel laat zich wellicht nog het best omschrijven als de herinnering aan een man met lef, een minister in de flamboyante stijl van Paul-Henri Spaak, die toch ook zorgde voor grote continuïteit in het beleid. Of het nu over Europa, de Verenigde Naties, Amerika of Afrika ging, de gelijkenissen met zijn voorgangers waren veel groter dan de verschillen – voor wie de moeite neemt om naar de inhoud en niet enkel naar de stijl te kijken. In diens periode heeft België heeft zich ge-out als een overtuigd voorstander van een alternatief voor de wereldvisie van George W. Bush's Witte Huis. België heeft getracht een zekere ethische dimensie in zijn diplomatie na te streven, samen met een geloofwaardige autonome rol voor Europa om zo aan een wereldorde te kunnen schragen, waar de mondialisering een menselijk gelaat heeft en waar regels gelden die voor iedereen dezelfde zijn.

(Verschijnt binnenkort in *Studia Diplomatica*)

Noten

- ¹ Louis Michel, in: *De Standaard*, 8 mei 2003
- ² ‘Perspectieven op het Belgisch buitenlands beleid anno 2002’, in: Coolsaet, R., Franck, C., Roosens, C. (eds.), *Buitenlandse politiek in België anno 2002/Politique étrangère en Belgique anno 2002*. KIB, Studia Diplomatica, 2001 [2003], LIV, 5-6, pp. 27-50
- ³ *Le Monde*, 12 februari 2000
- ⁴ Voor een analyse van de Belgische defensiepolitiek en -filosofie, zie: Sven Biscop, ‘Rebellen in de NAVO, voortrekkers in de EU? Strategisch concept voor veiligheids- en defensiebeleid na Irak’, in: *Internationale Spectator*, Vol. 57, 2003, 6, pp. 275-281; Id., ‘Defensie in de Lage Landen: nood aan Europa’, in: *Internationale Spectator*, Vol. 57, 2003, 10, pp. 472-476; Id., *Staying on course – the Quadrilateral Defence summit and the European Security and Defence Policy in the wake of “9/11” and Iraq*. Paper presented at the ISA-CEEISA conference ‘Global tensions and their challenges to governance of the international community’, Budapest, 26-28 juni 2003
- ⁵ *Libération*, 26 juni 2003
- ⁶ Paul Goossens, in: *De Standaard*, 17 juli 2003
- ⁷ *Financieel Economische Tijd*, 19 april 2003
- ⁸ *Mededeling van de Ministerraad*, 14 juli 2003
- ⁹ *De Morgen*, 22 juli 2004
- ¹⁰ Chris Van den Wijngaert in: *Mo**, juni 2003, p. 17
- ¹¹ *Wall Street Journal*, 15 mei 2003
- ¹² *New York Post*, 12 januari 2003
- ¹³ *Wall Street Journal*, 7 februari 2003
- ¹⁴ House of Representatives, 108th Congress, 1st Session, HR 2050, 9 mei 2003
- ¹⁵ *Le Soir*, 24 juni 2003
- ¹⁶ Andere momenten van grote bilaterale Belgisch-Amerikaanse spanningen sinds de tweede wereldoorlog vonden plaats in 1951-1952 (Europese Defensiegemeenschap), 1960-1961 (Congo), 1979-1985 (opstelling van Amerikaanse kernwapens in België)
- ¹⁷ *Trends*, 20 februari 2003
- ¹⁸ Brenda Schoonover, Amerikaans zaakgelastigde in Brussel, in: *Gazet van Antwerpen*, 19 november 2003
- ¹⁹ *Belang van Limburg*, 11 februari 2003; *Le Vif*, 21 februari 2003; *Financieel Economische Tijd*, 12 juli 2003
- ²⁰ *Le Soir*, 4 juni 2003
- ²¹ *Financieel Economische Tijd*, 12 april 2003. Voor kritiek op de persoon van Louis Michel, zie ook: *De Standaard*, 1 juli 2003 en 12-13 juli 2003
- ²² Yves Desmet in: *De Morgen*, 24 juni 2003
- ²³ *Knack*, 29 oktober 2003
- ²⁴ *De Standaard*, 12-12 juli 2003
- ²⁵ Zie ook: Etienne Davignon in: *Knack*, 16 april 2003
- ²⁶ Peter Bursens, ‘Het Belgische optreden tijdens de Europese Conventie’, in: *Internationale Spectator*, 57, 9, september 2003, pp. 415-419
- ²⁷ Caroline Genez, *Beste Europa*. Brussel, SP.a, februari 2004
- ²⁸ Stefaan Thijs, *Het Belgisch Europabeleid in de kering?* Gent, Demokritos, 2000:1, 28 pp.; Coolsaet, R., ‘Continuïteit en discontinuïteit in het Belgisch Europabeleid’, in: *Res Publica*, vol. XL, 1998, 2, pp. 179-191
- ²⁹ Toespraak van G. Verhofstadt ter gelegenheid van de Diplomatieke Contactdagen, Brussel, 5 september 2000
- ³⁰ Voor de VLD-standpunten, zie: *De Standaard*, 29 mei 2001 en *De Morgen*, 30 mei 2001. Voor de SP-standpunten, zie: *De Standaard*, *De Morgen*, 5 mei 2001
- ³¹ Louis Michel in: *Le Journal du Samedi*, 23 september 2000; ‘La politique belge en Afrique. Les implications pour les forces armées belges.’ Toespraak van Louis Michel op het KHID-colloquium ‘Invloed van de nieuwe Belgische Afrika-politiek op de strijdkrachten’, Brussel, 7 maart 2001
- ³² Louis Michel, ‘We blijven vrienden’, in: *De Standaard*, 17 januari 2004
- ³³ *Het strategisch plan voor de modernisering van het Belgisch Leger 2000-2015. Concrete voorstellen om in de XXIste eeuw te stappen*. Te consulteren op: www.mil.be
- ³⁴ Josef Joffe, ‘Who’s afraid of Mr. Big? Global relations with the United States’, in: *The National Interest*, Summer 2001
- ³⁵ Guy Verhofstadt in: *Knack*, 12 juni 2002
- ³⁶ ‘Pleidooi voor een nieuw atlantisme.’ Hofstadlezing door Guy Verhofstadt, Den Haag, 21 februari 2003
- ³⁷ ‘De coördinatie van het buitenlands beleid van de Belgische federatie: de samenwerking tussen de federale overheid en de Gemeenschappen & Gewesten.’ Toespraak door Jan Grauls op het Colloquium ‘Het Vlaams buitenlands beleid binnen de Belgische federatie: beleidskader, praktijk & toekomst’, Brussel, 23 april 2003
- ³⁸ *Jaarverslag 2003*. Brussel, FOD Buitenlandse Zaken
- ³⁹ *Onze wereld in verandering*. Managementplan van ambassadeur Jan Grauls, Voorzitter van het Directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken, s.l.s.d (Brussel, december 2002)
- ⁴⁰ Plan de Management de la Direction Générale des Affaires Multilatérales et de la Mondialisation. s.l.s.d (Brussel, 2003)
- ⁴¹ Toespraak van Louis Michel voor de Belgische pers, 19 januari 2004
- ⁴² Zie in dit verband ook de toespraak van Minister De Gucht op de Diplomatieke Contactdagen, Brussel, 30 augustus 2004
- ⁴³ Michel Jobert, *Ni Dieu, ni diable*. Paris, Albin Michel, 1993, pp. 226 en 252
- ⁴⁴ Toespraak van Louis Michel voor de Belgische pers, 19 januari 2004