

België en de transatlantische relatie **Een oud verhaal met Gullivers en lilliputters**

Rik Coolsaet

Nu kabbelt het opnieuw wat rustiger, maar de afgelopen jaren beroerden woeste baren de betrekkingen tussen België en de Verenigde Staten. Die storm was nog opvallender als men hem vergelijkt met de innige Amerikaans-Nederlandse verstandhouding in diezelfde periode. Wat maakt Brussel en Den Haag zo verschillend in hun relatie tot Washington ?

De jaren 2002-2003 zullen in de diplomatieke annalen van België geboekstaafd blijven als een vriespunt in de Belgisch-Amerikaanse relaties. Door de combinatie van de terughoudende Belgische positie in het Irakdossier, de Belgische genocidewet en het nadrukkelijke Belgische pleidooi voor een Europese autonomie op het gebied van defensie en buitenlands beleid belandde het Belgische imago in Washington op een historisch dieptepunt.

In de Verenigde Staten werd de vraag publiek gesteld of België nog wel een bondgenoot was. Met Parijs en Berlijn deelde Brussel in de gram van Washington. In de pers werd België gerangschikt onder de *'Axis of Weasel'* (As van de Wezels) en uitgeroepen tot het schoolvoorbeeld van landen die 'strategisch irrelevant zijn, ongeschikt om op enigerlei wijze bij te dragen tot geallieerde operaties, profiteurs inzake defensie-uitgaven, en besmet met een hypocriet pacifisme.' (1)¹ Een Democratische Congreslid 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 Amerikaanse landgenoten te hulp te komen die voor een Belgische rechtbank zouden gedaagd worden. Defensie minister Rumsfeld dreigde er publiek mee het NAVO-hoofdkwartier uit Evere terug te trekken. Perslekken insinueerden een weifelachtige Belgische samenwerking in de oorlog tegen het terrorisme.

De Amerikaanse druk had nochtans maar een beperkt effect op België. De genocidewet werd weliswaar ingrijpend uitgehold na een partijtje paniekvoetbal, maar de Belgische regering bleef voor het overige haar oorspronkelijke uitgangspunten getrouw. Ook de nieuwe minister van buitenlandse zaken Karel De Gucht omschreef de Belgische Irakhouding als 'de enige juiste'. Het enthousiaste pleidooi voor grotere Europese militaire en diplomatieke autonomie werd aangehouden.

Dat de sterke Amerikaanse druk al bij al slechts een beperkt effect sorteerde, had te maken met 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. Sommigen in België formuleerden wel bedenkingen bij wat zij aanzagen als een Belgische *Alleingang* – die zij verkeerdelijk interpreteerden als slaafs achterna hollen van Parijs. Enkele Belgische topondernemers gingen in 2003 in hoogsteigen persoon excuses aanbieden aan de Amerikaanse ambassade voor het in hun ogen 'schandelijke' gedrag van de Belgische regering. Maar deze stemmen vertegenwoordigden enkel zichzelf. Uit een enquête in het zakenblad *Trends* bleek dat de doorsnee ondernemer het Belgische standpunt betreffende Irak onderschreef.(2)² Andere peilingen gaven dan weer aan dat de bevolking zich best kon herkennen in de grote oriëntaties van de Belgische buitenlandse politiek.

Over de redenen waarom België deed wat het deed, vloeide veel inkt. Maar commentatoren, zowel in de media als in de politieke wereld, spelen doorgaans kort op de bal, staren zich dikwijls blind op de stijl en zien dan de inhoud over het hoofd. Zij concentreren zich veelal op de korte termijn en missen daardoor dikwijls de constanten op de wat langere termijn. Bekijken we die langere termijn, dan merken we meteen dat de Belgisch-Amerikaanse liefde altijd hoogtes en laagtes heeft gekend. Het is een mythe dat de Belgisch-Amerikaanse relaties in het verleden rimpelloos verlopen zijn en dat hoogoplopende spanningen zoals die van de afgelopen jaren eerder uitzondering dan regel waren. Het was wel enige tijd geleden dat de Verenigde Staten nog zulke zware druk op België hadden uitgeoefend. Uniek was het nochtans niet.

Geen liefde op het eerste gezicht

In tegenstelling tot de politieke mythologie was België tijdens en na de tweede wereldoorlog een minder dan lauwe voorstander van een nauwe transatlantische band – in tegenstelling tot Nederland. De Verenigde Staten waren voor België weliswaar een bevriende natie, maar niettemin te verafgelegen om de rol van leider van het Westen op zich te nemen. Voor politiek België was Amerika lange tijd *terra incognita*. (3)³

België stond toen symbool voor de vorming van een West-Europese ‘groepering’. Velen in België beschouwden deze als een autonome ‘derde macht’ tussen de Verenigde Staten en de Sovjetunie, die evenwel met beide grootmachten vriendschappelijke relaties zou onderhouden. Paul-Henri Spaak, de langdurige minister van buitenlandse zaken, had een hele klare kijk op de plaats van dit Europa in de wereld. Hij zag voor zijn ogen een ‘Europees huis’ van West-Europese staten, onder Britse leiding en geschraagd door twee fundamenten: een regionale vrijhandelszone en een nauwe politico-militaire entente. Deze entente moest gebaseerd zijn op een reeks afspraken op het gebied van gezamenlijke logistiek, bases, training, standaardisatie van wapenaankopen en een reeks onderlinge afspraken met het oog op externe bedreigingen, m.n. van Duitse zijde. Voor Spaak moest Europa bovenal een onafhankelijke rol spelen in de wereldpolitiek, in de geest van graaf Richard Coudenhove-Kalergi’s *Pan-Europa*, om aldus niet vermorzeld te worden in het onderlinge machtsspel tussen de grootmachten. Toen het Verdrag van Brussel van 1947 werd ondertekend, hadden sommigen het dan ook over ‘Spaakistan’ (Pakistan was toen net opgericht), waarmee de ijver werd geëerd waarmee Spaak de West-Europese politico-militaire samenwerking in de afgelopen jaren nagestreefd had.

Dat veranderde niet meteen toen Britten en Amerikanen in 1948 de Atlantische alliantie in de steigers plaatsten. Precies omdat België opteerde voor een autonome Europese defensie meende Spaak geen behoefte te hebben aan een formele militaire alliantie tussen Europa en Amerika. België speelde dan ook geen enkele noemenswaardige rol in de gesprekken in Washington over zulk een alliantie. Op het einde van de zomer van 1948 leidde de Belgische, maar vooral de Franse, terughoudendheid zelfs bijna tot het afbreken van deze onderhandelingen. Een verdrag tussen de Verenigde Staten en de West-Europese landen zou, aldus Spaak, daarenboven de indruk kunnen wekken dat de rest van Europa werd afgeschreven en ertoe kunnen leiden dat de Sovjetdruk precies op die landen verhoogd werd. Dat Spaak in september 1948 uiteindelijk toch het licht op groen zette voor de Belgische deelname aan de Atlantische alliantie, had alles te maken met een gebrek aan alternatieven. Twee weken later sprak hij zijn beroemde ‘*Nous avons peur*’-rede uit voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties – hoewel intussen gebleken is dat hijzelf en vele van zijn collega’s toen geen militaire Sovjetbedreiging vreesden.

Nadien zou de verstandhouding tussen Brussel en Washington inniger worden. Paul-Henri Spaak zou in 1955 zelfs zover gaan om te verklaren dat ‘the European idea is necessarily a limited idea’ en dat de Europese constructie moest beschouwd worden als een onderdeel van een ‘Atlantic Commonwealth’.(4)⁴ De drie geloofsartikelen die het Belgisch buitenlandse beleid gedurende de Koude Oorlog kenmerkten, waren dan ook: het Atlantisme als centraal referentiekader voor het buitenlandse beleid; de uitbouw van een Europese constructie, beperkt tot de economische sfeer; de supranationale methode om de positie van kleine staten te beveiligen.

Spaak, en België met hem, mocht dan al de oorspronkelijke blauwdruk van een autonoom opererend Europa hebben opgeborgen ten voordele van een Atlantisch Europa, van één Europese leidraad zou de Belgische politieke klasse na 1955 niettemin nooit meer afwijken. Zoals de lilliputters Gulliver beletten ongehinderd zijn weg te gaan, zo werd het supranationalisme al snel ervaren als het beste verdedigingsmechanisme van de kleine lidstaten tegenover de grotere. Met elke afstand van nationale bevoegdheden naar het supranationale niveau verloren de grote lidstaten immers wat meer van hun relatieve machtsmiddelen tegenover de kleinere lidstaten. Het supranationalisme is in Belgische (en ook lange tijd in Nederlandse ogen) de beste garantie voor een niet-hegemonistische organisatie van

de relaties tussen Europese staten. De centrale rol van de Commissie, de controle op de werking van de lidstaten door het Europese Hof van Justitie en het Rekenhof en vooral het stemmengewicht in de ministerraad bevoordelen relatief meer de kleine staten dan de grote, omdat deze zich dan niet meer opnieuw als een directorium konden gedragen.⁽⁵⁾ Voor de kleine lidstaten lag en ligt, aldus België, precies hierin de waarborg tegen een terugkeer naar de machtspolitieke verhoudingen van het interbellum.

Eind van het Belgisch-Amerikaanse huwelijk

De goede verstandhouding tussen Brussel en Washington tijdens de Koude Oorlog belette nochtans niet dat door diepgaande crises af en toe de rust verstoorden.

In de zomer van 1951 presenteerden Frankrijk en de Verenigde Staten gezamenlijk een project voor een 'Europees leger' onder de naam 'Europese Defensiegemeenschap' (EDG). De Verenigde Staten gingen een actieve campagne voeren opdat de West-Europese staten dit project zouden onderschrijven. De regering-Pholien, met Paul Van Zeeland als minister van buitenlandse zaken, had een fundamenteel bewaar tegen de aantasting van haar soevereiniteit als gevolg van de supranationale inslag van het voorstel (België was toen nog niet bekeerd tot het supranationalisme). Tegen eind 1951 was de Belgische tegenwerking zo groot dat het EDG-project volgens sommigen dreigde te zullen mislukken. Een van de Duitse deelnemers aan de onderhandelingen klaagde erover dat België alles wat Europees was aan de EDG van de hand wees, zodat steeds meer stemmen opgingen om de EDG dan maar uit te bouwen zonder de Benelux. Franse en Duitse ambtenaren raadden de Verenigde Staten aan druk uit te oefenen op België, dat beschouwd werd als het meest anti-EDG land van de Benelux. Geïsoleerd in Europa en onder sterke druk van de Verenigde Staten, gaf de Belgische regering toe.

In 1960-1961, de troebele periode van de Congolese onafhankelijkheid, riep de Katangese leider Moïse Tshombe de onafhankelijkheid van zijn provincie uit. België had Tshombe voorafgaandelijk verzekerd de Katangese onafhankelijkheid snel te zullen erkennen. Maar op vraag van eerste minister Lumumba, die er mee dreigde militaire steun te vragen aan de Sovjetunie en de diplomatieke betrekkingen met België verbrak, beval de Veiligheidsraad half juli 1960 België zijn troepen uit Congo terug te trekken, waar hun plaats werd ingenomen door VN-blauwhelmen. België nam het de Amerikaanse regering bijzonder kwalijk de resolutie mee gesteund te hebben en dreigde met vergeldingsmaatregelen, zoals de niet-aankoop van nieuwe Amerikaanse Starfighter-gevechtsvliegtuigen en een herziening van de financiële verbintenissen binnen de NAVO. Maar deze bedreigingen werden nooit hard gemaakt. Ook Spaak deelde aanvankelijk de Belgische onvrede met de Amerikaanse houding, maar zou vanaf april 1961, toen hij – na een korte periode als NAVO-secretaris-generaal – opnieuw minister van buitenlandse zaken was geworden, alles in het werk stellen om de Amerikaans-Belgische betrekkingen opnieuw te normaliseren.

De derde crisis speelde zich af het begin van de jaren 80. In december 1979 besliste de NAVO-Raad tot installatie van nieuwe Amerikaanse kernwapens in Europa. De uitvoering van deze beslissing werd al snel een geloofsartikel inzake Atlantische trouw. In Europa, en ook in België, was het verzet tegen de opstelling van deze wapens echter groot. Vanaf 1980 werden de kernwapens in België koninginnestukken op het politieke schaakbord. Minister van buitenlandse zaken Leo Tindemans maakte daarbij bij herhaling allusie op de economische retorsiemaatregelen die de Verenigde Staten zouden nemen indien België niet zou instemmen met de geplande opstelling. Het debat zou bijna vijf jaar aanslepen. Op 14 maart 1985 verleende de Belgische regering uiteindelijk de toestemming tot installatie van Amerikaanse kernwapens in België.

De vierde en wellicht meest significante crisis viel samen met de slotjaren van de Koude Oorlog. In december 1987 hadden de Verenigde Staten en de Sovjetunie het INF-verdrag gesloten. Daardoor was binnen de NAVO de aandacht zich gaan richten op de modernisering van de overgebleven kernwapens voor de korte afstand, die de door het INF-verdrag verloren militaire mogelijkheden moesten compenseren.

Binnen de Belgische regering formuleerde minister van landsverdediging Guy Coëme, een Franstalig socialist, eind september 1988 als eerste bedenkingen bij de geplande nucleaire modernisering. Deze leek hem niet alleen inopportuun gezien de ontwikkelingen in de Sovjetunie, waar Mikhail Gorbatsjov intussen al verscheidene jaren aan de macht was, maar ook in contradictie met het regeerakkoord waarin juist onderhandelingen over deze wapensystemen waren bepleit. Dat was overigens zeer tegen de zin geweest van de toenmalige regering-Reagan, die op 25 mei 1988 in een hautaine nota aan de nieuwe Belgische regering verklaard had verontrust te zijn dat zulk een standpunt door een NAVO-lidstaat werd vertolkt. Een beslissing tot modernisering leek echter des te minder aangewezen omdat Coëme via parallelle kanalen op de hoogte was gebracht dat in Duitsland minister van buitenlandse zaken Genscher binnen de regering soortgelijke bezwaren had geformuleerd.

Op 21 oktober 1988 besliste België dat het voorbarig was zich uit te spreken over de voorgestelde modernisering. Toen deze regeringsbeslissing aan de NAVO-bondgenoten werd meegedeeld, waren de NAVO-ambtenaren uit hun lood geslagen: volkomen onverwachts in hun ogen had België immers zijn vertrouwde houding van stilzwijgende instemming met de modernisering laten varen. De reacties lieten niet op zich wachten. Op de ministeriële Nuclear Planning Group van de NAVO in Scheveningen voelde Guy Coëme zich een eenzaam man. Geen van zijn collega's hem viel hem bij en sommigen waren zelfs bepaald onbehouden. Manfred Wörner, secretaris-generaal van de NAVO, was ziedend en de Amerikaanse defensie-minister zou zijn Belgische collega een hele tijd blijven negeren.

In eigen land had een deel van de Belgische pers zware kritiek. Sommigen hadden het over een grote onhandigheid en weinig glorieus bochtenwerk. Minister van buitenlandse zaken Tindemans viel publiek uit tegen zijn defensiecollega. De Belgische reserve maakte het dossier van een aanvankelijk routineus bedoelde beslissing tot een politiek relevant dossier. In West-Duitsland ging minister van buitenlandse zaken Genscher vervolgens zware druk uitoefenen op kanselier Kohl. Drie maanden nam deze een identiek standpunt in als de Belgische regering. De geplande modernisering verdween daarmee van de agenda.

Deze laatste crisis was in menig opzicht van groter belang dan de drie vorige. Zij viel immers samen met een snelle terugkeer naar de uitgesproken pro-Europese lijn van de eerste naoorlogse jaren – ook al werd die terugkeer aanvankelijk niet ten volle naar waarde geschat. De essentie werd vertolkt door defensie-minister Coëme in een meningsverschil met buitenlandminister Mark Eyskens over de rol van de WEU in de Europese veiligheidsarchitectuur. Mark Eyskens vertolkte in dit debat – dat in België een rijkere waaier aan opties vertoonde dan het gelijktijdige Nederlandse debat – het standpunt dat de WEU in de eerste plaats als de Europese pijler van de NAVO moest fungeren. De meerderheid binnen de Belgische regering zag de WEU echter in de eerste plaats als het militaire luik van de Europese eenmaking, net zoals Frankrijk en Duitsland. In naam van de Belgische regering zette Guy Coëme op een WEU-ministerraad eind oktober 1991 de puntjes op de i – in bewoordingen die geïnspireerd waren door luitenant-generaal Charlier, stafchef van het Belgische strijdkrachten: “Een politiek eengemaakt Europa moet een eigen veiligheids- en defensiebeleid hebben, niet ondergeschikt aan eender welke andere organisatie.”

Ergens tussen de jaren 1988 en 1991 was België aldus teruggekeerd naar zijn *roots*, m.a.w. naar het project van een autonome Europese positie in de wereldpolitiek, gebaseerd op een eigen defensie- en buitenlandse politiek. Er is geen noemenswaardig verschil tussen de filosofie achter de woorden van Guy Coëme en José Charlier en die van Guy Verhofstadt of voormalig minister Louis Michel, een decennium later, als ze het hebben over de noodzaak van een multipolaire wereld opdat ‘het unilateralisme van één enkele grootmacht niet zou domineren’ (6)⁶ en over de behoefte tot ‘autonomie’ inzake Europese defensie.(7)⁷

Continuïteit achter Belgisch-Amerikaanse crisis

De crisis van 2002-2003, over Irak en over de transatlantische relatie, klonken voor vele waarnemers als een donderslag bij heldere hemel. En toch waren de constanten groter dan velen toen beseften.

Wat de Irakoorlog betreft valt het op hoe de uitgangspunten van de Belgische regering, geformuleerd door de ministerraad van september 2002 nagenoeg volledig identiek waren aan de uitgangspunten van de Belgische regering twaalf jaar eerder bij 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 had 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 daarentegen 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.

Twaalf jaar eerder, 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.

Wat de transatlantische betrekkingen betreft heeft premier Verhofstadt sinds zijn aantreden in 1999 steeds het standpunt vertolkt dat Europa een autonome koers moest kunnen varen om aldus in een multipolaire wereld zijn verantwoordelijkheid te kunnen opnemen. Deze laatste term is een taboewoord in de Verenigde Staten, maar de Belgische bewindslieden zijn deze woordkeuze ook na de crisis van 2002-2003 blijven hanteren. Bekeken vanuit de langere termijn, valt het echter op hoe naadloos deze oriëntatie aansloot bij de oorspronkelijke pro-Europese blauwdruk van Paul-Henri Spaak tijdens en onmiddellijk na de tweede wereldoorlog.

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 lilliputterstrategie van België

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 niet gebruikt, omwille van de misverstanden die hij oproept.⁽⁸⁾ 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’.⁽⁹⁾

Deze strategie werd wellicht het best beschreven 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.'⁽¹⁰⁾

Beter dan het discutabele woord 'tegengewicht' is het wellicht correcter om te spreken van een 'correctiemechanisme' in de internationale machtsverhoudingen. In tegenstelling tot wat de Realistische theoretici van de internationale betrekkingen ponereren is het uitdrukkelijk niet de bedoeling van België om deel te nemen aan een klassieke tegen-alliantie. België is niet uit op zulk een anti-Amerikaans front. Integendeel, België heeft na de crisis getracht de relaties met de Verenigde Staten te normaliseren, net zoals de overige Europese landen. Het gaat daarbij uit van het adagium: *agree where we can, agree to disagree where we can't*. Op die manier hoopt de Belgische diplomatie haar bescheiden steentje bij te dragen om de Verenigde Staten duidelijk te maken dat ook zij voordeel hebben bij het multilateralisme omdat een strategie van wisselende coalities leidt tot legitimiteits- en legaliteitsproblemen.

Wat België dwars zit in de Amerikaanse koers, heeft weinig te maken met de Verenigde Staten op zich of met anti-Amerikanisme. Het laat zich gemakkelijk samenvatten in enkele kernzinnen: de Verenigde Staten zijn te dominant en te onvoorspelbaar en bovendien niet langer voorstander van een internationale status-quo. 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 in Belgische ogen een bron van onvoorspelbaarheid in het internationale systeem.

Deze houding stemt overeen met een oerklassieke Belgische aversie voor het te grote gewicht van grootmachten op kleine staten als België en voor internationale onvoorspelbaarheid die kleine staten reduceert tot speelbal van de groten. Deze aversie zit ingebakken in het Belgisch buitenlandse beleid sinds het ontstaan van het land in 1830. Toch gaat het wellicht te ver om dit een 'traditie' te noemen in het buitenlandse beleid van België, in de zin van een expliciete en bewust ervaren opvatting die van de ene besluitvormer op de andere wordt overgemaakt.⁽¹¹⁾ Wellicht is het beter te gewagen van een reflexmatig gedrag, ingebakken in de Belgische diplomatieke cultuur als gevolg van de manier waarop België is ontstaan. Letterlijk vanaf de eerste dag van zijn ontstaan werd het land omringd door grotere mogendheden die zich voortdurend geroepen voelden om over het hoofd van de Belgische besluitvormers te beslissen over het wel en wee van die nieuwe staat. In tegenstelling tot Nederland werd België van bij zijn ontstaan met de neus op het feit geduwd dat het een kleine staat was, met weinig eigen machtsmiddelen, geprangd tussen de wisselvalligheden van de machtspolitiek van de grote buurlanden en steeds bedreigd in zijn bestaan als de internationale status-quo in het gedrang was. De autonomie van België veiligstellen was aldus van bij het begin een van de basisingrediënten van het vitale belang van dit land.

Door de Belgische diplomatieke traditie heen lopen twee richtsnoeren, die als rode draden het vitale belang van het land vormen: economische voorspoed en politieke onafhankelijkheid. Precies dat laatste – de autonomie, bewegingsvrijheid en dus onafhankelijkheid van het land in de internationale arena – smeedt een intieme band tussen ogenschijnlijk heel uiteenlopende momenten in de diplomatieke geschiedenis van België: het verzet van de opeenvolgende negentiende-eeuwse regeringen tegen een te nauwe Frans-Belgische douane-unie, de diplomatieke campagnes tegen de te dominante positie van de grote mogendheden in de Volkenbond in 1919 en de Verenigde Naties in 1945, de ommekeer in de Belgische houding tijdens de tweede wereldoorlog inzake Benelux-samenwerking, het Europese supranationalisme vanaf 1955 en de terugkeer naar de pro-Europese koers onder Guy Verhofstadt.

Afhankelijk van de internationale context komt het erop neer de macht en invloed van de grote mogendheden op België zoveel mogelijk te beperken. Dat moet een klein land zonder veel eigen

machtsmiddelen ten dele indekken tegen een terugkeer naar een brute machtspolitiek en tegen de wisselvalligheden in de machtspolitiek van de grote staten. Sinds het interbellum en vooral na de tweede wereldoorlog heeft België dit vertaald in de stelregel dat de handhaving van een op vaste regels gebaseerd internationaal systeem het meest elementaire eigenbelang is van een kleine staat, zowel in Europees verband als op mondiaal vlak. Kofi Annan zei met andere woorden hetzelfde in zijn openingstoespraak tot de Algemene Vergadering van de VN in september 2004: ‘At the international level, all states – strong and weak, big and small – need a framework of fair rules, which each can be confident that others will obey.’

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.’⁽¹²⁾

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.⁽¹³⁾ 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 strategische partnerschap tussen de EU en de NAVO.’

Ten derde is het een logische – en ultieme – consequentie van de Belgische visie op de transatlantische relatie, dat de EU het geprivilegieerde besluitvormingsniveau wordt op het gebied van defensie en buitenlands beleid – wat neerkomt op een feitelijke onderschikking van de NAVO. Voor België geldt het Europese primaat voluit. Mede daardoor heerst er binnen de Belgische besluitvorming sinds het einde van de Koude Oorlog een reëel wantrouwen ten aanzien van de manier van besluitvorming in NAVO-verband.

Ten vierde vertaalt de Belgische transatlantische visie zich ook in een expliciet pleidooi voor een verregaande EU militaire integratie. Sinds de brief van premier Verhofstadt van juli 2002 tot president Chirac en premier Blair heeft België zich herhaaldelijk gewaagd aan concrete voorstellen om deze nauwere Europese militaire organisatie vorm te geven – voorstellen die al bij al niet zoveel verschillen van wat Paul-Henri Spaak zestig jaar geleden nastreefde.

(Internationale Spectator, jg. 59, nr. 5, mei 2005, pp. 241-247)

Summary

Rik Coolsaet explores the fundamentals behind the deteriorating Belgian-American relations in 2002-2003. Contrary to widespread opinion in the United States, but also in Belgium, anti-Americanism is not an appropriate paradigm if one wants to fully explain this bilateral estrangement. He delves into Belgium’s diplomatic history and highlights the very conditions Belgium had to deal with since its creation in 1830. Surrounded by mighty neighbours, who had the habit of dealing with this small country as they saw fit, Belgium diplomatic culture acquired a Lilliputian second-nature, trying to minimise its neighbours’ influence and power upon its own international and diplomatic freedom of

action by whatever means available at a given time. Since the 1950s Belgium thus became a resolute advocate for supranationalism in the European context and multilateralism at the global level, based upon the premise that – using Kofi Annan’s words – ‘at the international level, all states – strong and weak, big and small – need a framework of fair rules, which each can be confident that others will obey.’ Belgium’s position in favour of an autonomous European stance in world politics basically goes back to the identical attitude Belgium took at the end of the Second World War and translates its century-old pursuit of tying the Gullivers of their time to take the interests of smaller states into account – not as a counterweight, but as a correction mechanism in a world of unequal partners.

¹ *Wall Street Journal*, 7 februari 2003

² *Trends*, 20 februari 2003

³ P.F. Smets, *La pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*. Brussel, Goemaere, 1980, deel 1, pp. 12 en 19

⁴ *Foreign Relations of the United States*. Washington, GPO. Volume 1955-1957: 4, p. 19

⁵ Youri Devuyt, 'The Community-Method after Amsterdam', in: *Journal of Common Market Studies*, 37, 1, maart 1999, p. 115

⁶ Toespraak L. Michel ter gelegenheid van de opening van de Diplomatieke Contactdagen, Brussel, 4 september 2000

⁷ 'Een visie op Europa.' Toespraak van G. Verhofstadt voor het European Policy Center, 21 september 2000

⁸ Louis Michel, 'We blijven vrienden', in: *De Standaard*, 17 januari 2004

⁹ *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

¹⁰ Josef Joffe, 'Who's afraid of Mr. Big? Global relations with the United States', in: *The National Interest*, zomer 2001

¹¹ Deze definitie van het begrip 'traditie' is ontleend aan: C.B. Wels, 'De historicus en de constanten in het buitenlands beleid', in: B.R. Bot, e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*. Den Haag, Clingendael, 1984, p. 23

¹² Guy Verhofstadt in: *Knack*, 12 juni 2002

¹³ 'Pleidooi voor een nieuw atlantisme.' Hofstadlezing door Guy Verhofstadt, Den Haag, 21 februari 2003