

Perspectieven op het buitenlands beleid in België anno 2006

Rik Coolsaet

Voorzitter van de Vakgroep Politieke Wetenschappen (Universiteit Gent) en directeur van het Programma Veiligheid & Global Governance aan het Egmont Instituut-Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (Brussel)

Inleiding

2006 was voor Buitenlandse Zaken het jaar van de OVSE – maar voor het buitenlands beleid van België was het OVSE-voorzitterschap zeker niet de belangrijkste gebeurtenis van 2006. Van grotere betekenis waren twee ontwikkelingen, die zich voordeden op de belangrijkste assen van het Belgisch buitenlands beleid: de economische diplomatie en de Europese politiek. Beide vormen van oudsher – het eerste sinds het ontstaan van België in 1830 en het tweede sinds de jaren vijftig van de twintigste eeuw – de harde kern van het Belgisch buitenlands beleid. Zij houden immers rechtstreeks verband met het vitaal belang van België en zijn deelstaten: economische voorspoed (tewerkstelling) en internationale bewegingsvrijheid (indekking tegen de dominantie en de pressiemogelijkheden van de grote buurlanden op België).

Als een rode draad door beide ontwikkelingen heen, kon daarenboven het toenemende gewicht van de eerste minister in het buitenlands beleid geconstateerd worden. De Europese politiek, maar ook de economische belangenbehartiging in het buitenland, is *Chefsache* geworden. Deze verschuiving ging al eerder van start, maar zet zich thans duidelijk door, vooral op die domeinen waar de grens tussen buitenlandse en binnenlandse politiek vervaagd is.

1. Feitelijke ‘herfederalisering’ in het buitenlands beleid

Enigszins provocerend zou men ‘herfederalisering’ de meest opvallende trend in het buitenlands beleid in België kunnen noemen tussen 2004 en 2006. ‘Herfederalisering’ moet hier nochtans niet begrepen worden als een juridische bevoegdheidsoverschrijding van het federale niveau op domeinen die grondwettelijk aan de deelstaten zijn toevertrouwd. De term slaat eerder op de erosie van de tot voor kort onaantastbaar geachte politieke evidentie van een onafwendbare overdracht van steeds meer bevoegdheden van het federale niveau naar de deelstaten.

In twee domeinen werd men zich in toenemende bewust van de wet van het afnemend grensnut wat betreft de overheveling van bevoegdheden van het nationale niveau naar de deelstaten. Inzake economische diplomatie dreigt de institutionele centrifugale logica van de Belgische staatsvorming in botsing te komen met de vitale belangen van België én zijn deelstaten. Minder uitgesproken, maar ook inzake ontwikkelingssamenwerking worden de voordelen van een steeds verder schrijdende devolutie ten voordele van de deelstaten nu ook binnen de politieke wereld nadrukkelijker dan vroeger in vraag gesteld.

Economische diplomatie

Zowel eerste minister Verhofstadt als minister van Buitenlandse Zaken De Gucht hebben de economische diplomatie herhaaldelijk bestempeld als een van de belangrijkste dimensies van het buitenlands beleid.¹ Het gaat hier nochtans niet om een nieuwe opdracht voor de Belgische diplomatie. Sinds het ontstaan van België vormt economische diplomatie een van de twee rode draden doorheen het buitenlands beleid, omwille van het vitale economische én politieke belang dat ermee gepaard gaat. De economische diplomatie is voor België steeds primordiaal geweest omwille van de extreme

¹ Toespraak door Guy Verhofstadt op de Diplomatieke Contactdagen, 5 september 2005.

afhankelijkheid van de Belgische economie en de tewerkstelling in het land van de internationale – en in de eerste plaats de Europese – handel.

Sinds 1993 is de exportpromotie, die kan omschreven worden als de oudste en meest klassieke vorm van economische diplomatie, geleidelijk verschoven naar de deelstaten, nadien gecompleteerd met het investeringsbeleid. De Gewesten richtten daartoe geëigende organen en buitenlandse vertegenwoordigingen op, die de corresponderende federale instrumenten geleidelijk gingen vervangen, tot op het punt dat deze laatste nog slechts een residuele bevoegdheid overhielden (met name exportgaranties en kredietverstrekking via Delcredere, Finexpo en BMI)

Tussen 2004 en 2006 drong zich blijkbaar de constatering op dat de institutionele devolutie op het vlak van de exportpromotie misschien haar grenzen bereikt heeft. Buiten, maar ook binnen, Europa blijken de deelstaten immers moeilijk door te dringen tot de hoogste *decision makers*. Dat geldt zowel voor de ambtelijke als voor de politieke vertegenwoordigers van de deelstaten. Een voorbeeld van dat laatste waren de teleurstellende ervaringen bij het bezoek van de Vlaamse minister-president Yves Leterme aan China in november 2005. Een tweede probleem dat zich was gaan stellen, betrof de coherentie van het beleid. Hoe meer actoren op een gegeven beleidsdomein bevoegd worden, des te moeilijker is het om de samenhang tussen hen te verzekeren, zeker in een situatie waarin er geen hiërarchie bestaat, zoals de Belgische staats hervorming gewild heeft. Dat bleek overduidelijk toen het Waalse Gewest, in de lente van 2005, een exportlicentie wou toekennen aan New Lachaussée (van George Forrest) voor de modernisering van een wapenfabriek in Tanzania. De vergunning werd geblokkeerd door het federale niveau omdat ze in strijd werd geacht met het Belgische Afrikabeleid.²

Het waren echter de crisis in 2004 rond de uitbreiding van het Duitse koerierbedrijf DHL in Zaventem, en vooral de perikelen rond het Volkswagen-filiaal in het Brusselse Vorst in 2006, die de relatieve zwakte van de Gewestelijke autoriteiten inzake economische diplomatie blootlegden. Hoewel industrieel beleid in principe gewestmaterie was, ontpopte de federale regering zich echter tot de hoofdrolspeler bij de behandeling van beide crises. Vooral het Volkswagen-dossier bevatte een expliciete internationale dimensie, waar het netwerk van het federale ministerie van Buitenlandse Zaken beter voor was uitgerust dan de deelstaten.

In april 2006 hadden de Duitse media de sluiting van de Volkswagenfabriek in Vorst aangekondigd. Eerste minister Guy Verhofstadt trok aan de alarmbel en vroeg de Belgische ambassadeur in Berlijn, Lode Willems, om zijn netwerk op gang te brengen. Na tussenkomst van Christian Wulff, de premier van Neder-Saksen (dat 18 procent van het VW-kapitaal bezit), de grote baas van Solvay-Duitsland en Lord Simon of Highbury, ex-voorzitter van British Petroleum (BP), kreeg de Belgische ambassadeur uiteindelijk de allerhoogste baas, Bernd Pischetsrieder, aan de telefoon, die hem bevestigde dat de sluiting van Volkswagen-Vorst niet op de agenda stond, waarbij de crisis bezworen was.³ Nochtans bleek dit achteraf slechts uitstel. Eind 2006, in een nieuwe episode van het Volkswagen-drama, bleek dat ook de federale arm te kort was om de afslanking van Volkswagen-Vorst te verhinderen.

In de loop van 2005 profileerde de federale regering zich ook op een ander domein, dat grotendeels naar de deelstaten was toegeschoven, namelijk het aantrekken van extra-Europese investeringen (FDI's). Ook hier nam de eerste minister het voortouw. Zijn *'roadshows'* in de Verenigde Staten, Azië en India (alook het werkbezoek aan Rusland in maart 2007) waren expliciet bedoeld als promotiecampagnes voor het aantrekken van buitenlandse investeringen. De eersterangsrol die de eerste minister hierbij speelde, betekende niet dat een grondwettelijke grens werd overschreden, maar eerder dat voor het aantrekken van FDI's meer vereist is dan wat de deelstaten kunnen inzetten, namelijk aanpassingen aan het stelsel van bedrijfsbelastingen ('notionele aftrek')⁴, loonpolitiek

² Karel De Gucht, in: *Humo*, 16 maart 2005.

³ *Trends*, 7 september 2006.

⁴ De 'notionele aftrek' is het kroonjuweel van de federale inspanningen om buitenlandse investeringen aan te trekken. Het is een specifiek Belgisch fiscaal instrument dat bedrijven toelaat om voor eigen kapitaal dat ze

(vermindering van belastingen op ploegenarbeid), enz. Deze *roadshows* konden overigens rekenen op de volledige samenwerking van de gewesten, die hun vertegenwoordigers trouwens meestuurden met de missies van de eerste minister. Hij nam op deze *roadshows* echter ook telkens een rist bedrijfsleiders mee, waarmee hij wel in een grijze zone belandde van gemengde bevoegdheden van de federale staat en de gewesten op het vlak van de economische diplomatie.

Sinds het aantreden van Karel De Gucht hebben de bilaterale ambassades daarenboven een sterkere nadruk gelegd op de economische diplomatie. Deze nadruk dateert weliswaar al van de jaren negentig, toen bij de reorganisatie van de bilaterale diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken de politieke bilaterale relaties samengevoegd werden met de economische en gesitueerd werden binnen de economische directie-generaal. Dat was toen al een duidelijke indicatie dat in de bilaterale relaties de economische en commerciële dimensie primeert.⁵

Onder Karel De Gucht werd deze lijn doorgezet. De ambassades werd op het hart gedrukt dat zij, naast hun politieke opdracht, ook een rol te spelen hadden in de economische dimensie. De economische verslaggeving werd opgewaardeerd. Bij bilaterale bezoeken wordt, mede op verzoek van het VBO, nadrukkelijker dan vroeger nagegaan of er economische belangen dienen geagendeerd te worden. Ten slotte, ook de hernieuwde aandacht voor Azië in de periode 2004-2006 lag in dezelfde lijn. De nieuwe Aziënota van 2005 benadrukte onmiskenbaar dat de economische en commerciële relaties de kern vormden van het Aziëbeleid.⁶

Op federaal vlak is er aldus sprake van een duidelijk geafficheerde ambitie om meer pro-actief in te spelen op de mondiale economische omgeving. Op dat niveau wordt de competitie immers veel harder gespeeld, door het ontbreken van reguleringsmechanismen zoals in de Europese context.⁷ Op het mondiale niveau is 'small' niet noodzakelijk 'beautiful'. Deze hernieuwde ambitie op federaal vlak is mede ingegeven door de vaststelling dat België internationaal terrein lijkt te verliezen, zowel wat betreft het aantrekken van investeringen, als het behoud van bestaande marktaandelen en het veroveren van nieuwe.⁸

Mondiale marktaandelen België en Nederland
(1995-2005)

	Goederen		Diensten	
	1997	2005	1997	2005
<i>België</i>	3,6 %	3,2 %	2,6 %	2,2 %
<i>Nederland</i>	3,5 %	3,9 %	3,7 %	3,2 %

Bron: WTO

De 'feitelijke herfederalisering' tussen 2004 en 2006 werd begeleid door steeds meer expliciete kritische kanttekeningen bij de huidige organisatie van de economische diplomatie. Vanaf 2005 is minister van Buitenlandse Zaken De Gucht publiek gaan verklaren de defederalisering van de buitenlandse handel te betreuren. Gaandeweg scherpte hij zijn kritiek aan. Hij ging affirmeren dat de federale overheid een sterkere coördinerende rol en 'politieke omkadering' op zich zou moeten nemen.⁹ Ook vice-premier Didier Reynders (MR) nam een soortgelijk standpunt in.¹⁰ Van Vlaamse zijde stelde ook minister-president Yves Leterme zich vragen, weliswaar in meer ambigue bewoordingen, bij de 'doelmatigheid waarmee Vlaanderen en Wallonië de buitenlandse handel

investeren, een fictieve intrestkost fiscaal in te brengen. Het mechanisme zorgt ervoor dat de werkelijke vennootschapsbelasting een stuk lager ligt dan de officiële tarieven.

⁵ Rik Coolsaet, 'Trade and Diplomacy: The Belgian Case', in: *International Studies Perspectives*, Volume 5, 1, February 2004, pp. 61-65.

⁶ Karel De Gucht, in: *De Tijd*, 29 januari 2005. De Aziënota van 2005 volgde op eerdere nota's in 1984 en 1996.

⁷ Toespraak door Guy Verhofstadt op de Diplomatieke Contactdagen, 5 september 2005.

⁸ 'Où se situe la Belgique économique?', in: *Tendances*, 12 oktober 2006.

⁹ *Humo*, 29 november 2005; *De Morgen*, 27 november 2006.

¹⁰ *Echo de la Bourse*, 27 oktober 2006.

organiseren'.¹¹ Ook al was hij van mening dat België slechts een toekomst zou hebben indien de deelstaten meer autonomie zouden verwerven, toch benadrukte ook hij dat 'wat te maken heeft met internationale organisaties, noodgedwongen onder federale coördinatie [gebeurt]. Zoals het nu loopt, is het zeker niet de meest efficiënte manier om onze export te promoten of investeringen te werven.'

In de huidige internationale economische competitie wordt de binnenlandspolitieke centrifugale logica achter de Belgische staatsvorming opnieuw geconfronteerd met de constatering dat, om tewerkstelling te garanderen en, nauw hiermee verbonden, het investeringsbeleid te sturen, de deelstaten op zich over onvoldoende spankracht en netwerking beschikken om die rol op zich te nemen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat, net zoals ten tijde van de dioxinecrisis in 1999, een poging zal ondernomen worden om te komen tot een grotere coördinatie inzake economische belangenbehartiging in het buitenland. Dat gebeurde toen in vrijwel alle OESO-landen. In België botste dan echter op het verzet van de deelstaten.

In 2007 is een nieuwe onderhandelingsronde in de staatsvorming aangekondigd. Het lijkt er op dat herfederalisering naar het federale niveau thans meer bespreekbaar is geworden dan in het verleden. Het behoort dan ook tot de mogelijkheden dat de crises van 2004-2006 en de toegenomen internationale competitie de Belgische overheden ertoe zal brengen toch nieuwe mechanismen te ontwikkelen, waarbij het federale niveau opnieuw een meer dynamische rol kan spelen op het vlak van economische en commerciële belangenbehartiging in het buitenland. Een *de jure* herfederalisering tot een homogeen bevoegdheidspakket op federaal niveau lijkt een brug te ver en wordt door niemand verdedigd.

Ontwikkelingssamenwerking

Principieel werd ontwikkelingssamenwerking gedefederaliseerd in 2000. Dat gebeurde tijdens een nachtelijk overleg dank zij een objectief bondgenootschap tussen Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS) en Bert Anciaux (toen Volksunie, thans Spirit). Beiden hadden uiteenlopende belangen bij de beslissing om ontwikkelingssamenwerking over te hevelen naar de deelstaten, maar vonden elkaar in de gemeenschappelijke wens de deelstaten te versterken ten koste van het federale niveau. Tegen 2004 had deze beslissing een feit moeten zijn. Dit politieke akkoord werd echter nooit in realiteit omgezet, als gevolg van de wijdverspreide kritiek vanwege zowat iedereen die, van dicht of van ver, bij ontwikkelingssamenwerking betrokken was, van de nationale NGO's over de academische experts tot en met de internationale organisaties, zoals de OESO (DAC).

De kritiek kwam erop neer dat de defederalisering een verhoging van de werkingskosten en een vermindering van de impact en doeltreffendheid van het beleid met zich zou meebrengen. Kortom, dat de defederalisering van ontwikkelingssamenwerking misschien wel paste in de logica van de Belgische staatsvorming, maar niet ten goede zou komen aan de direct betrokkenen, namelijk de ontwikkelingslanden.

In de afgelopen twee jaar heeft dit standpunt ook binnen de politieke wereld aan kracht gewonnen. Minister van Ontwikkelingssamenwerking Armand De Decker verwees duidelijk naar de binnenlandse motieven die aan de splitsing van ontwikkelingssamenwerking ten gronde lagen: 'De beloofde gedeeltelijke communautarisering moet beperkt blijven opdat de beschikbare middelen maximaal gebruikt worden daar waar ze nodig zijn, en niet ten gunste van gewestelijke ego's en institutionele obsessies'.¹² Ook minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht gaf toen na twee jaar in functie tot de conclusie te zijn gekomen dat de overheveling van ontwikkelingsamenwerking naar de deelstaten geen zin had. Net zoals een aantal academici in 2001¹³ had opgemerkt, zou de defederalisering van ontwikkelingssamenwerking meer werkingskosten opsloppen en de coherentie en de doeltreffendheid

¹¹ *Leterme uitgedaagd. Filip Rogiers in gesprek met Yves Leterme*. Tielt, Lannoo, 2006, pp. 110-112.

¹² *De Standaard*, 3 september 2004.

¹³ *De Standaard*, 9 februari 2001.

van het buitenlands beleid verminderen, omdat op die manier een van de hefboomen van het buitenlands beleid verloren zou gaan.¹⁴ Ontwikkelingssamenwerking, zo stelde hij, moet een onderdeel zijn van het buitenlands beleid.

Het is niet duidelijk of en op welke manier deze standpunten zullen doorwegen op de nieuwe communautaire onderhandelingsronde in 2007. Een mogelijkheid is zeker dat wat dit punt betreft, de eventuele onderhandelaars zullen uitkomen op het behoud van de volwaardige bevoegdheden en het volledige budget op het gebied van ontwikkelingssamenwerking op federaal niveau, maar met een gelijktijdige erkenning van het recht van de deelstaten om zich ook ten volle op dit domein te mogen begeven, maar dan op basis van eigen supplementaire financiële middelen. Zulk een beslissing zal ongetwijfeld het klassieke probleem van de coherentie van het beleid oproepen. Maar ze zou het ook mogelijk maken dat het afgesproken groeipad naar de 0,7 procent van het BNP tegen 2010 gemakkelijker kan bereikt worden.

2. Europa

Op het vlak van de Europapolitiek was 2004 alvast slecht ingezet. In juni 2004 mislukte de kandidatuur van de Belgische eerste minister tot opvolger van Romano Prodi als Commissievoorzitter. Maar twee jaar later ontpopte dezelfde eerste minister zich als de reïncarnatie van Paul-Henri Spaak en diens Messina-gok van mei 1955.

Net zoals in 1994 bij de kandidatuur van Jean-Luc Dehaene als Commissievoorzitter, was het opnieuw Groot-Brittannië dat de kandidatuur van Guy Verhofstadt blokkeerde. De Britse tegenkanting was ditmaal echter des te curieuzer omdat uitgerekend de Belgische eerste minister lange tijd getracht had om met zijn Britse ambtsgeenoot een historisch compromis te sluiten dat de klassieke intergouvernementele preferentie van Londen en van de nieuwe lidstaten moest verzoenen met de communautaire preferentie van België en andere lidstaten (*Kompetenzordnung*, ook wel als *Kompetenzabgrenzung* aangeduid). De Belgische Irak-politiek was, volgens de voormalige Belgische eerste minister Wilfried Martens, echter een brug te ver voor Tony Blair.¹⁵ Het Britse veto tegen de Belgische kandidaat kan gezien worden als een veto tegen de internationale autonomie van Europa, waar België – samen met Frankrijk en Duitsland die pal achter de kandidatuur van Verhofstadt stonden – symbool voor stond.¹⁶

In mei-juni 2005 belandde de Europese constructie in een van haar steeds terugkerende momenten van stilstand, ditmaal als gevolg van de verwerping van het Grondwettelijk Verdrag in twee oorspronkelijke lidstaten, Frankrijk en Nederland. In juni 2005 beslisten de Europese leiders daarop tot een ‘periode van bezinning en debat’ om manieren te zoeken om uit de impasse te raken. De reflectieperiode werd door eerste minister Guy Verhofstadt aangegrepen om een originele oplossing voor de crisis te suggereren.

In een lezing in Firenze in juli 2005 had Karel De Gucht nog gewaarschuwd voor een grote discussie over de toekomst van de EU: ‘What under the present circumstances does not appear very fruitful is a renewed, wide-ranging ‘tabula rasa’ debate on the future of Europe. [...] While we are fighting for the Treaty’s survival, we cannot afford to get bogged down in another general debate or a clash of visions. Instead, pragmatism is what is needed.’¹⁷ Enkele maanden later zette eerste minister Verhofstadt nochtans precies die stap, die zijn minister van Buitenlandse Zaken had afgeraden: een langetermijnvisie formuleren over de einddoelstelling achter de Europese constructie.

¹⁴ Karel De Gucht in: *Humo*, 16 maart 2005 en *De Standaard*, 31 augustus 2006.

¹⁵ *De Morgen*, 26 juni 2004. Zie ook: *Knack*, 23 juni 2004.

¹⁶ Bernard Bulcke, in: *De Standaard*, 21 juni 2004.

¹⁷ ‘Deliver in order to win.’ Toespraak door Karel De Gucht voor het European University Institute, Firenze, 6 juli 2005.

Het initiatief van premier Verhofstadt vloeide voort uit een dubbele constatering. Het was de eerste keer in de Europese geschiedenis, aldus de premier, dat Europa geen mobiliserend project meer vertegenwoordigde. Ook het ‘Europa van de projecten’ – een piste van Commissievoorzitter Barroso – zou de burger niet aanspreken.¹⁸ De Europese Commissie, zo was in de lente van 2006 een veel gehoorde kritiek binnen het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken, speelde trouwens haar rol niet.¹⁹ Zij liet na om de reflectie te animeren over uitwegen uit de impasse. Zij speelde daarenboven het spel van de grote lidstaten. Hieruit trok Guy Verhofstadt de conclusie dat het dan ook aan de lidstaten was om hun verantwoordelijkheid op te nemen bij het doorbreken van de Europese impasse. Hij spiegelde zich daarbij aan een vergelijkbare malaise in 1954, waar een einde aan gemaakt werd door het Messina-memorandum van Paul-Henri Spaak en zijn Benelux-collega’s in mei 1955, dat geleid had tot de Verdragen van Rome van 1957.

Guy Verhofstadt bepleitte de oprichting van een ‘Verenigde Staten van Europa’. Met deze notie legde hij voor het eerst in de Belgische Europapolitiek het **eindstation** vast van de Belgische politiek op het gebied van de Europese constructie. Paul-Henri Spaak had destijds in het Europese supranationalisme het instrument bij uitstek gevonden om het grote machtsonevenwicht tussen België als een kleine staat en zijn grote buurlanden enigszins af te vijlen en België daarmee iets minder tot de speelbal te maken van de *goodwill* van de grote (buur)landen. In de jaren zeventig had het Belgische Europabeleid vervolgens een impliciete en geleidelijke evolutie gekend van euro-supranationalisme naar euro-federalisme.²⁰ Nooit werd echter expliciet verwoord wat nu precies bedoeld werd met de klassieke slagzin van het Belgische beleid: ‘het federale Europa als doelstelling’. Dit heeft nu zijn beslag gekregen in een expliciete doctrine, namelijk de uitbouw van een ‘Verenigde Staten van Europa’ naar het model van de Verenigde Staten van Amerika, aldus premier Verhofstadt. Hiermee heeft hij de ‘strategische horizon’ – met andere woorden, het ‘doctrinaire ijkpunt’ – vastgelegd van de Belgische Europapolitiek. Preciezer geformuleerd: de notie ‘Verenigde Staten van Europa’ naar het model van de USA impliceert dat op het einde van de rit de lidstaten zijn opgegaan in een hogere, federale structuur. Dat was trouwens de inspiratie van waaruit de oorspronkelijke architecten van de politieke unie vertrokken bij de allereerste plannen, vlak na de Tweede Wereldoorlog.

Het is niet zeker dat, zo geformuleerd, de Belgische eerste minister dit einddoel zou onderschrijven. Maar de formulering en de verwijzing naar het Amerikaanse voorbeeld betekenen – in principe – wel degelijk het op termijn verdwijnen van de lidstaten van de ‘Verenigde Staten van Europa’. Het perspectief ligt trouwens in het logische verlengde van de evolutie sinds de jaren zeventig, waarbij België Europa als een federale ‘open constructie’ ging nastreven. In België bestaat er vandaag een ruime consensus die het Europese niveau beschouwt als het geprivilegieerde niveau van de economische en politieke besluitvorming. Sinds de jaren negentig, en met name sinds premier Verhofstadt zijn idee van *Kompetenzordnung* heeft opgeborgen, kan elk beleidsdomein in Belgische ogen in principe geëuropeaniseerd worden, m.a.w. opgaan in een communautaire besluitvorming.

De Verenigde Staten van Europa is door velen afgedaan als retorische oefening zonder praktische waarde. Als men zich concentreert op een langetermijnvisie, dan loopt men inderdaad het risico naar de marges van het dagelijkse debat over de werking en de toekomst van Europa verwezen wordt. Belgische besluitvormers waren zich hiervan terdege bewust. Om dat te vermijden beseften de medewerkers van de eerste minister en het ministerie van Buitenlandse Zaken dat naast de ‘strategische’ verwoording (het formuleren van het eindstation van de Europese constructie), ook ‘tactische’ initiatieven vereist waren, namelijk concrete stappen die zowel inspelden op de dagelijkse werking van de Europese instellingen, maar tezelfdertijd ook pasten in de zopas geformuleerde langetermijnvisie.

¹⁸ Toespraak door Guy Verhofstadt voor het Europese Parlement, 31 mei 2006.

¹⁹ Zie in dit verband de bijdrage van ambassadeur Jan De Bock in deze editie van *Studia Diplomatica*.

²⁰ Voor de evolutie van de Belgische Europapolitiek van supranationalisme naar federalisme, zie: Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek, 1830-2000*. Leuven, Van Halewyck, 2001, pp. 463-467 en 535-540.

Drie richtingen werden daarvoor ingeslagen, waarbij enkel de laatste als relatief nieuw kan bestempeld worden. Vooreerst werd het klassieke Belgische pleidooi voortgezet om in steeds meer beleidsdomeinen met gekwalificeerde meerderheid te stemmen. Dit sloeg met name op toekomstige Verdragswijzigingen²¹ en sociaal-economische *governance*.²²

Daarnaast werden de inspanningen voortgezet om de Europese defensie verder te ontwikkelen. Net zoals destijds de euro, wordt defensie in Belgische ogen immers gezien als een belangrijke integratiebevorderende factor in de Europese constructie. Concreet nam België zich voor om zich te concentreren op de maximale uitbouw van het Europees Veiligheid en Defensiebeleid (EVDB) op het terrein, alsook op de uitbreiding van de civiel-militaire samenwerking. De Belgische militaire deelname aan EU-operaties is momenteel nochtans bescheiden (EUFOR in Bosnië), zeker als men die vergelijkt met de Belgische deelname aan NAVO-operaties (Afghanistan, Kosovo). Dat is echter mede het gevolg van het feit dat er thans geen grote militaire operaties van de EU lopen.

De derde richting die werd ingeslagen, is relatief nieuw. In zijn eerder geciteerde lezing in Firenze had minister van Buitenlandse Zaken De Gucht uitgeweid over de voor- en nadelen van een ‘kern-Europa’ (ook wel omschreven als voorhoede- of avant-garde-Europa). Hoewel hij dit op korte termijn niet als een mogelijke optie beschouwde, sloot hij niet uit dat vanaf 2007 het project op de agenda zou komen. De uitspraken van de minister van Buitenlandse Zaken illustreerden hoe een ‘kern-Europa’ zich binnen de Belgische Europa-kringen op relatief korte tijd had opgedrongen als een van de meest waarschijnlijke uitwegen uit de huidige Europese impasse.²³

Zoals wel vaker met het Europese jargon het geval is, gaan onder de term ‘kern-Europa’ verschillende projecten schuil, die wel in dezelfde richting gaan, maar niettemin in sommige aspecten van elkaar verschillen. Sommigen denken aan een Europa in concentrische cirkels. Premier Verhofstadt zelf suggereerde herhaaldelijk de Euro-zone als de meest natuurlijke basis voor een kern-Europa, omringd door een confederatie van staten die momenteel niet verder wensen te verdiepen.²⁴ Anderen houden het bij de notie van ‘versterkte samenwerking’ als methode om te verdiepen met respect voor de bestaande Verdragsteksten. Nog anderen zien als enige mogelijkheid om dieper te integreren buiten de Verdragen om. Ook het ‘*Europe à la carte*’ is aan een comeback begonnen. Vroeger was het idee taboe onder Belgische besluitvormers, omdat zij vreesden dat op die manier Europa zou uiteendrijven in verschillende richtingen. Thans circuleren echter ideeën van verscheidene gelijktijdige kernen rond specifieke beleidsdomeinen, waarbij de integrerende dynamiek een mogelijke centrifugale ontwikkeling van Europa zou moeten opvangen.

Er bestaat dus enige verwarring over de beste methode om te verdiepen door middel van een kern-Europa. Over de beleidsdomeinen is de eensgezindheid echter groter. In de meeste projecten rond een kern-Europa gaat het om fiscaliteit, sociaal Europa, buitenlands beleid en defensie, R&D, industriële politiek. In Belgische ogen vormen dit immers cruciale domeinen, waar de vooruitgang echter gestremd wordt door de unanimiteitsregel en door de anticommunautaire ‘nieuwe meerderheid’ binnen de EU rond Groot-Brittannië, Ierland en de nieuwe lidstaten uit Oost-Europa. Om die reden zal de komende jaren in België wellicht steeds explicieter gepleit worden om met een beperkt aantal landen sneller vooruit te gaan, precies om in die belangrijke vooruitgang te kunnen boeken.²⁵

De maatschappelijke consensus rond Europa blijft overigens bijzonder groot in België. Op het gebied van Europese gezindheid blijft de Belgische publieke opinie de hoogste scores halen, zowel

²¹ ‘Enlargement: past and future.’ Toespraak door Karel De Gucht aan de Universiteit van Warschau, 23 mei 2006.

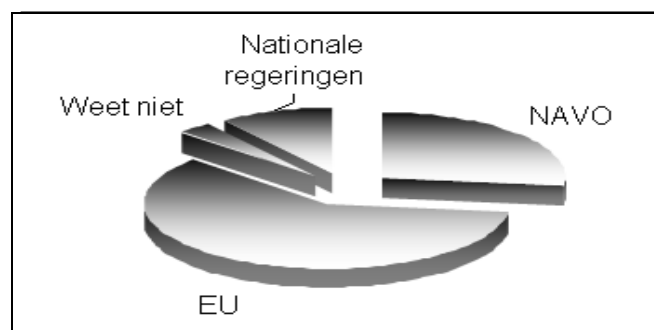
²² Guy Verhofstadt, Europees Parlement, 31 mei 2006.

²³ *Federale Beleidsverklaring*, 11 oktober 2005.

²⁴ Toespraak door Guy Verhofstadt op CSIS, Washington, 17 januari 2006.

²⁵ Algemene beleidsnota van de minister van Buitenlandse Zaken. Kamer van Volksvertegenwoordigers, 31 oktober 2006, Doc. 51, 2706/005, p. 6.

betreffende de instemming met de Grondwet als betreffende de uitbouw van een EVDB.²⁶ Gevraagd, bijvoorbeeld, naar de instantie die bij voorkeur zou moeten beslissen over defensie, antwoordde 60 procent van de Belgen dat de Europese Unie de instantie bij voorkeur moest zijn, gevolgd door de NAVO (27 procent) en de nationale regeringen (10 procent).



Bron: *Eurobarometer 66*, herfst 2006

Slechts op één domein van de Europapolitiek is er sprake van reële meningsverschillen binnen de Belgische politieke klasse, namelijk het sociaal Europa (en de Lissabonstrategie in het bijzonder). Sommige waarnemers zien in deze meningsverschillen het ‘einde van de Europa-consensus’. Het gaat hier echter eerder om een natuurlijke ontwikkeling: naarmate Europa verbinnenlandst, europeaniseert het ideologische debat. Aangezien de mate van regulering het belangrijkste ideologische verschilpunt vormt tussen de liberale en de sociaaldemocratische politieke families, ligt het voor de hand dat naarmate Europa steeds meer ingrijpt op binnenlandspolitieke beleidsdomeinen, deze ideologische tegenstelling ook steeds frequenter aan bod zal komen in het interne Belgische overleg rond Europa.

Hoewel het dus een logische evolutie betreft, zou deze tegenstelling op termijn niettemin gevolgen kunnen hebben voor het klassieke Belgische pleidooi voor gekwalificeerde meerderheid. Als vakbonden en sociaaldemocratische partijen (alsook fracties binnen de christendemocratische en groene politieke families) in meerderheid van mening zouden zijn dat de verdere uitbouw van Europa het niveau van sociale bescherming dat vandaag op nationaal niveau bestaat, naar beneden zou halen, dan kan dit leiden tot een ‘afscherming’ van deze gebieden van verdere europeanisering. Als in naam van de Europese constructie een minder performante sociale bescherming het resultaat zou zijn, dan laat het zich voorspellen dat op die domeinen de Belgische voorkeur voor gekwalificeerde meerderheid niet zal gehandhaafd blijven.

In de Belgische context wordt deze ideologische tegenstelling tussen rood en blauw gearbitreerd door de eerste minister. Premier Verhofstadt beseft de noodzaak om te beantwoorden aan de bezorgdheden in de publieke opinie wat betreft tewerkstelling, sociale zekerheid en mondialisering – vandaar zijn voortdurende nadruk op ‘sociaal-economische *governance*’, als een van de aandachtspunten van de Belgische Europapolitiek. Hoewel niet in detail uitgewerkt, kan deze klemtoon gezien worden als een brug tussen de uiteenlopende benaderingen van de liberale en de sociaaldemocratische familie.

3. Transatlantische relatie

In België werd en wordt internationale autonomie gezien als een cruciaal onderdeel van een federaal Europa. Dat is sinds het begin van de jaren negentig een expliciete beleidslijn geworden in het Belgische Europebeleid. Guy Verhofstadt heeft dit sinds 1999 consequent doorgetrokken. Net zoals toenmalig SP-voorzitter Frank Vandenbroucke ten tijde van de Golfoorlog in 1991 geconcludeerd had, versterkte de Irak-oorlog van 2003 in zijn ogen de vaststelling dat om internationaal geloofwaardig te

²⁶ *De Standaard*, 22 december 2005.

zijn, de EU over een autonome defensiecapaciteit moet kunnen beschikken. Zijn blauwdruk voor de wereldarchitectuur is een multipolaire wereld, met de Europese Unie als een van de dragende pijlers.²⁷

Sinds de Belgische-Amerikaanse aanvaringen van 2003 zijn de relaties tussen beide landen genormaliseerd, op basis van het pragmatische principe: ‘*agree where we can, agree to disagree where we can’t*’. Van een herwonnen vriendschap is echter geen sprake.²⁸ Daarvoor ligt het beleid van de regering-Bush te ver van de Belgische *mainstream*. Omwille van het OVSE-voorzitterschap in 2006 en het lidmaatschap van de Veiligheidsraad in 2007-2008 is het diplomatieke taalgebruik van België wel voorzichtiger geworden en worden openlijke conflicten uit de weg gegaan. Ten gronde echter is de Belgische basishouding ten aanzien van de Verenigde Staten niet gewijzigd. Het land wordt als te dominant ervaren, zeker als het opteert voor het unilateralisme als geprivilegieerde methode.

Daarom is België ook nooit teruggekomen op zijn stelling dat de ingenomen positie in het Irak-dossier de juiste was. Om die reden ook legde België in de aanloop naar de NAVO-top in Riga in november 2006 sterk de nadruk op de noodzaak om artikel 7 van het NAVO-Handvest te respecteren, waar de suprematie van de VN op de NAVO bevestigd staat.²⁹ Hoewel de eerste minister het principe van een mondiale rol voor de NAVO heeft onderschreven (‘internationaal veiligheidsnetwerk’)³⁰, toch wordt dit meteen verbonden aan twee voorwaarden die deze rol inperken: een autonome Europese pijler en de primauteit van de VN boven alle andere veiligheidsorganisaties. Dit laatste impliceert voor België dat alle NAVO-operaties buiten het eigenlijke verdragsgebied in principe door een VN-mandaat moeten gedekt zijn.

4. De ‘trois glorieuses’

In 2004 werd de vraag gesteld of België klaar was voor ‘*les trois glorieuses*’. Dat was een term die voormalig minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel had gelanceerd om de drie jaar aan te duiden van het opeenvolgende voorzitterschap van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (2006) en het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad (2007-2008). De diagnose luidde toen afwachtend: ‘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.’³¹

Drie jaar later kan de diagnose worden gesteld dat België er door zijn OVSE-voorzitterschap in geslaagd is de naambekendheid van de *brand name* ‘België’ te verhogen, maar dat tegelijkertijd het diplomatieke profiel meer ‘*mainstream*’ is geworden,³² als gevolg van de wil om de grote mogelijkheden, zoals Rusland,³³ de Verenigde Staten en China niet voor het hoofd te stoten en zo de rol van aanvaardbare bemiddelaar te kunnen spelen.

Het OVSE-voorzitterschap werd pragmatisch ingevuld en professioneel aangepakt. Bij aanvang was als (minimalistische) toetssteen naar voren geschoven dat de ‘*frozen conflicts*’ – een reeks onopgeloste conflicten op het grondgebied van de voormalige Sovjet-Unie – iets dichterbij een oplossing zouden gekomen zijn.³⁴ Bij het afsluiten van het voorzitterschap bleek enkel (bescheiden) vooruitgang te zijn geboekt betreffende Nagorno-Karabach.³⁵ Iets meer resultaten werden geboekt bij de interne hervorming van de OVSE. Dat de resultaten bescheiden moeten genoemd worden, kan echter

²⁷ Toespraak door Guy Verhofstadt voor het Europese Parlement, 31 mei 2006.

²⁸ Zie in dit verband: Karel De Gucht in *Knack*, 22 november 2006.

²⁹ Zie in dit verband de bijdrage van ambassadeur Dominique Struye in deze editie van *Studia Diplomatica*.

³⁰ Guy Verhofstadt, Europees Parlement, 31 mei 2006.

³¹ België en zijn buitenlandse politiek, in: *Studia Diplomatica*, LVII, 2004:3, p. 43.

³² Zie in dit verband de bijdrage van ambassadeur Jan Grauls in deze editie van *Studia Diplomatica*.

³³ *La Libre Belgique*, 24 oktober 2005.

³⁴ Pierre Chevalier in: *De Standaard*, 9 januari 2006.

³⁵ Karel De Gucht, in: *Le Soir*, 15 december 2006.

bezwaarlijk op rekening worden geschreven van België als voorzitter. De organisatie blijft sterk de geest uitademen van haar directe voorloper, de CVSE, die een permanente conferentie was waar eensgezindheid de regel is. De ‘frozen conflicts’ van hun kant bevinden zich alle in de invloedzone van Rusland. Dat geeft aan Moskou een doorslaggevende stem bij de behandeling ervan. Aangezien Rusland zich steeds assertiever is gaan opstellen, mede als gevolg van de groeiende kritische Amerikaanse houding ten aanzien van Rusland, bekeek het Belgische voorzitterschap de ontduoing van deze conflicten van bij de aanvang met de nodige scepsis.³⁶

Ook het lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad werd van bij de aanvang zeer pragmatisch ingevuld. Zowel minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht als Johan Verbeke, Permanent Vertegenwoordiger van België bij de VN, hebben getracht al te ambitieuze verwachtingen van waarnemers en publiek te temperen. De Veiligheidsraad wordt immers gedomineerd door de vijf grote permanente leden, terwijl de niet-permanente leden binnen dit orgaan slechts een beperkte macht en de invloed op de agendasetting hebben.

Een rode draad doorheen het Belgische lidmaatschap van de VN sinds 1945 is de aversie voor de te grote invloed van de permanente leden, met het vetorecht als het opperste symbool van hun macht. Sinds het midden van de jaren negentig hebben de opeenvolgende Belgische Permanente Vertegenwoordigers bij de VN in New York zich actief ingezet om de werkmethodes en de hervorming van de Veiligheidsraad op de agenda te houden. In zijn eerste gesprek met de nieuwe VN-Secretaris-generaal Ban Ki-Moon in december 2006 benadrukte Karel De Gucht deze blijvende Belgische bezorgdheid over de representativiteit en de legitimiteit van de Veiligheidsraad.³⁷

In tegenstelling tot de Europese Unie, waar België door de jaren heen een globaal doctrinair-visionair profiel heeft ontwikkeld, is er dus geen expliciet of concreet streefdoel voor het optreden van België in de Veiligheidsraad geformuleerd. Men had dit nochtans kunnen verwachten. Zowel de eerste minister (vooral in zijn eerste ambtsperiode) als de minister en het ministerie van Buitenlandse Zaken hadden immers zogenaamde ‘mondiale problemen’, ‘ethische mondialisering’ en ‘*Global Governance*’ aangestipt als nieuwe kerntaken van de Belgische diplomatie.³⁸ Enkele mondiale problemen hebben wel meer aandacht gekregen, zoals migratie. Maar een overkoepelende strategie werd tot op heden niet geformuleerd.

Net zoals tijdens de eerdere Belgische deelname aan de Veiligheidsraad in 1991-1992 zal het ‘succes’ van het Belgische lidmaatschap mede worden bepaald door de manier waarop het zal reageren op onverwachte gebeurtenissen. Er zijn duidelijke indicaties welke de richtsnoeren zullen zijn, die België in de komende twee jaar in New York zal hanteren.³⁹ De belangrijkste is wellicht dat de VN in Belgische ogen de ‘nok’, het sluitstuk van het multilateralisme blijft. Alleen de wereldorganisatie bezit de politieke en juridische legitimiteit om te beslissen tot het gebruik van geweld.⁴⁰ Twee andere richtsnoeren zijn identiek aan deze gehanteerd in 1991-1992: aandacht voor Centraal-Afrika en de verbetering van de Europese samenwerking in New York. Enkele specifieke aandachtspunten werden

³⁶ Zie in dit verband de bijdrage van Pierre Chevalier c.s. in deze editie van *Studia Diplomatica*.

³⁷ Karel De Gucht in: *La Libre Belgique*, 20 december 2006.

³⁸ Bij zijn aantreden als minister van Buitenlandse Zaken benadrukte ook Karel De Gucht dat de zgn. ‘mondiale problemen’ tot de kerntaken van het ministerie behoorden. Zie hiervoor: toespraak door Karel De Gucht op de Diplomatieke Contactdagen, 31 augustus 2004.

³⁹ Karel De Gucht, Senaat, 16 juni 2005.

⁴⁰ Het traditionele belang dat België hecht aan het internationale recht, vertaalde zich bij aanvang van het lidmaatschap concreet in de houding van de Minister van Buitenlandse Zaken in het Kosovo dossier. Waar sommige Europese landen geneigd waren zich soepeler op te stellen ten aanzien van Servië met betrekking tot de uitlevering van de twee hoofdverdachten van de volkenmoord Mladic en Karadzic aan het Joegoslaviëtribunaal en zelfs onderhandelingen over een Associatie- en Samenwerkingsakkoord wilden hervatten in de hoop dat Servië zich inschikkelijker zou opstellen ten aanzien van het plan Ahtisaari, wierp Minister De Gucht zich op als een fel voorstander van blijvende internationale druk. Een toegeeflijke houding ten aanzien van Servië zou volgens hem agressief nationalisme in de hand werken en de geloofwaardigheid van het internationale recht ondermijnen.

ook al geëxpliciteerd, zoals de tracering van grondstoffen, waarin België in het recente verleden enige ervaring heeft opgedaan met de diamanthandel.⁴¹

⁴¹ België overweegt hierover een thematisch debat te organiseren wanneer het het voorzitterschap van de Raad zal waarnemen in juni 2007.