

Willy Claes – Minister van Buitenlandse Zaken

Rik Coolsaet

Aan de vooravond van de tweede wereldoorlog schetste de Britse diplomaat en historicus Edward H. Carr in zijn magistrale synthese over het interbellum *The Twenty Years' Crisis 1919-1939* hoe de optimistische verwachtingen die velen koesterden bij het einde van de Grote Oorlog nauwelijks twee decennia later omgeslagen waren in wijdverspreid pessimisme. 'Van een utopie zonder oog voor de realiteit is de wereld overgegaan naar een realiteit zonder sprankeltje utopie,' vatte hij het interbellum samen. Met diezelfde woorden kan ook het anderhalve decennium beschreven worden, van de val van de Muur in 1989 tot de terroristische aanslagen van elf september en de Irakoorlog, van de verwachting dat na het einde van de Koude Oorlog de macht van het recht eindelijk zou heersen, tot de onverwachte terugkeer van het recht van de sterkste. In die kantelende tijdsgeest werd Willy Claes op 7 maart 1992 minister van Buitenlandse Zaken. 'Een somber mens, oudtestamentisch', beschreef Hugo Camps hem bij zijn aantreden. Zijn gemoed leek te passen bij het verkillende internationale klimaat.

De hoop op een nieuw Europa, die geleid had tot het Verdrag van Maastricht van december 1991 (Willy Claes omschreef Maastricht ooit als een 'stap vooruit naar het Europese Utopia'), was op nauwelijks enkele maanden tijd omgeslagen in een nieuwe golf van euroscepticisme en -pessimisme. Het wijdverspreide populaire misnoegen met 'Maastricht' overviel alle lidstaten als bij verrassing. De grote lidstaten leken hun kaarten uit het communautaire spel te trekken. De Joegoslavische burgeroorlog waaide in diezelfde maand maart over naar Bosnië-Herzegovina en toonde al snel de limieten van de Europese ambities om op eigen kracht de veiligheid van het Europese continent te verzekeren. Nog in die maand maart ontbond het Algerijnse leger de islamistische partij FIS om zo haar electorale opmars te stuiten.

Als minister van buitenlandse zaken ontpopte Willy Claes zich tot de beste leerling die Edward Carr ooit kon gedroomd hebben. Uit Claes' buitenlands beleid spreekt immers dezelfde, schijnbaar contradictoire, spanning die ook het denken van Edward Carr kenmerkt: geen enkele politieke utopie, aldus Carr, heeft ooit kans op slagen als ze niet stoelt op macht. Maar een internationale orde kan nooit gebaseerd zijn op macht alleen, want op de lange duur zal de mensheid zich steeds verzetten tegen brute macht. Een internationale orde veronderstelt ook een aanzienlijke mate van vrijwillige instemming. Die internationale orde bestaat uit twee onlosmakelijk verbonden elementen, aldus nog Carr: realiteit én utopie, macht én waarden.

Willy Claes zal de laatste zijn om de centrale plaats van de macht in het politieke bedrijf te ontkennen. Als politicus toonde Claes zich een magistraal dirigent bij het aanvoelen en bespelen van zowel de binnenlandse als de buitenlandse machtsverhoudingen. Als auteur daarentegen had Claes zich altijd bezorgd getoond over de toekomst van onze planeet. Hij had mondialisering en liberalisering ('GATTastrofe') in even sterke bewoordingen veroordeeld als de andersmondialisten pas vele jaren later zouden doen. Zijn pleidooi voor een duurzame ontwikkeling plaatste hem aan de zijde van de meest overtuigde ecologisten. Zijn afschuw voor het 'kille kapitalisme van het IMF' waarvan de armsten de eerste slachtoffers zijn, had geschreven kunnen zijn door een militant vakbondsleider uit het zuiden.

Invloed: de macht van kleine staten

Deze spanning tussen waarden én belangen, utopie én realiteit is karakteristiek voor Claes' ambtsperiode als minister van Buitenlandse Zaken. Hij startte met het eerste, de macht. Het herstel

van de geloofwaardigheid van de Belgische diplomatie beschouwde hij als zijn meest urgente opdracht. Zonder geloofwaardigheid, geen invloed – en zonder invloed geen internationale rol. In het buitenland was de geloofwaardigheid van de Belgische diplomatie al geruime tijd in het gedrang door de onzekerheid over de institutionele toekomst van het land. Maar het waren vooral de vaak tegengestelde boodschappen die België onder de vorige regering had uitgezonden – een *café du commerce*, zo had eerste minister Dehaene het buitenlands beleid onder zijn voorganger ooit bestempeld – die de internationale reputatie van België een forse knauw hadden gegeven. Claes herstelde de eensgezindheid rond het buitenlands beleid door een einde te maken aan wat hij ‘de individuele kronkels’ noemde. In tegenstelling tot sommige van zijn voorgangers beschouwde hij het buitenlands beleid niet als een eenmansaangelegenheid, maar als een regeringszaak, die bovendien moest afgestemd zijn op de ‘welbegrepen belangen van het land’. Tezelfdertijd en parallel hieraan ontwikkelde hij een spinnenweb van bilaterale contacten. De macht van een klein land ligt in zijn invloed. Claes’ parate dossierkennis en zijn instinctieve capaciteit om machtsverhoudingen in te schatten maakten hem tot een interessante gesprekspartner, ook voor vele van zijn collega’s uit grotere mogendheden. Als geen ander bespeelde hij het ‘*You Owe Me An IOU*’-principe: in ruil voor de informatie die hij in zulke contacten aanbracht, verkreeg hij informatie en hints die hij vervolgens opnieuw inzette in zijn netwerking.

Claes’ tactiek om geprivilegieerde relaties te ontwikkelen met sommige van zijn collega’s én zijn dossierkennis maakten hem bovendien tot een geducht onderhandelaar. Een van de cruciale dossiers die Willy Claes toegeschoven kreeg toen België in de tweede helft van 1993 het Voorzitterschap overnam van de Europese Unie, was de afronding van de Uruguayronde, die het handelsverkeer verder moest liberaliseren en de GATT vervangen door een Wereldhandelsorganisatie. Frankrijk en de Europese Commissie zaten op ramkoers. In een ware uitputtingsslag in september 1993 speelde Claes het niet alleen klaar om zowat eigenhandig Frankrijk over de brug te trekken, Bonn en Parijs opnieuw met elkaar te verzoenen en een Europees eensgezind standpunt door te drukken door Groot-Brittannië en Nederland te isoleren.

Deze tactiek had hij enkele maanden eerder trouwens al met succes gehanteerd tijdens een al even historische als slopende nachtzitting van de Raad over de verdeling van de regionale fondsen. Het duo Claes-Delors goochelde – na de bevoegde Commissaris letterlijk aan de deur gezet te hebben van de ‘biechtstoel’ (de zaal waar zij beiden de delegaties ontvingen) – zodanig met de cijfers in een spel van ‘*smoke and mirrors*’ dat enkele collega’s van Willy Claes nadien met het behaalde resultaat thuis in de problemen geraakten.

Europe, mon amour ?

Het *no-nonsense* beleid dat Claes-als-minister voerde, had echter een evidente keerzijde: door de korte termijn te privilegeren, verdween de lange termijn dikwijls achter de horizon. Het beleid was niet bevlogen, oogde weinig origineel en stak schril af tegen sommige van de idealen die Claes-als-auteur te boek had gesteld.

Claes’ instinctief vermogen om machtsverhoudingen in te schatten maakte dat hij zijn hand zelden overspeelde of zijn invloed overschatte. Dat impliceerde echter meteen ook dat hij zelden een strijd inzette waarvan hij het gevoel had niet over de nodige hefbomen te beschikken over die te beïnvloeden. De Joegoslavische burgeroorlog is hier een voorbeeld van. Onder de vorige regering had België zich actief ingezet om een Europese vredesmacht op de been te brengen die had moeten verhinderen dat de gevechten zouden overwaaien naar Bosnië-Herzegovina. Groot-Brittannië en Nederland tekenden echter bezwaar aan tegen wat kan beschouwd worden als een prille poging tot Europese vredesmacht. Nadien speelde België geen grote rol meer in de Joegoslavische crisis. Het Belgische beleid schreef zich zonder veel eigen accenten in de internationale inspanningen in, vanuit het besef dat het hoe dan ook geen doorslaggevende rol kon spelen in deze regio en dat er voor

België geen vitale belangen op het spel stonden. Claes zelf, die alle hoofdrolspelers in het Joegoslavische drama wantrouwde, toonde een grote terughoudendheid om zich te verbinden tot zware inspanningen, omwille van de afwezigheid van historische of politieke redenen tot deelname, omwille van de risico's en de kostprijs in wat hem een uitzichtloos conflict leek: 'elke soldaat meer is een werkloosheidsvergoeding minder,' merkte hij ooit terloops op.

Eenzelfde pragmatische ingesteldheid bracht hem er toe om, in de eerste dagen van zijn aantreden al, de Belgische houding ten aanzien van de Europese defensie te wijzigen. Sterk bepleit onder de vorige regering, duwde hij de Europese veiligheidspolitiek opnieuw in een meer Atlantische richting. De vorige regering had voluit de kaart getrokken van de Belgische deelname aan het Frans-Duitse voorstel voor een Eurocorps, als instrument voor een autonome Europese militaire capaciteit. Veel explicieter dan de vorige regering ging Willy Claes echter de nadruk leggen op de noodzaak van een structurele band met de NAVO. Toen België in mei 1993 toetrad tot het Eurocorps, gebeurde dat dan ook met de volledige instemming van de NAVO. Die koerswijziging kwam er niet zozeer om principiële redenen. Claes zou zich immers steeds blijven bekennen tot een overtuigd voorstander van Europese autonomie in de wereldpolitiek. Alleen beschikte de EU in de jaren negentig in de ogen van Claes niet over de middelen om deze ambitie ook waar te maken en privilegieerde hij dus, om louter pragmatische redenen, de uitbouw van een Europese pijler binnen de NAVO boven de uitbouw van de eigen operationele autonomie van de EU.

Maar waar hij Europa wel voldoende sterk achtte, trok Claes voluit de kaart van de Europese machtsaffirmatie. Het Belgische voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 1993 werd door het duospel van Willy Claes en Jean-Luc Dehaene afgesloten met een aantal opmerkelijke doorbraken. Niet alleen manoeuvreerden zij in tandem het *Witboek over Groei, Competitiviteit en Tewerkstelling* van Commissievoorzitter Jacques Delors naar een succes. Delors' *Witboek* bevatte een actieplan dat o.a. door een grootscheeps programma van netwerken inzake energie, transport en leefmilieu en informatica-infrastructuur, de strijd tegen de werkloosheid moest opvoeren en de competitieve positie van de EU in de wereld veilig stellen. Net zoals Delors ging ook Claes ervan uit dat structurele en keynesiaanse maatregelen vereist waren om opnieuw jobs te creëren. Hij was ook van mening dat de lidstaten én de Europese Commissie een sturende rol moesten spelen omdat de vrije markt de structurele oorzaken van de werkloosheid nooit kon opvangen. Ook de Europese positie in de GATT (de voorloper van de WTO) kwam versterkt uit het Belgische voorzitterschap. Claes' *shuttle*-diplomatie tussen de lidstaten, de Europese Raad en de Commissie resulteerden in de erkenning dat de Commissie voortaan de centrale onderhandelaar zou zijn bij internationale handelsverdragen.

De keuze om de Europese Unie ten volle in te schakelen in een actief tewerkstellingsbeleid, veroorzaakte trouwens een opvallende koerswijziging in de – tot dan toe afwijzende – Belgische houding inzake de oostelijke uitbreiding van de Europese Unie. De Belgische regering werd een actief pleitbezorger van een snelle uitbreiding van de Europese Unie met Oostenrijk, Zweden en Finland, leden van de Europese Vrijhandelsassociatie (EFTA) – tegen het advies in van de meeste Belgische diplomaten, die immers vreesden dat een uitbreiding de politieke integratie van Europa onmogelijk zou maken. Het lidmaatschap van deze rijke landen zou echter, zo verklaarde Willy Claes op een lezing voor het VBO in oktober 1993, aan 'de West-Europese economie een broodnodige positieve stimulans geven (...) en vanuit begrotingsperspectief bijdragen tot de sociaaleconomische cohesie – één van de hoofdobjectieven van de Gemeenschap.' De sterke sociaaldemocratische traditie van deze drie landen moest er in zijn ogen bovendien toe bijdragen de invloed van de neoliberale tegenstanders van een voluntaristische tewerkstellingsbeleid binnen de Europese besluitvorming te neutraliseren.

Afrika: voortrekkersrol... en dieptepunt

Naast Europa weerspiegelde ook Claes' Afrikabeleid die spanning tussen macht en waarden. Afrika was sinds het einde van de Koude Oorlog geen factor van groot belang meer in de wereldpolitiek en evenmin in de 'welbegrepen belangen' van België, economisch noch politiek. Claes-als-minister leek daarom ook allerm minst geïnteresseerd te zijn in het continent – ook al had Claes-als-auteur steeds een warm pleidooi gehouden voor een sterke internationale betrokkenheid bij Afrika. Maar tegen de verwachtingen in zou Claes' ambtsperiode gekenmerkt worden door een bijzonder actief Zaïrebeleid dat hij echter helemaal toevertrouwde aan zijn kabinetschef, Lode Willems. Net zoals de Verenigde Staten en de internationale instellingen beschouwden Claes en Willems president Mobutu als het belangrijkste obstakel voor de democratisering van de Afrikaanse staat. Internationale druk op Mobutu werd gecoördineerd binnen een zgn. 'trojka', een erg dynamische contactgroep van Amerikanen, Fransen en Belgen, waarin België de dans leidde. Het belangrijkste instrument dat zij ontwierpen, was de bevrozing van de persoonlijke bezittingen van Mobutu in het buitenland. Omdat minister van justitie Melchior Wathelet (PSC) niet bereid was de nodige juridische stappen te zetten – in tegenstelling tot de Verenigde Staten en Frankrijk – werd geopteerd voor een restrictief visabeleid voor Mobutu en zijn onmiddellijke omgeving, als een hefboom om het politieke evenwicht in Zaïre te beïnvloeden ten voordele van de democratische oppositie.

Maar in Afrika lag ook het dieptepunt van Claes' ambtsperiode op Buitenlandse Zaken. Op 6 april 1994 kwam de Rwandese president Habyarimana om in een aanslag. Bijna onmiddellijk daarop zetten milities van het de regeringspartij, geholpen door eenheden van het Rwandese leger, de jacht in op Tutsi's en gematigde Hutu's. Tien Belgische para's, die instonden voor de bescherming van de Rwandese eerste minister, werden daarbij vermoord. Zes dagen later besliste het kernkabinet in Brussel de Belgische VN-troepen, indien nodig eenzijdig, terug te trekken. Deze houding werd gerechtvaardigd op twee gronden. De volkenmoord sloeg niet alleen de basis weg voor de VN-troepen, namelijk toezien op de uitvoering van Arusha-akkoorden van 1993. Brussel argumenteerde ook dat de Belgische VN-troepen en in Rwanda niet langer als neutraal werden aangezien, nu sommige Rwandese ministers hen er publiekelijk van beschuldigden de hand te hebben in de dood van Habyarimana. Hun blijvende aanwezigheid dreigde dus ook de overige VN-eenheden in gevaar te brengen. Maar Willy Claes was er daarenboven ook van overtuigd dat de publieke opinie in eigen land na de moord op de tien Belgische militairen niet zou accepteren dat Belgische troepen nog langer in Rwanda zouden blijven.

De directe aanleiding voor de Belgische beslissing tot terugtrekking was echter ongetwijfeld de verdeeldheid en daardoor het onvermogen van de VN-Veilighedsraad om het mandaat van de VN-troepen aan te passen en de troepensterkte te verhogen. Vele waarnemers namen het de Belgische regering echter kwalijk dat zij zich niet had beperkt tot de terugtrekking van het Belgische contingent, maar actief de terugtrekking van de hele VN-troepenmacht was gaan bepleiten uit schrik voor gezichtverlies, zo opperden zowel waarnemers als sommige direct betrokkenen.

De terugtrekking van het Belgische VN-detachement, dat de ruggengraat vormde van de hele VN-macht, betekende het feitelijke einde van de VN-missie. Tegen het einde van de maand april was een volkenmoord in Rwanda in volle uitvoering, terwijl het FPR oprukte naar de hoofdstad Kigali, waar het in juli de macht overnam. Twee miljoen vluchtelingen, ditmaal hoofdzakelijk Hutu's, hadden zich, op hun beurt, in de buurlanden gevestigd.

Een onvermoede bijdrage in het Midden-Oosten

Een laatste anekdote nog die kenmerkend is voor de typische spanning tussen belangen en waarden in Claes' buitenlands beleid. Het verhaal is overigens nooit in detail verteld. In 1992 speelde het kleine Noorwegen een cruciale rol bij het aanknopen van geheime contacten en het smeden van

persoonlijke banden tussen enkele Israëli's en enkele Palestijnen – wat een jaar later leidde tot de historische ontmoeting tussen Yasser Arafat en Yitzak Rabin onder het toezicht van Bill Clinton. Maar ook België droeg in die jaren discreet zijn steentje bij. Confidentiële gesprekken werden opgezet met Palestijnen en Israëli's over het statuut van Brussel als inspiratie voor Jeruzalem als de gemeenschappelijke hoofdstad van twee volken. Buitenlandse Zaken trad op als informeel *'facilitator'* tussen Israël en de Arabische wereld, met het voorstel een Israëliër op onze post in Tunis te stationeren en een Tunesische diplomaat op onze post in Tel Aviv, met de bedoeling zo de normalisering tussen beide landen te bevorderen. Een driehoeksrelatie werd opgebouwd tussen Belgische, Palestijnse en Israëliëse academici, rond thema's zoals het islamistische extremisme.

Met dit initiatief knoopte Willy Claes trouwens aan bij een bestaande traditie in het Belgisch Midden-Oostenbeleid dat vanaf de jaren zeventig een voortrekkersrol had gespeeld door standpunten in te nemen die pas later door de overige Europese landen zouden worden overgenomen. Als minister van Economische Zaken had Willy Claes in 1981 overigens met Algerije een nieuwe overeenkomst onderhandeld over de levering van vloeibaar gas. Voor het eerst in zijn geschiedenis verkreeg Algerije van een westers land een 'correcte prijs' voor zijn grondstoffen. België van zijn kant kreeg een verzekerde toegang tot een cruciale energiebron. Dit was Willy Claes voluit: belangen en waarden, realiteit én utopie.

In: Jan Ceuleers (red.), *Little Red Man*. S.l., 2008, pp. 115-120