

Rik Coolsaet, Skander Nasra *

[Dit overzichtartikel verschijnt in september 2009 in een extranummer van *Studia Diplomatica*]

INLEIDING

Na de verkiezingen van 10 juni 2007 kende België een langdurige periode van politiek immobilisme. Aanhoudende communautaire disputen leidden tot een aanslepende regeringsvorming, die alle politieke energie opsloopte. Noch de kortstondige interim-regering onder leiding van Guy Verhofstadt (Open VLD) noch de vorming van een nieuwe regering onder leiding van Yves Leterme (CD&V) in maart 2008 brachten hierin verandering. Tijdens de zomer van 2008 diende Yves Leterme het ontslag in van zijn regeringsploeg. Pas in december 2008 werd de politieke impasse doorbroken door de aanstelling van Herman Van Rompuy (CD&V) als nieuwe regeringsleider. In tussentijd had de mondiale financiële en economische crisis ook België bereikt. Voor het eerst in anderhalf jaar kwamen daardoor andere dan niet-communautaire kwesties prominent op de politieke agenda.

Vlak na de juniverkiezingen waren de ambities op het vlak van het buitenlands beleid hooggespannen. In de loop van de regeringsonderhandelingen werden zeer ambitieuze plannen ter tafel gelegd voor een 'Superminister van Buitenlandse Zaken', conform een interne sterkte- en zwakteanalyse die het ministerie van buitenlandse zaken had uitgevoerd in de loop van 2007.¹ Zo werd het Ministerie van Buitenlandse Zaken in een van de tussentijdse ontwerpnota's een zeer ruim bevoegdheidspakket toegeschoven: een grotere rol in de economische diplomatie en een groter gewicht in de coördinatie tussen ontwikkelingssamenwerking, defensie en justitie, m.a.w. in alle beleidsdomeinen die raakten aan de internationale betrekkingen van het land.

Deze ambities werden echter nooit realiteit. Het Belgisch buitenlands beleid miste anderhalf jaar lang overkoepelende aansturing. Nieuwe initiatieven en markante resultaten bleven uit, mede door de afwezigheid van een actief interveniërende eerste minister. Dit betekende dit een opvallende trendbreuk met de periode-Verhofstadt. Vanaf midden 2007 werd alle politieke energie van formateur en later eerste minister Yves Leterme opgeslorpt door binnenlandspolitieke besognes. Een eerste minister oefent echter een groeiende invloed uit op de vorming van het buitenlands en het Europees beleid, niet alleen in België trouwens. Een minister van buitenlandse zaken kan slechts ten dele het vacuüm opvullen dat een afwezige eerste minister veroorzaakt in het buitenlands beleid van een land.²

Vier kenmerken typeren dan ook het buitenlands beleid in België in de periode 2006-2008. Vooreerst het gebrek aan centrale aansturing, dat ertoe leidde dat de betrokken departementen (op de eerste plaats Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking) veelal naast en los van elkaar opereerden en in gespreide slagorde optraden. Beleidsnota's werden onderling niet gecoördineerd. De falende coördinatie werkte het kortetermijndenken en kortetermijnacties in de hand, wat resulteerde in onduidelijkheid over wat op lange termijn wordt beoogt, m.a.w. de strategische opties in het buitenlands beleid. Op het gebied van de economische diplomatie werd, ten tweede, de ambitie om de federale staat een grotere coördinerende rol te geven – zoals beoogd werd vanaf 2004 – gecontesteerd door de deelstaten. In zijn Europabeleid, ten derde, is België een veel rustigere koers gaan varen: pragmatisme en een voorkeur voor kleine stappen overheersten. De binnenlandspolitieke impasse en tegenstellingen maakten, ten slotte, dat België het erg moeilijk had om internationaal zijn initiërende rol te spelen in het Centraal-Afrika dossier.

* Rik Coolsaet is hoogleraar internationale politiek en Skander Nasra wetenschappelijk medewerker. Beiden zijn verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent.

De Belgische situatie is een goede illustratie van een basiswet inzake buitenlands beleid: omdat er geen waterdicht schot bestaat tussen de binnenlandse en de buitenlandse politiek van een land, is het voor een land essentieel dat het een stabiele en coherente binnenlandspolitieke basis bezit om internationaal slagkrachtig en origineel te kunnen optreden. Is een land in de greep van een binnenlandspolitieke impasse, dan komt zijn buitenlands beleid niet geloofwaardig over in de rest van de wereld.

1. ECONOMISCHE DIPLOMATIE

Uit een enquête in januari 2008 kon opgemaakt worden dat de impact van de politieke impasse, na zes maanden aanslepende regeringsvorming, zich slechts in beperkte mate liet gelden op het economische imago van België.³ Maar ook al was de impact niet direct, men kon wel een indirecte invloed waarnemen op de Belgische economische diplomatie: het diepgewortelde wantrouwen tussen de regeringspartijen onderling en tussen de verschillende beleidsniveaus maakte het moeilijk om tot een gecoördineerde en assertieve economische diplomatie te komen. 'Wij varen blind' wat betreft de definitie van de strategische belangen van België en zijn deelstaten, aldus ambassadeur Jan Grauls, secretaris-generaal van het ministerie van buitenlandse zaken in 2007.⁴ Een verdubbeling van de overheidsinvesteringen, aldus nog Jan Grauls, heeft niet geleid tot een efficiëntere buitenlandse handel, als gevolg van een gebrek aan coherentie en coördinatie.

In feite beleefde België in 2007 en 2008 op het vlak van de economische diplomatie een herhaling van de dioxinecrisis van 1999. Deze had toen niet alleen zware gevolgen voor de landbouw, maar vormde tevens een bedreiging op lange termijn voor de export van voedingswaren, goed voor zowat 10 procent van het Belgische exportpakket. 'Internationale handel is oorlog,' merkte staatssecretaris voor Buitenlandse Handel Pierre Chevalier (Open VLD) toen op. 'Iedereen mikt op marktaandeelen van anderen. In de wereldhandel wordt alles aangegrepen om een marktaandeel te bekomen of te behouden.'⁵ Chevalier plande daarom een diepgaande evaluatie van de bestaande exportinstrumenten om te komen tot een meer doeltreffende buitenlandse economische politiek door een meer doorgedreven coördinatie.⁶ Maar de geplande acties ondervonden sterke tegenwind vanwege de deelstaten, en in de eerste plaats van Vlaanderen, die van oordeel waren dat de grotere rol van de federale overheid de rol van de deelstaten zou aantasten. Het resultaat was dat België in tegenstelling tot zowat alle andere OESO-landen er niet in slaagde om een nationaal gecentraliseerd draagvlak te ontwikkelen ter ondersteuning van zijn internationale economische belangen.

Vanaf 2004 was het besef opnieuw gegroeid dat de overheveling van bevoegdheden van het nationale niveau naar de deelstaten een afnemend grensnut kenden, zeker op het vlak van de economische belangenbehartiging buiten de EU (de zogeheten 'grote export'). In 2004 begonnen verscheidene actoren, waaronder minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht en eerste minister Verhofstadt, opnieuw te wijzen op de noodzaak voor de federale overheid om een actievere rol te gaan spelen inzake economische diplomatie. Deze hernieuwde ambitie op federaal vlak was ingegeven door de vaststelling dat het overschot op de Belgische handelsbalans vanaf 2002 systematisch achteruit was gegaan en dat België internationaal terrein leek te verliezen, wat betrof het aantrekken van investeringen, het behoud van bestaande marktaandeelen en het veroveren van nieuwe.⁷ De 'diplomatieke contactdagen' (de jaarlijkse bijeenkomst van de Belgische ambassadeurs in Brussel) van mei-juni 2008 stonden dan ook grotendeels in het teken van de economische diplomatie.

Maar de afwezigheid van nieuwe initiatieven sinds het vertrek van eerste minister Verhofstadt in juni 2007 en de daaropvolgende binnenlandspolitieke impasse werkten de (al in 2006 genoteerde) achteruitgang van de economische positie van België in de wereldeconomie verder in de hand gewerkt – en dit ondanks het feit dat de diverse overheden in België en zijn deelstaten vandaag méér menselijke en financiële middelen besteden aan economische diplomatie dan vóór de regionalisering die in 1988 was ingezet.⁸

Wat betreft het aantrekken van buitenlandse investeringen moet België het vaak afleggen tegenover zijn buurlanden. Deze evolutie gaat hand in hand met een verzwakte concurrentiepositie. Karel De Gucht merkte hierbij op dat de afgelopen vijf jaar 63 investeringsdossiers aan België zijn ontglipt, waarvan 24 naar de buurlanden (elf naar het Verenigd Koninkrijk, vijf naar Zwitserland, vier naar Duitsland en vier naar Ierland).⁹

Ook wat betreft de export en het veroveren van nieuwe marktaandelen heeft de relatieve achteruitgang van België zich de afgelopen jaren verder doorgezet.¹⁰ Ondanks een groei naar Afrika en Oceanië is de Belgische export naar belangrijke groeimarkten in 2008 sterk afgenomen. Volgens cijfers van het Agentschap voor Buitenlandse Handel lag de groei van de Belgische uitvoer naar de belangrijkste groeimarkten zelfs lager dan de groei van de import, resulterend in een negatieve handelsbalans. Dit vertaalt zich tevens in een slinkend marktaandeel in Azië en Amerika.¹¹

	2008	2007
Afrika	+ 13,6%	+ 12,3%
Amerika	- 7,7%	+ 1,8%
Azië	- 3,0%	+ 8,3%
Oceanië¹²	+25,6%	+ 6,9%

Bron: Agentschap voor Buitenlandse Handel¹³

Als men de uitvoer opsplijt naar geografische regio, ziet men een duidelijke tweedeling. Binnen de Europese Unie slaagt België erin de uitvoer substantieel te doen groeien. Maar buiten de EU loopt het mank met de Belgische export. Belgische bedrijven slagen er niet of onvoldoende in zich in te pluggen in de groeimarkten (vnl. Azië en Latijns-Amerika). Vooral het verschil met de ons omringende landen is frappant. Terwijl het marktaandeel van Nederland, Frankrijk en Duitsland in China toeneemt, daalde de Belgische uitvoer naar China (en India), aldus berekeningen van het Instituut voor de Nationale Rekeningen.¹⁴ Tot een soortgelijke conclusie kwam ook het consultantsbureau Arthur D. Little in juni 2008: tussen 2002 en 2006 nam het aandeel van de Belgische export in de snel groeiende BRIC-landen met slechts 9,1 procent toe, terwijl het Oeso-gemiddelde 58,9 procent was. Daarmee was België zowat de hekkensluiter binnen de Oeso (alleen Zweden, Noorwegen en Griekenland deden het nog minder goed).¹⁵

Het besef en het pleidooi om het federale niveau de rol van centraal coördinatiepunt voor de economische diplomatie te laten spelen, werden in 2006 ietwat provocerend omschreven als een 'feitelijke herfederalisering' van de economische diplomatie. Twee jaar later is deze trend fel afgezwakt. Zo pleitte minister De Gucht in zijn beleidsbrief eerder bescheiden voor een 'geconcerteerd optreden van de federale en gewestelijke diensten' en een 'ondersteunende rol voor de ambassades ten opzichte van de gewesten'¹⁶. Maar zelfs deze voorzichtige bewoordingen werden aanvankelijk door de deelstaten beschouwd als een inperking van hun grondwettelijke bevoegdheden. De Waalse minister van Buitenlandse Handel Jean-Claude Marcourt (PS) betwiste dat er chaos heerste binnen de economische diplomatie, terwijl Vlaams minister-president Kris Peeters (CD&V) ontkende dat de gewesten niet goed samenwerkten op het vlak van buitenlandse handel.¹⁷

Dit schijnbaar onvermogen om tot een performante coördinatie te komen tussen enerzijds de deelstaten onderling, en anderzijds de deelstaten en het federale niveau maakt het moeilijk om de achteruitgang van de Belgische economische positie in de wereld (uitvoer en het aantrekken van buitenlandse investeringen) te stoppen. Twee logica's komen hier met elkaar in botsing: de institutionele centrifugale logica van de Belgische staatshervorming botst met de noodzaak om door grotere interne coördinatie de economische belangen van België en zijn deelstaten in het buitenland te bevorderen.

Binnen de EU valt dit nog mee, vooral omdat regio's door de EU erkend worden als belangrijke economische spelers en in die hoedanigheid ook aangemoedigd worden. Daarenboven biedt de EU een sterk regulerend kader waarbinnen economische relaties zich in vergelijking met niet-EU landen relatief makkelijk kunnen ontplooiën.

Maar buiten de EU spelen staten de eersterangsrol. Als gevolg van de organisatie van de economische belangenbehartiging in België – *in foro interno, in foro externo*¹⁸ – stukt de efficiëntie en effectiviteit van de economische diplomatie.

Een voorbeeld van de soms absurde situatie als gevolg van deze binnenlandspolitieke logica illustreert het probleem: in Latijns-Amerika en de Caraïben – tweede groeipool in de wereld, met groeilanden zoals Brazilië, Mexico en Argentinië – telt België 17 beroepsdiplomaten terwijl Vlaanderen 4 handelsattachés heeft.¹⁹ Formeel horen deze 17 federale diplomaten zich niet in te laten met de bevoegdheden van hun collega's uit de deelstaten, en bijgevolg is een geconcentreerd optreden sterk afhankelijk van persoonlijke relaties. Dat zo een situatie nefast riskeert te zijn voor de economische belangenbehartiging van België en zijn deelstaten spreekt voor zich.

Export is echter de kurk waarop de tewerkstelling, economische groei en dus de welvaart van België en zijn deelstaten drijven. Een aantal recente initiatieven werd daarom genomen om de neerwaartse trend op het vlak van de economische prestatie van België en zijn deelstaten in de wereld te verhelpen. Zo werd binnen de directie-generaal bilaterale relaties van het ministerie van buitenlandse zaken medio 2008 een ambassadeur Economische Diplomatie aangesteld. In zijn Algemene Beleidsnota van oktober 2008 kondigde Karel De Gucht daarnaast de oprichting aan van een 'Business Council', samengesteld uit vertegenwoordigers uit de bedrijfswereld. Het is de bedoeling dat dit overlegorgaan strategisch advies verstrekt inzake economische diplomatie. Ook in oktober 2008 kondigden de drie gewestelijke ministers van economie aan dat ze voortaan zouden samenwerken om buitenlandse investeerders aan te trekken, vanuit het besef dat 'apart te weinig kritische massa' vertegenwoordigen.²⁰

Het is te vroeg om een definitief oordeel te vellen of deze, voorzichtige, initiatieven toereikend zullen zijn om de economische belangen van België en zijn deelstaten veilig te stellen in de uiterst competitieve wereldeconomische verhoudingen van vandaag, die bovendien gekenmerkt worden door een economische recessie en financiële onrust.

2. INTERNATIONALE INVLOED EN SOFT POWER

In 2000 kreeg de Belgische diplomatie internationaal heel wat lof toegezwaaid. *Le Monde* sprak over een 'réveil diplomatique de la Belgique'²¹, terwijl *Libération* stelde dat België zich thans zeker genoeg van zijn stuk voelt om een ethische en moedige buitenlandse politiek te voeren.²² De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel werd in *European Voice* zelfs omschreven als 'Conscience-in-Chief'.²³ In 2008 is het beeld helemaal gewijzigd: 'A surreal state'²⁴, 'A separatist revolution'²⁵, 'The death of a nation'²⁶, 'Belgium should split'²⁷.

Dit imagooverlies geldt niet alleen voor het federale België. Ook Vlaanderen heeft in diplomatieke kringen een opvallend negatief imago gekregen, vooral in andere federale staten waar rijke deelstaten ook de neiging hebben om zich sterker te affirmeren ten koste van de solidariteit met armere regio's. Een artikel in de *International Herald Tribune* vertolkte deze toegenomen diplomatieke argwaan tegenover Vlaanderen: 'This combination of national pride, rightist politics, language purity and racially tinged opposition to big-city mores and immigration is a classic formula these days in modern Europe, a kind of nonviolent fascism.'²⁸ Dit internationale imago contrasteert sterk met het zelfbeeld in politiek Vlaanderen dat van zichzelf vindt dat het goed bezig is.

Minister De Gucht is zich hiervan terdege bewust: 'België wordt gezien als een land in crisis, conflict tussen twee stammen. Dit komt het imago van België én Vlaanderen niet ten goede'.²⁹

Geloofwaardigheid onder de vorm van *soft power* en een stabiel binnenlandspolitiek vlak zijn cruciale ingrediënten, zeker voor kleine staten, om invloed te kunnen uitoefenen en te spelen boven hun soortgelijk gewicht. Deze vorm van invloed is gebaseerd op reputatie, geloofwaardigheid en het engagement van een

land, waarbij het andere landen kan overtuigen door de aantrekkelijkheid van de voorstellen of het model dat men aanreikt. En hier wringt het schoentje voor België: het cruciale element in de traditionele Belgische *soft power* – het quasi aangeboren vermogen om een dossier ook vanuit het standpunt van de andere partij te bekijken en op basis hiervan eerbare compromissen te sluiten – heeft de afgelopen jaren erg te lijden gehad onder de verwijdering van de geesten tussen Nederlandstalige en Franstalige politici. Meer dan hun respectieve publieke opinies maken politici aan weerszijden van de taalgrens een karikatuur van elkaar, omdat zij elkaar niet langer frequenteren. Dat is de erfenis van de staatsvorming: om op hoog politiek niveau mee te draaien, hoeft de huidige generatie Franstalige en Nederlandstalige politici de klassieke Belgische reflex niet meer aan te leren dat permanent rekening moet gehouden worden met de andere gemeenschap om de eigen doelstellingen te realiseren.

De aantasting van de Belgische geloofwaardigheid beperkt de beleidsruimte en de internationale ontvankelijkheid voor nieuwe initiatieven. Proactief inspelen op gebeurtenissen en thema's is veel moeilijker geworden. Het thema 'mondialisering' is hiervan een goed voorbeeld. Sinds eind 2002 behoort dit tot het kerntakenpakket van Buitenlandse Zaken.³⁰ Onder inspiratie van de toenmalige secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (en huidig Permanent Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties in New York), Ambassadeur Jan Grauls, mat het Departement zich de ambitie toe om in toenemende mate stevige coördinatiestructuren op te zetten betreffende mondiale thema's om aldus te kunnen bijdragen tot een 'beheerste mondialisering' – of Global Governance.³¹ België was daarvoor trouwens overgegaan tot de oprichting van een aparte directie 'Mondialisering'. Weinig EU-landen hebben België dat nagedaan. Maar diplomatiek heeft dit tot op heden weinig of geen concrete vruchten afgeworpen, precies omwille van de aangetaste geloofwaardigheid van de Belgische diplomatie. Op dit beleidsdomein is dit des te flagranter, gezien het een nieuw soort problemen betreft die nood hebben aan een actieve politieke ondersteuning. Het uitblijven van concrete en significante beleidsinitiatieven is een indicator dat dit domein te lijden heeft onder de binnenlandspolitieke impasse.

Hetzelfde is gebleken bij het thema '*good governance*'. In 2006 werd dit als een nieuw 'nichethema' aangeboord in de Belgische diplomatie. Veel concrete resultaten werden ook hier niet geboekt, precies omdat Belgische initiatieven steevast geconfronteerd worden met de (dikwijls schampere) bemerking dat een land dat zijn eigen huis niet in orde kan brengen, moeilijk expertise kan aanbieden inzake goed beheer aan andere landen.

Afrika biedt een derde voorbeeld. Als tussen regeringspartijen structurele verdeeldheid en wantrouwen bestaat, dan riskeert elk initiatief dat men wil nemen op internationaal vlak, bovendien de inzet te worden van getouwtrek en *politique politicienne*. Onder elk diplomatiek initiatief kan een communautaire bananenschil worden geworpen. Centraal-Afrika biedt hiervan een voorbeeld. De initiërende rol die België internationaal in het dossier van Centraal-Afrika dikwijls heeft gespeeld is vandaag sterk uitgehold. De Congolese autoriteiten spelen handig in op de verdeeldheid binnen de Belgische regering.³² Toen president Mobutu in de tweede helft van de jaren tachtig hetzelfde spel speelde, botste hij op een nagenoeg eensgezinde Belgische politieke klasse, die weigerde zich uit elkaar te laten spelen door de Zairese president.

De teloorgang van de internationale geloofwaardigheid van België en zijn deelstaten tekent zich af ondanks de grote kwaliteit en inzet van diplomaten en ambtenaren. Precies hierdoor heeft België desondanks een aantal resultaten kunnen boeken, ook al werden deze naar buiten nauwelijks in de verf gezet. Zo heeft België de afgelopen twee jaar sterk ingezet op de idee van 'humanitaire ontwapening'. Deze niche in de Belgische veiligheidspolitiek heeft zich vertaald in een pleidooi voor het bannen van clustermunities. Ook het Belgisch lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad in 2007 en 2008 werd professioneel afgehandeld. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat dit lidmaatschap van bij de aanvang weinig ambitieus werd aangekondigd om al te hooggespannen verwachtingen te vermijden. Het Belgische optreden in New York werd echter gesmaakt omdat het zich inschreef in de klassieke (en internationaal erkende) bedding van het Belgisch buitenlands beleid: een sterke nadruk op het multilateralisme, prioriteit voor dossiers gerelateerd

aan Centraal-Afrika, een nauw overleg met de Europese partners en de rol van bruggenbouwer tussen de permanente leden.

3. PRAGMATISCH EUROPABELEID

Tussen 2006 en 2008 was de absolute prioriteit in het Belgische Europabeleid het herformuleren van de Europese Grondwet en het daaropvolgende ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon. Ook al zag België zijn gewicht in het Europees besluitvormingsproces afnemen met Lissabon (zowel binnen de Raad als het Parlement),³³ toch ijverde het voor het verdrag vanuit het idee dat het een absoluut minimum vormde om de Unie meer efficiënt en effectief te laten functioneren.

Anno 2008 kende het Belgische Europabeleid echter vooral een terugkeer naar een meer pragmatische koers. Zowel Jean-Luc Dehaene (CD&V) als Guy Verhofstadt (Open VLD) hadden als eerste minister een cruciaal aandeel in de uitgesproken voluntaristische en federalistische oriëntatie van de Belgische Europapolitiek. Dat was in 2008 niet langer het geval. De eerste oorzaak hiervan was de afwezigheid van eerste minister Leterme, zowel als gevolg van de monopolisering van zijn aandacht door de binnenlandspolitieke impasse als, wellicht, een minder uitgesproken belangstelling voor een actieve rol in de Europese besluitvorming. Aangezien de Europese Raad (van staatshoofden en regeringsleiders) sinds de jaren zeventig een steeds prominentere rol is gaan spelen als motor van nieuwe initiatieven, leidt de verminderde aandacht vanwege de Belgische premier automatisch tot een minder scherp Belgisch profiel – en een verminderde reputatie.

De scherpe uithaal van Neelie Kroes ('Leterme liegt'³⁴) naar de Belgische eerste minister naar aanleiding van zijn rol in de zaak Fortis, was wat dat betrof ontluisterend. Zulke uitspraken vanwege een Europees Commissaris ten aanzien van een eerste minister van een EU-lidstaat, zijn toch wel ongezien (zelfs de Poolse Kaczynski broers werden nooit zo scherp en openlijk onderuit gehaald). Dat men het zich kan permitteren zich zo uit te laten ten aanzien van de Belgische regering geeft aan dat er iets schort met haar internationale geloofwaardigheid en het sérieux dat ze op dat moment uitstraalde.

De tweede oorzaak van de meer pragmatische Europakoers van België ligt in het beleid van minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht. Yves Leterme's grotere afzijdigheid schiep een grotere ruimte voor zijn minister van Buitenlandse Zaken. In tegenstelling tot Verhofstadts Europees voluntarisme heeft Karel De Gucht steeds een meer pragmatischer koers voorgestaan, vanuit de vrees dat te uitgesproken standpunten en uitspraken over de lange termijn toekomst van de Europese constructie het gevaar inhielden naar de marges van het dagelijkse debat over de werking en de toekomst van Europa verwezen te worden.

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.'³⁵ 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, onder de vorm van een 'Verenigde Staten van Europa'.

Inhoudelijk was er geen verschil tussen de analyse die Guy Verhofstadt maakte van de mank lopende Europese constructie en die van Karel De Gucht. Wat verschilde was de conclusie die zij hieruit trokken wat de te voeren strategie betrof.

Zowel eerste minister Verhofstadt als de minister van Buitenlandse Zaken en zijn ambtenaren waren in toenemende mate gaan beseffen dat de Europese Commissie haar rol van hoeder van het algemeen belang (en dus van de kleine lidstaten) niet meer voldoende speelde en daardoor ook geen oplossing kon bieden voor de impasse waarin de Europese constructie zich (opnieuw) bevond. Daardoor wonnen de grote

lidstaten opnieuw aan belang, gingen ze steeds zwaarder wegen op de besluitvorming en verslechterde het imago van Europa in de Europese bevolking. Omdat het door de Europese Commissie gepromote 'Europa van de projecten' de burger niet kon aanspreken, opteerde Guy Verhofstadt voor een *grand scheme*, dat zowel de impasse moest doorbreken als de klassieke supranationale oriëntatie opnieuw op de voorgrond brengen: de 'Verenigde Staten van Europa', een voluntaristisch en federalistisch discours waarbinnen de eurozone als kern-Europa steeds meer bevoegdheden zou overnemen van de lidstaten.

Karel De Gucht deelde in grote mate Verhofstadts analyse over de falende integratie, maar hij koppelde hier een meer pragmatisch antwoord aan vast, met name zijn pleidooi voor een 'proactief bilateralisme',³⁶ naar het eerdere voorbeeld van Groot-Brittannië en Nederland.

Vanuit historisch perspectief lijkt De Guchts recept opmerkelijk. Het bilateralisme leek lange tijd binnen de multilaterale context van de EU structureel verzwakt te zijn als instrument van buitenlandse politiek. Sinds het midden van de jaren negentig was echter een omgekeerde beweging ingezet, gestuwd door een aantal interne EU evoluties: de uitbreiding naar Centraal – en Oost – Europa, de verzwakte rol van de Commissie, het groter relatief stemgewicht van de grote lidstaten in de Raad en de uitbreiding van de zogenaamde open coördinatiemethode. Deze tendensen versterkten de neiging van de grote Europese mogendheden om onderling een directorium te vormen. België had hier destijds steeds op gereageerd met een pleidooi voor de versterking van het supranationalisme en de communautaire methode.

Proactief bilateralisme kan echter op twee manieren worden geïnterpreteerd: op basis van wisselende bondgenootschappen zonder betrokkenheid van de Europese instellingen (intergouvernementele benadering) of sterk verankerd in de Europese structuren (supranationale benadering). In tegenstelling tot Nederland en Groot-Brittannië schrijft België zich grotendeels in de tweede optie in, conform zijn supranationale en federalistische Europatraditie.

In de discussies rond het Europees buitenlands beleid heeft Karel De Gucht dan ook expliciet voor de tweede interpretatie geopteerd, met zijn pleidooi om tot *EU liaising groups*³⁷ te komen. Deze groepjes kunnen beschouwd worden als specialisatiegroepen binnen het Europees buitenlands beleid. Ze zijn informeel, flexibel, en variëren qua samenstelling naargelang de meerwaarde of interesse die de leden hebben t.a.v. een specifieke regio of onderwerp. Deze groepen bereiden het beleid voor en zorgen ook voor de opvolging en de implementatie. België pleit ervoor dat in deze groepen steeds de diensten van de Hoge Vertegenwoordiger betrokken worden, aangevuld met de Europese Commissie en het Voorzitterschap. Voorbeelden van zo'n groepen vindt men in het Europees beleid ten aanzien van Iran (gedeeltelijk), Somalië, Afghanistan en het gebied van de Grote Meren.

Toch lijkt het dat, als gevolg van bovengenoemde evoluties, de Belgische diplomatie genoodzaakt is om haar activiteiten binnen de EU – onder meer m.b.t. Lissabon doelstellingen, Programma van Den Haag – op een meer intergouvernementele leest te schoeien. Zo wordt het steeds vaker noodzakelijk om binnen de Europese Raad en de Raad van Ministers systematisch op zoek te gaan naar landen die zijn posities steunen en er wisselende of ad-hoc allianties mee aan te gaan.³⁸ België tracht hierbij de Europese besluitvorming zo sterk mogelijk stroomopwaarts te beïnvloeden, i.e. in de vroegste stadia van de besluitvorming, en zo zijn verzwakte positie binnen de EU te vrijwaren.

Ook al blijft het Belgische optreden gekaderd binnen de krijtlijnen van de traditionele Europapolitiek, de vraag naar het einddoel achter de Europese constructie is opnieuw naar de achtergrond geschoven. In de ogen van Guy Verhofstadt was die vraag nochtans cruciaal om het 'sociale contract' tussen de burger en Europa – naar de woorden van de voormalige Belgische Permanent Vertegenwoordiger bij de EU, Jan De Bock – te herstellen.

4. STRATEGISCHE ONDUIDELIJKHEID

De binnenlandspolitieke verdeeldheid en het gebrek aan centrale aansturing en debat heeft nog een ander gevolg gehad. In een aantal hangende kwesties is het Belgische standpunt onduidelijk. Het gaat hier om langetermijnkwesties, die geen onmiddellijke ingrijpende beslissingen vergen. Maar de uiteindelijke keuzes die in deze kwesties zullen gemaakt worden, zijn wel afhankelijk van de dagdagelijkse kleine stappen die gezet worden.

4.1. EU-UITBREIDING

Vooral wat betreft de uitbreiding van de EU met Turkije lijkt België gas terug te nemen. Met name de Vlaamse christendemocraten lijken minder geneigd te zijn het Turkse EU-lidmaatschap te blijven steunen. Het regeerakkoord – ook al doelt het niet expliciet op Turkije – weerspiegelt deze minder uitgesproken houding: ‘De regering staat open voor een verdere uitbreiding van de Unie. De kandidaat-lidstaten moeten aan alle toetredingsvoorwaarden voldoen. Bovendien moet de Unie zélf er klaar voor zijn. Een uitbreiding mag haar verdere ontwikkeling, verdieping, integratie en maatschappelijke samenhang niet hinderen, en moet maatschappelijk gedragen worden.’³⁹ Vooral de nadruk op het maatschappelijk gedragen worden van een verdere uitbreiding is frappant omdat dit de EU-logica van uitbreidingen op zijn kop zet: het wijzigt de spelregels op het moment dat het spel reeds gestart is. Maatschappelijk gedragen worden van uitbreidingen vormt namelijk geen criterium voor de onderhandelingen met kandidaat-lidstaten. Als men dit maatschappelijke draagvlak au sérieux neemt dan moet dit – al dan niet via referendum – afgetoetst worden vooraleer de onderhandelingen met een kandidaat-lidstaat worden opgestart.

Karel De Gucht van zijn kant blijft echter bijzonder uitgesproken ten aanzien van deze kwestie, en verschilt hierin dus blijkbaar van mening met zijn christendemocratische coalitiepartner: ‘It has been made to seem (by Europe) that, no matter how much further Turkey goes down the road to modernisation, and no matter how far it gets in meeting membership criteria, it will never be good enough. In fact, it’s fair to say that Europe, as a whole, has been acting rather like an undecided lover – unwilling to commit and afraid to suffer the consequences. That just won’t do anymore. The time has come for the partnership between Turkey and Europe to mature. It needs to become a permanent and unbreakable bond. [...] Turkey is, in short, an essential ally in the most important struggles that the world will face for years to come. So let Europe rise above its fears and be as great and as generous as this great game demands.’⁴⁰

4.2. EUROPESE AUTONOMIE INZAKE DEFENSIE EN BUITENLANDS BELEID

Ook met betrekking tot de respectieve rol van de NAVO en de EU in de Europese veiligheidsarchitectuur lijkt onduidelijkheid te zijn ontstaan.

Aan het einde van de Koude Oorlog opteerde de Belgische politieke klasse in haar geheel voor een duidelijke pro-Europese oriëntatie inzake veiligheids- en defensiebeleid. Ook Guy Verhofstadt benadrukte voortdurend de noodzaak van een ‘autonome’ rol van de Europese Unie inzake defensiepolitiek.⁴¹ Toenmalig minister van buitenlandse zaken Louis Michel beklemtoonde van zijn kant dat de Europese Unie door nauwere onderlinge samenwerking moest uitgroeien tot een autonoom optredende, dragende pijler van een multipolaire wereld, ‘om te voorkomen dat één enkele grote mogendheid op unilaterale wijze domineert’.⁴²

Daarom was het des te opvallender dat anno 2009 de Belgische consensus over de pro-Europese primauteit op het vlak van defensie onder druk leek te komen. In de lange regeringsonderhandelingen die volgden op de verkiezingen van 10 juni 2007, legde formateur Leterme (CD&V) teksten voor die niet langer gewaagden van Europese ‘autonomie’, maar op het eerste gezicht een terugkeer inhielden naar de Atlantische primauteit. Die indruk wordt verder versterkt door de ogenschijnlijk meer uitgesproken pro-Atlantische opstelling van minister van defensie Pieter De Crem (CD&V). Bij een bezoek aan het Pentagon in juni 2008 verklaarde deze laatste dat hij ‘een deel van [het CD&V] partijprogramma uitvoerde’, namelijk ‘de transatlantische relaties moesten dringend hersteld worden en de parallelle diplomatie opgegeven.’

Toch lijkt er geen sprake te zijn van een nieuwe strategische koerswijziging, opnieuw in meer pro-Atlantische zin. Het valt bijvoorbeeld op dat de beleidsnota die defensie-minister De Crem eind 2008 neerlegde, uitdrukkelijk verwees naar een 'constructie van een echt Europees leger' als langetermijndoelstelling voor België en naar de 'eigen actiecapaciteiten' die de EU zou moeten ontwikkelen.⁴³ Dat was een veel explicieter standpunt dan in het recente verleden in officiële teksten was ingenomen.

Deze ogenschijnlijke contradicties weerspiegelen wellicht eerder accentverschillen, die uitvergroot worden als gevolg van het eerder vermelde gebrek aan centrale aansturing en daardoor de neiging tot persoonlijke profilering. Maar ze hullen het langetermijnperspectief wat betreft de Belgische veiligheidspolitiek wel in nevelen.⁴⁴

4.3. CENTRAAL-AFRIKA

In het beleid ten aanzien van Centraal Afrika werden de afgelopen twee jaar de traditionele inhoudelijke lijnen aangehouden. Met zijn traditionele focus op een sterke ethische pijler aangevuld met een regionale aanpak en een nadruk op goed bestuur, kan België voor de periode 2002-2006 terugkijken op een erg succesvol Afrikabeleid. Dit beleid werd in de zomer van 2006 bezegeld met de eerste vrije verkiezingen sinds Lumumba. Ook al werden nadien nog een aantal nieuwe initiatieven gelanceerd, zoals de Task Force MIRECA, toch kende het Belgisch Congobeleid sindsdien een zware crisis met Kinshasa (met een eerste dieptepunt in april 2008 toen de Belgische consulaten in Lumumbashi en Bukavu gesloten werden) en een afwezigheid van eensgezindheid over de te volgen weg in Brussel.

Drie factoren spelen hier een rol. In eerste instantie was een terugval na de succesrijke periode 2002-2006 toen België een sterk engagement op zich had genomen, onvermijdelijk. Een verminderd activisme en effectiviteit kan vanuit dit standpunt dan ook eerder beschouwd worden als een conjuncturele beweging.

Ten tweede vormt de toenemende aanwezigheid van China – en anderen – in de regio een verklarende factor voor de tanende impact van het Belgische beleid de afgelopen twee jaar. De groeiende aanwezigheid van China ook in Congo vermindert het soortgelijke gewicht van België, omdat het Kinshasa de mogelijkheid biedt om (beide) landen tegen elkaar uit te spelen. Niettemin lijkt het belang van de Chinese aanwezigheid, vooral als gevolg van de wereldwijde economische crisis, sinds begin 2009 opnieuw af te nemen.

Tot slot kan gewezen worden op de sterk verzuurde persoonlijke relatie tussen minister De Gucht en president Kabila. De hieruit voortgevloeide parallelle diplomatie met de minister van ontwikkelingssamenwerking Charles Michel kan niet anders dan de doelgerichtheid en effectiviteit van het Congobeleid ondergraven. Het levert een contrasterend beeld op van de positie van België. Gelet op de groeiende antipathie van de Congolese bevolking ten opzicht van de regering in Kinshasa, worden De Gucht's stellingnamen tegen het Congolese bewind erg op prijs gesteld door de bevolking, terwijl zijn manoeuvreerruimte in Kinshasa nihil werd. Omgekeerd lijdt het imago van Europees Commissaris Louis Michel en de Belgische minister van ontwikkelingssamenwerking Charles Michel bij de Congolese bevolking onder hun ogenschijnlijk goede relaties met de Congolese regering, terwijl zij wel nog toegang hebben tot president Joseph Kabila. Dit weerspiegelt tevens het onstabiele binnenlandspolitieke klimaat in België dat leidde tot het ontbreken van een sterke centrale aansturing. Een actieve eerste minister had binnen dit dossier de verschillende aanpak binnen de regering kunnen overstijgen en zo de slagkracht van het Belgische optreden in Congo vergroten.

Heeft deze situatie de positie van België in dit dossier, en met name binnen de EU, ondergraven? Binnen de EU – een niveau dat België sinds een tiental jaar erg succesvol heeft aangewend in zijn Afrikabeleid⁴⁵ – rust België's invloed in het dossier vooral op zijn engagement, toegang tot informatie en geloofwaardigheid. Het zijn deze elementen die zwaar geleden hebben onder de crisis in de Belgisch-Congolese betrekkingen. Men kan zich dan ook de vraag stellen in welke mate de crisis in deze bilaterale relatie zich heeft vertaald in een

minder actief Europees beleid t.a.v. de regio, vooral omdat het Europees beleid in grote mate gedragen wordt door het activisme van een handvol lidstaten (cfr. EU liaison groups).

CONCLUSIE

In de periode 2007-2008 stond het Belgisch buitenlands beleid sterk onder binnenlandspolitieke druk. Binnenlandspolitieke instabiliteit laat zich steeds voelen in het buitenlands beleid van een land. Dat is ook te zien in België. België heeft de afgelopen twee jaar daardoor voornamelijk een reactief beleid gevoerd, gekenmerkt door continuïteit en *business as usual*. Weinig nieuwe, originele initiatieven werden genomen. Het buitenlands beleid werd verder gekenmerkt door een gemis aan kansen, vooral wat betreft de economische diplomatie. Het onderling wantrouwen tussen regeringspartijen en de institutionele competitie tussen deelstaten en het federale niveau hebben dit ongetwijfeld in de hand gewerkt. De binnenlandspolitieke impasse heeft er ook toe geleid het beleid een sterke en actieve politieke sturing miste. In de afgelopen twee jaar heeft België met andere woorden een bescheiden buitenlands beleid gevoerd.

Het valt af te wachten of en hoeveel schade op die manier aan het 'merk' België werd toegebracht, met andere woorden aan de belangen van België en zijn deelstaten. Op korte termijn liet deze schade zich in elk geval gevoelen: de energie en tijd die Belgische diplomaten moeten besteden aan het (her)uitleggen en duiden van de binnenlands politieke evoluties gaat immers ten koste van andere opdrachten. Wat het effect op langere termijn is, is moeilijker in te schatten. De Anholt-GfK Roper Nation Brands Index, die sinds 2005 het imago van tientallen landen in de wereld natrekt, biedt alvast geen hoopgevende vaststelling. De binnenlandspolitieke impasse van de afgelopen jaren heeft hun weerslag gehad op het imago van het 'merk' België. In de afgelopen drie jaar is België afgegleden van de 16^{de} naar de 20^{ste} plaats in de internationale ranking. Daarmee scoort België het zwakst van alle West-Europese landen, op IJsland na.⁴⁶

-
- ¹ *De Morgen*, 13 oktober 2007. De sterkte- en zwakteanalyse werd gepubliceerd in: 'België en zijn buitenlandse politiek/La Belgique et sa politique étrangère, Anno 2006'. *Studia Diplomatica*, LX, 2007 (Suppl.), pp. 177-200.
- ² Over het toegenomen gewicht van een eerste minister in het buitenlands beleid, zie: Rik Coolsaet, 'Perspectieven op het buitenlands beleid in België anno 2006', in: *Studia Diplomatica*, o.c., pp. 57-72.
- ³ Olivier Alsteens in: *De Standaard*, 16 mei 2008.
- ⁴ *De Tijd*, 2 juni 2007.
- ⁵ *Knack*, 13 oktober 1999.
- ⁶ *Echo de la Bourse*, 7 september 1999.
- ⁷ 'Où se situe la Belgique économique?', in: *Tendances*, 12 oktober 2006.
- ⁸ Zie hierover Rik Coolsaet, o.c., p. 61.
- ⁹ Toespraak van Karel De Gucht op de Diplomatieke dagen. Brussel, 3 juni 2008.
- ¹⁰ *De Tijd*, 8 mei 2008.
- ¹¹ *De buitenlandse handel van België in 2008*. Brussel, Agentschap voor Buitenlandse Handel, 2009, pp. 3-4, te raadplegen op: <http://www.abh-ace.org/expor/centre-information/statistiques/comments/2008/12-maanden-2008-nbb-com.pdf>
- ¹² De sterke toename voor Oceanië is voornamelijk toe te schrijven aan de groei met 602,0% van de uitvoer naar de andere landen van Oceanië, buiten Australië en Nieuw-Zeeland. In absolute cijfers is deze uitvoer echter bescheiden: EUR 1,8 miljard, terwijl de uitvoer naar Azië goed is voor EUR 23,9 miljard.
- ¹³ *De buitenlandse handel van België in 2008*. Brussel, Agentschap voor Buitenlandse Handel, 2009, p. 3, te raadplegen op: <http://www.abh-ace.org/expor/centre-information/statistiques/comments/2008/12-maanden-2008-nbb-com.pdf>
- ¹⁴ *L'Echo*, 8 mei 2008.
- ¹⁵ *De Standaard*, 12 juni 2008.
- ¹⁶ *De Tijd*, 8 mei 2008
- ¹⁷ *Belga*, 6 mei 2008 en *De Tijd*, 7 mei 2008.
- ¹⁸ Dit beginsel stelt dat alle Belgische overheden (ook Gemeenschappen en Gewesten) een eigen buitenlandse politiek ontwikkelen voor die beleidsterreinen waarop ze binnenlands bevoegd zijn.
- ¹⁹ *De Tijd*, 8 mei 2008.
- ²⁰ Patricia Ceysens in: *De Standaard*, 22 oktober 2008.
- ²¹ *Le Monde*, 12 februari 2000.
- ²² *Libération*, 11 februari 2000.
- ²³ *European Voice*, 8 juni 2001.
- ²⁴ *New York Times*, 17 december 2007.
- ²⁵ *The Washington Post*, 21 september 2007.
- ²⁶ *The Guardian*, 7 augustus 2008.
- ²⁷ *The Economist*, 6 september 2007.
- ²⁸ *The International Tribune*, 13 mei 2008.
- ²⁹ *Het Nieuwsblad*, 19 mei 2008.
- ³⁰ 'De coördinatie van het buitenlands beleid van de Belgische federatie: de samenwerking tussen de federale overheid en de Gemeenschappen & Gewesten.' Toespraak Jan Grauls, Colloquium 'Het Vlaams buitenlands beleid binnen de Belgische federatie: beleidskader, praktijk & toekomst', Brussel, 23 april 2003.
- ³¹ Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, *Jaarverslag 2003*, Brussel, 2004.
- ³² *La Libre Belgique*, 13 november 2008.
- ³³ *De Tijd*, 12 december 2007.
- ³⁴ *De Standaard*, 12 november 2008.
- ³⁵ 'Deliver in order to win.' Toespraak door Karel De Gucht voor het European University Institute, Firenze, 6 juli 2005.
- ³⁶ Julie Smith en Mariana Tsatsas, *The new bilateralism: the UK's relations within the EU*. London, Royal Institute of International Affairs, 2002, 103 pp.
- ³⁷ 'Towards greater effect and appeal – Strengthening EU foreign policy'. Toespraak Van Karel De Gucht, The Finish Institute of International Affairs, Helsinki, 27 oktober 2005.
- ³⁸ *Algemene beleidsnota van de Minister van Buitenlandse Zaken*. Brussel, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Doc 52 1529/006, 2008, p. 11.
- ³⁹ 'Regeerakkoord', 18 maart 2008, p. 38.

⁴⁰ Karel De Gucht, 'An unbreakable bond', Radikal, 30 oktober 2008, consulteerbaar op: <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21290/Anunbreakablebond.aspx>

⁴¹ 'Een visie op Europa.' Toespraak van G. Verhofstadt voor het European Policy Center, 21 september 2000.

⁴² Toespraak van L. Michel ter gelegenheid van de opening van de Diplomatieke Contactdagen. Brussel, 4 september 2000.

⁴³ *Beleidsnota voor het Ministerie van Defensie voor het begrotingsjaar 2008*. S.d.

⁴⁴ Zie in dit verband: Rik Coolsaet, *La Belgique dans l'OTAN (1949-2009)*. Bruxelles, CRISP, Courrier hebdomadaire 1999, 2008, pp. 45-46.

⁴⁵ Skander Nasra, 'A Small Member State and European Foreign Policy: Shaping or Taking? The Case of Belgium and the African Great Lakes', in: *The Hague Journal of Diplomacy*, nr. 3, 2008, pp. 233-252.

⁴⁶ http://www.stichtingmarketing.be/download/pers/09_05_brandingmanifest_nl.pdf