

## Onzekere wereld, onzeker beleid ?

Prof. Rik Coolsaet (UGent)

### Themadag AIV, 'Prioriteiten voor een toekomstig buitenlands beleid'

Den Haag, 3 september 2010

'Onzekerheid' is het woord dat vandaag wellicht het vaakst voorkomt in de studies, analyses en commentaren over het buitenlands en defensiebeleid van Nederland.

- Onzekerheid over de wereldpolitieke verhoudingen
- Onzekerheid over de binnenlandspolitieke evolutie
- Met als gevolg: onzekerheid over de koers die Nederland moet inslaan in de wereldpolitiek.

Nieuw is dit probleem nochtans niet. Een vergelijkbare onzekerheid had eerder al geleid tot de Herijking van 1995 en tot de interne Haagse reflectie van 2002 over 'De toekomst van de Nederlandse diplomatie'.

Evenmin is Nederland exceptioneel. In de afgelopen 20 jaar kwamen in zowat alle staten diplomatieke geplogenheden, tradities en reflexen onder sterke druk te staan. Soortgelijke oefeningen als in Nederland waren schering en inslag.

Maar waar de jaren 90, achteraf bekeken, nog in teken leken te staan van een relatief vreedevolle internationale omgeving, gekenmerkt door een welwillende Amerikaanse hegemonie, met de mondialisering als positieve aandrijfkracht voor toenemende welvaart, zijn we vandaag beland in een ruwere internationale omgeving, waarin macht opnieuw centraal staat, waarin het economische en politieke zwaartepunt verschuift naar nieuwe groeilanden en opkomende mogendheden en – bovenal – waarin de donkere zijde van de mondialisering (Clinton, 1995) een niet te miskennen impact uitoefent op het nationale aanvoelen (*mood*). Bij wijze van concreet voorbeeld hoe de mondialisering inwerkt: migratie is een collectieve nachtmerrie geworden, niet alleen in de Lage Landen, maar van Arizona en Florida over de Dominicaanse Republiek tot en met Frankrijk en Groot-Brittannië.

Tijd dus voor een nieuwe 'heroverwegingsoperatie' – en misschien werkt het wel verhelderend om de huidige Nederlandse overpeinzingen over zijn rol in de wereld te confronteren met de Belgische situatie.

Beide landen zitten vandaag in een bestuurlijk moeras. Ik durf geen geld in te zetten op de vraag welk land als eerste een nieuwe regering zal hebben. In beide landen is het woord 'onbestuurbaar' gemeengoed geworden. Beide landen delen dezelfde ervaring – als ik mij mag uitspreken over het Nederlands buitenlands beleid – dat op een glibberige binnenlandspolitiek draagvlak geen solied buitenlands beleid mogelijk is. Twee jaar geleden schreef ik over de buitenlandse politiek van mijn eigen land:

*Sinds 2007 stond het Belgisch buitenlands beleid sterk onder binnenlandspolitieke druk. Binnenlandspolitieke instabiliteit laat zich steeds voelen in het buitenlands beleid van een land. 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 dat het buitenlands beleid een sterke en actieve politieke sturing miste. In de afgelopen twee jaar heeft België met andere woorden een **bescheiden buitenlands beleid** gevoerd.*

Vorig jaar werd in België voor het eerst gewag gemaakt van de behoefte aan een Herijkeningsoefening. Dat viel in de tijd mooi samen met een soortgelijk initiatief in Nederland, waar de Themadag van vandaag onderdeel van uitmaakt. Zover staan we nog niet in België. Op een inleidende brainstorming en een centrale instructie naar onze posten om poolshoogte te nemen van wat elders gezegd en geschreven wordt over de 'modernisering en optimalisering' van het diplomatiek apparaat, staat nog maar weinig op papier.

Maar in zekere zin lijkt de onzekerheid voor de Belgische diplomatie minder prangend te zijn dan die voor de Nederlandse diplomatie. De oorzaak hiervan ligt m.i. in de nieuwe ijkpunten of bakens, die onze beide landen twintig jaar geleden geformuleerd hebben, in de nadagen van de val van de Berlijnse Muur.

In de loop van de jaren 90 hebben de Belgen zichzelf een reeks nieuwe ijkpunten gegeven voor hun buitenlands beleid. Op een rijtje, de 4 ijkpunten:

- Een nieuwe strategische horizon: de veiligheidspolitiek verloor haar Atlantisch primaat ten voordele van Europa, gecomplementeerd met de VN als legitimerend ijkpunt voor militair optreden. Stelt er zich een probleem met civiel-militaire implicaties, dan reageert België instinctief: hoe kunnen we daar wat aan doen via Europa? Deelname aan een militaire operatie is met andere woorden voor België heel sterk geconditioneerd door Europese coördinatie en VN mandatering.

Dit Europese primaat beantwoordde voor België aan een vitale behoefte: een dam opwerpen tegen de willekeur van grootmachten, hoe welwillend ook. Dat verklaart trouwens de Belgische houding in de Irakoorlog van 2003.

Wat België toen dwars zat in de koers van de regering-Bush, was niet ingegeven door anti-Amerikanisme. In Belgische ogen waren de Verenigde Staten te dominant en te onvoorspelbaar geworden en bovendien niet langer voorstander van internationale status-quo. Een grootmacht die over een militaire superioriteit beschikt en verklaart deze als het *policy instrument* bij uitstek te willen hanteren en daarbij zich niet langer gebonden te voelen aan de voor de overige staten heersende regels, is in Belgische ogen een bron van instabiliteit en onvoorspelbaarheid in het internationale systeem. Deze houding stemt overeen met een oerklassieke Belgische aversie

voor het te grote gewicht van grootmachten op kleine staten en voor internationale onvoorspelbaarheid die kleine staten reduceert tot speelbal van de groten.

- Tweede ijkpunt: de activistische herontdekking – midden van de jaren negentig – van het supranationalisme als hefboom om de invloed van kleine lidstaten in een zich steeds meer uitbreidende Europese Unie te vrijwaren. Dat heeft de Belgen in de loop der jaren soms het etiket opgeleverd van Europees fundamentalist
- Een expliciete her-ontdekking van de bilaterale economische diplomatie, in de tweede helft van de jaren 90
- Politieke mondialisering – *global governance* – als een middel om *de dark side of globalization* te temmen. Ik kom hier verder nog op terug

De nieuwe vaarroute werd vergezeld door:

- Een geslaagde poging om de rol te vrijwaren van ministerie van BZ in Brussel als voor het Europabeleid – de as van het buitenlands beleid in België. Wie deze coördinatie op zich kon nemen, verzekert zich meteen een centrale rol in het staatsbestel, merkte Alfred van Staden twaalf jaar geleden terecht op
- Een drastische hervorming van het hoofdbestuur – ik bespaar u de details – en een loyale inschakeling in de nieuwe federale staatsstructuur van België, waardoor grotendeels een einde is gekomen aan het overheersende gevoel in de jaren 80 dat BZ een ‘staat in een staat’ was.

Het ministerie verloor zijn vroegere macht die voortvloeide uit de quasi-exclusiviteit van zijn rol inzake buitenlandse besluitvorming, maar het won aan invloed door zich aan te passen aan de gewijzigde nationale en internationale omgeving en zich te concentreren op de functie van onmisbaar coördinatiepunt op de grens tussen binnen- en buitenlandse politiek. Het Belgische ministerie van ‘buitenlandse’ zaken evolueerde zo de rol van permanente draaischijf tussen buiten en binnen, naar de woorden van Frank Majoor, de vroegere Nederlandse secretaris-generaal van BZ – een rol die mij iets geaccepteerd lijkt in België dan in Den Haag.

Voor alle duidelijkheid:

1. Veel van wat ik hier zeg over nieuwe ijkpunten, is niet het resultaat van een blauwdruk of van veel discussies, maar eerder van pragmatische en instinctieve reacties en niet-geëxpliciteerde beleidskeuzes – die gaandeweg echter wel de bedding zijn gaan vormen van de diplomatieke koers van België
2. En het is niet omdat in Brussel de coördinerende rol van BZ iets meer aanvaard lijkt te zijn dan in Nederland, dat deze ook steeds naar behoren wordt uitgevoerd of dat *turf wars* niet meer zouden voorkomen
3. Politieke mondialisering als diplomatieke ambitie spoort slecht met de binnenlandspolitieke patstelling die België sinds 2007 is gaan kenmerken, wat ervoor gezorgd heeft dat initiatieven op dit vlak de afgelopen jaren grotendeels achterwege zijn gebleven, wegens ongeloofwaardig.

Het cruciale punt lijkt mij echter te zijn, dat uitgerust met deze ijkpunten het Belgisch buitenlands beleid – voor alle duidelijkheid – het beleid van de federatie België – beter gewapend is om de hedendaagse

wereldordening tegemoet te treden dan de Nederlandse. Niet dat Belgen daarmee het diplomatieke nirwana hebben betreden en dit ineens de Belgische diplomatie tot de beste van de wereld heeft gemaakt maken, en al evenmin dat deze diplomatie succesvol zal verlopen. Ik bedoel hier enkel mee dat deze ijkpunten steviger meerpalen bieden voor een (1) klein land in een (2) ruwere (3) postwesterse en (4) multipolaire wereldordening.

Richten we nu de blik op Nederland.

Ooit was Nederland in vele opzichten een voorspelbaar gidsland. Nederland stond lange tijd bekend om zijn duidelijk herkenbare ijkpunten – inzake de VN en het internationaal recht, inzake Europa en het Atlantisch bongenootschap, inzake ontwikkelingssamenwerking en de derde wereld. Nederland nam hier duidelijke standpunten in, met een koppige eigengereidheid, die samenhang met een sterk gevoel van eigen identiteit en die collega's uit andere landen de gordijnen kon injagen.

- Toen de jaren 90 aanbraken en België zich bewoog – zonder daar al te veel over na te denken – in de richting van de hierboven geschetste ijkpunten, had Nederland vooreerst problemen met zijn strategische horizon. Jan Rood merkte in een Clingendael-notitie in 2002 op dat de Nederlandse herijkingsoefening van 1995 aanvankelijk een duidelijk kompas bezat: een sterke continentale heroriëntatie als nieuwe vaarroute, inclusief een verankering aan het Duits-Franse leiderschap, met als communicerend vat een minder uitgesproken pro-Amerikaanse oriëntatie. Maar zo liep het niet. Nederland, ik citeer nog steeds Rood, is gaan laveren tussen het communautaire gedachtegoed en de immer aanwezige verleiding van deelname – als zelfverkleerde kleinste van de grote Europese mogendheden – aan het intergouvernementele spel van wisselende coalities. Direct in het verlengde daarvan lag de steeds weer aangevoelde drang om in zee te gaan met de Verenigde Staten – hoewel A. van Staden bijna 4 decennia geleden al betoogd heeft dat trouw en loyaliteit een niet-lonende en een niet-effectieve strategie is om zijn wensen gerealiseerd te zien.
- Een tweede opmerking betreft de politieke mondialisering. Het viel mij in 2002 op hoe in de Nederlandse diplomatieke reflectie van toen de vraag werd gesteld of het 'zinnig is te streven naar global governance'. Dat was een curieuze omslag. Het Pronkiaanse Nederland heeft een onuitwisbaar spoor getrokken voor de diplomatieke reputatie van het land, terwijl de Belgen nooit bekend stonden om een groot financieel of creatief engagement inzake ontwikkelingssamenwerking of een ruime blik op de wereld. In het verleden had België – in tegenstelling tot Nederland – weinig op met mondiale thema's, die al snel als luchtfietserij werden aangezien. Pragmatisme was doorgaans troef. In 1842 schreef de Franse gezant in Brussel naar Parijs: "Les Belges s'occupent en général très peu de spéculations politiques ou morales, leur principale attention se fixe d'ordinaire exclusivement sur les intérêts matériels."

Wat leid ik uit deze uit deze summiere vergelijking af ?

De Belgen zijn genetisch ingeënt met de notie dat ze een kleine staat zijn, omringd door reuzen. Argwaan tegenover alle buurlanden zonder uitzondering is een onderdeel van de collectieve psyche van de Belgische diplomatie. In het Europees supranationalisme vonden ze de hefboom bij uitstek om dat

machtsonevenwicht wat af te vijlen. In de politieke mondialisering ontdekten zij nadien een weg om op mondiaal niveau hetzelfde doel na te streven als het Europees supranationalisme. De handhaving van een op vaste regels gebaseerd internationaal systeem, zo betoogde Emile van Lennep vele decennia geleden, is het meest elementaire eigenbelang van een kleine staat – omdat het de macht van de groten ietwat aan banden legt en de invloed van de kleintjes ietwat vergroot.

België is niet pro-Europees en voorstander van een politieke mondialisering omwille van verheven idealen of van moreel hoogstaande onbaatzuchtigheid, maar omdat de ervaring hen geleerd heeft dat, als puntje bij paaltje komt, de groten geen rekening houden met de kleintjes. In een Europa met partners van ongelijke grootte is het de intergouvernementele methode die verknecht en de communautaire die bevrijdt – en in een ruwe, postwesterse en multipolaire wereld zijn geloofwaardige instellingen en vaste regels die gelden voor iedereen, groot en klein, de beste dam opdat kleine staten niet overgeleverd zouden zijn aan het competitieve spel om leiderschap, invloed en machtsposities onder grootmachten.

Maar is Nederland een kleine of een middelgrote staat? De luxe van een mistige strategische horizon en de luxe van incompatibele toekomstscenario's, zoals in de Verkenningen. Het antwoord op die vraag zal bepalen wat het vitale belang van Nederland is. Het debat is al decennia aan de gang, op zijn minst sinds Joris Voorhoeve in 1991 zijn onsterfelijke formule bedacht: 'een middelgrote mogendheid in zakformaat'. Omdat Nederland niet in het reine komt met het antwoord die vraag naar wat het is in de wereld – ongetwijfeld een onderdeel van het debat over de nationale identiteit – lijkt zijn buitenlands beleid op drift, onder invloed van de contradictoire impulsen de kleinste van de groten te willen zijn en de onderstroom doorgaans slechts als de grootste der kleintjes erkend te worden

Maar kan Nederland zich deze luxe vandaag nog permitteren? Als de stelling klopt dat we beland zijn in een ruwe, multipolaire en post-westerse wereld, waarin macht heerst, dan zijn de Nederlandse machtsmiddelen te beperkt om zich zelfstandig staande te houden, zeker in tijden zoals nu wanneer de buikriem moet aangespannen worden. 'Per dossier wisselende coalities' en serieel bilateralisme lijkt mij daarom een verliezende kaart voor wie niet tot het selecte clubje der grote mogendheden behoort.

Alleen de Europese Unie kan de kritische massa opbrengen die nodig is om zich in zulk een wereld overeind te houden. Men kan alle begrip opbrengen dat het niet duidelijk is of Europa ooit die rol zal kunnen opnemen en dat alle eieren dus niet in de EU mand mogen gelegd worden – maar Europa zal deze richting zeker niét inslaan als een aantal lidstaten de krachten niet bundelen om het daadwerkelijk in die richting te sturen.

De internationale vaarroute die Nederland zal inslaan, zal ook het antwoord geven op de vraag of België en Nederland opnieuw de geprivilegieerde partners kunnen worden, die gezamenlijk optrekken in de wereld, zoals in de jaren 50 en een deel van de jaren 60. Uit dat verleden meen ik te kunnen afleiden dat de Belgisch-Nederlandse samenwerking gedijde wanneer beide landen geconfronteerd werden met een gemeenschappelijke bedreiging voor hun vitaal belang en zij dit vitaal belang ook op dezelfde manier percipieerden.

Als Nederland de samenwerking binnen de Benelux ziet als een middel om zijn soortgelijk gewicht als kleinste van de grote mogelijkheden te vergroten, vrees ik ontgoocheling bij alle betrokkenen. Sommigen herinneren zich wellicht nog de genante botsing der Lage Landen op de Europese Raad van Nice in 2000. Als Nederland daarentegen die samenwerking ziet als een middel om het supranationalisme te stutten en de Europese autonomie in de ruwe postwesterse wereld te vergroten, dan gloort de horizon van onze bilaterale samenwerking – en zullen de Belgen eindelijk gedwongen worden om (1) te expliciteren wat in het recente verleden al te vaak louter instinctieve oriëntaties inzake buitenlands beleid zijn geweest en (2) in het verlengde hiervan, de vraag te beantwoorden of en hoe het ingewikkelde land der Belgen internationaal een partner voor Nederland kan en wil blijven.