

TEN GELEIDE

Dit is het verhaal van hoe België en, sinds 1970, zijn deelstaten zijn opgetreden in de wereld. Het vangt aan op het moment dat het land zich opdrong in de negentiende-eeuwse wereldordering, waarin het uiteindelijk een plaats verwierf doordat de ambities van de buurlanden ten aanzien van deze nieuwe staat elkaar wederzijds neutraliseerden. Het verhaal eindigt aan de vooravond van 2015, in een wereld die gelijkenissen vertoont met die van de negentiende eeuw, maar in belangrijke aspecten ook heel verschillend is.

Het is het verhaal van een kleine groep mensen, die het buitenlands beleid van een land uitstippelen, van hun reacties op een complexe wereld, van de krijtlijnen waarbinnen zij lopen, van de dromen die zij koesteren en van de dogma's die zij hanteren, maar ook van de belangen waar zij voor staan. Het is een verhaal dat het *wie*, *wat* en *waarom* van het beleid tracht bloot te leggen: de actoren, de feiten en de beweegredenen.

Er bestaan tal van manieren om het buitenlands beleid van een land te bekijken. In de dagelijkse commentaren gaat de aandacht soms enkel naar markante personen, wat de indruk oplevert dat zij en alleen zij het beleid in deze of gene richting sturen. Vaak wordt genoeg genomen met de korte termijn en wordt zelfs de behoefte niet gevoeld om te duiden door even achterom te kijken. Daardoor hoor je, zowel in de pers als in de politieke wereld, iets te vaak iets als 'nieuw' bestempelen, wat in feite niet meer dan een herhaling is van wat in het verleden ook gebeurd is.

In de wetenschappelijke wereld valt de studie van het buitenlands beleid een beetje tussen schip en wal. Dat is wellicht typisch voor vele kleinere staten. Wetenschappers gaan er dikwijls van uit dat een klein land toch geen invloed kan uitoefenen op de grote wereldpolitiek, wat het internationale optreden van dat land dan ook volstrekt oninteressant maakt als onderzoeksdomein. Andere wetenschappers, die de binnenlandse politiek bestuderen, menen dan weer dat er tussen binnen- en buitenlandse politiek zulk een waterdicht schot bestaat, dat wat er in de wijde wereld gebeurt een ver-van-mijn-bedgebeuren is. Wie dan toch een blik werpt op de buitenlandse politiek van België, deed dat in het verleden vaak vanuit de visie dat alles er draaide om de veiligheid van het land, die beschouwd werd als de *ultima ratio* van een buitenlands beleid.

Het verhaal van het buitenlands beleid in België, zoals u dat hierna kunt lezen, vertrekt, in de eerste plaats, van de stelling dat wie het verhaal van het buitenlands beleid van een land neerschrijft, niet anders kan dan aan de ommezijde ervan de binnenlandse politieke ontwikkeling te leggen. Omdat dit te weinig gebeurt, blijft de indruk bestaan dat diplomatie een wat wereldvreemde aangelegenheid is, enkel geïnspireerd door hoge idealen en gedreven door staatsraison. Buitenlands beleid is echter een integraal onder-

deel van het politieke bedrijf, niet meer of niet minder nobel dan de overige *res publica*. Beide facetten, binnenlandse en buitenlandse politiek, hebben alles te maken met belangen, zoals gedefinieerd in een samenleving.

Dit verhaal is, bovendien, het resultaat van een bewust huwelijk tussen geschiedschrijving en politieke wetenschappen. Ik deel de overtuiging van de negentiende-eeuwse Britse historicus John Robert Seeley, voor wie geschiedenis zonder politieke wetenschappen geen vruchten droeg, terwijl politieke wetenschap zonder geschiedenis geen wortels had.

Een studie van meer dan 185 jaar buitenlands beleid moet het aldus mogelijk maken constanten of 'rode draden' te ontdekken in dit beleid. In een Franse traditie wordt dat, elegant, omschreven als *tendances lourdes*. Dat moet klaarheid kunnen scheppen in de vraag hoe nieuw alles is, met andere woorden in welke mate het buitenlands gedrag van België en zijn deelstaten heden ten dage al dan niet patronen en kenmerken vertoont met wortels in een ver verleden.

Daarmee is niet alles gezegd. Wát bepaalt nu uiteindelijk welk beleid een land als België voert? Bij een landkaart hoort een legende om de symbolen op de kaart te ontcijferen. De legende bij dit verhaal van 185 jaar buitenlands beleid bestaat uit vier aandrijfriemen of 'determinanten': het veiligheidsbeleid, de binnenlandspolitieke machtsverhoudingen en tegenstellingen, de commerciële en economische belangen en, ten slotte, de ideologische factor die het wereldbeeld van de besluitvormer kneedt. Samen lijken deze mij een goede zeef te bieden om de basismechanismen bij de vorming van het buitenlands beleid bloot te leggen, zoals een goudzoeker een zeef hanteert om het gouderts te scheiden van het rivierslib.¹ Hoe belangrijk elk van deze aandrijfriemen is, moge blijken uit wat volgt.

De institutionele geschiedenis van het ministerie van Buitenlandse Zaken, thans Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking komt in dit boek maar zijdelings en sporadisch ter sprake. Die maakt het voorwerp uit van een andere studie, neergeschreven in samenwerking met collega's Claude Roosens en Vincent Dujardin. Deze verschijnt gelijktijdig in het Nederlands (*Buitenlandse zaken in België. Een geschiedenis van de Belgische diplomatie van 1830 tot nu*, uitgeverij Lannoo) en in het Frans (*Affaires étrangères. Une histoire de la diplomatie belge de 1830 à nos jours*, uitgeverij Mardaga)

Bij de eerste editie van dit boek in 1998 richtte ik een woord van oprechte dank aan diplomaten en ambtenaren, sommigen oud-collega's en anderen geprivilegieerde waarnemers, met wie tal van gesprekken werden gevoerd. Dat geldt in nog ruimere mate voor deze nieuwe editie. Dank op de eerste plaats aan mijn collega's van de UCL. Met Christian Franck, Claude Roosens en Tanguy de Wilde d'Estmael hebben we tussen 2002 en 2008 tweejaarlijkse congressen georganiseerd over het buitenlands beleid in België, afwisselend in Gent en Louvain-la-Neuve. Diplomaten, ambtenaren, academici en ministers van Buitenlandse Zaken namen deel aan de discussies met de studenten. Het Eg-

mont-Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen bundelde deze bijdragen achteraf in opeenvolgende nummers van *Studia Diplomatica*. Deze vormden een historische geheugenbank van onschatbare waarde bij de beschrijving en analyse van het buitenlands beleid sinds het einde van de Koude Oorlog.

De bedoeling bij deze gedachtewisselingen was niet alleen Franstalige en Nederlandstalige onderzoekers bij elkaar te brengen. Vele kanalen tussen Nederlandstalige en Franstalige onderzoekers zijn immers dichtgeslibd en dat is niet bevorderlijk voor het wetenschappelijk onderzoek. Maar daarnaast was het ook de bedoeling om praktijk en theorie bij elkaar te brengen. Ook die afstand, tussen academici en mensen in de praktijk, is vaak zeer groot. Tussen beide groepen bestaan te weinig bruggen, wat de onwetendheid en het wantrouwen in de hand werkt. Het gebeurt dan ook dat academici hun schouders ophalen voor de dagdagelijkse moeilijkheden waarmee ambtenaren en diplomaten geconfronteerd worden, en dat praktijkmensen het gevoel hebben dat academici zich verschansen in een ivoren toren van academische zelfzekerheid.

Een andere belangrijke inspiratiebron voor het laatste deel van dit werk waren de diplomaten en ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken en van het Departement internationaal Vlaanderen, die bereid waren, in hun respectieve beleidsdomeinen, op een gastcollege de stand van zaken toe te lichten en een tipje van de diplomatieke sluier op te lichten voor mijn studenten in het vak 'Buitenlands beleid in België'.

Dank gaat ook naar mijn collega's Sven Biscop en Hendrik Vos voor hun bemerkingen en correcties bij het Europahoofdstuk in deel 5 en aan Willem Van de Voorde en zijn medewerker Fabian Willermain, die mij opmerkzaam maakten op het mogelijke belang van de zogeheten *Unionsmethode*, aangekondigd door de Duitse Bondskanselier Angela Merkel in 2010. Ook dat kreeg zijn plaats in hoofdstuk 26.

Uiteraard draagt niemand van hen enige verantwoordelijkheid voor de interpretaties, conclusies en gebeurlijke fouten in dit boek. Daar is enkel de auteur voor aansprakelijk.

De inleidende woorden van de Gentse rector, prof. André De Leenheer bij de verwelkoming op het eerste UGent-UCL-Congres in maart 2002, gelden bij nader inzien ook voor dit boek: 'Wetenschap is bouwen op wat voorafging, maar ook meedenken aan wat komen kan. Beleid is vooruitkijken, maar ook af en toe achteromkijken om te zien waar men vandaan komt. De kruisbestuiving van verleden, heden en toekomst moet sterkere wortels aan de wetenschap geven, diepgang aan het beleid en de jongeren onder u doen helpen begrijpen dat de toekomst niet voorspeld kan worden, maar gemaakt wordt door mensen van vlees en bloed en mede zal worden wat zijzelf ervan willen maken.'

BRUSSEL, SEPTEMBER 2014