

Ontslagnemend Belgisch buitenlands beleid

Na de verkiezingen van juni 2007 verzeilde België in een bestuurlijk moeras. Aanhoudende disputen tussen Nederlandstalige en Franstalige partijen leidden tot een aanslepende regeringsvorming, die alle politieke energie opslokte. Eerste ministers volgden elkaar vervolgens in snel tempo op. Vervroegde verkiezingen in juni 2010 maakten de impasse ten slotte compleet. België is goed op weg het wereldrecord regeringsvorming te breken (dat staat op naam van Cambodja met 353 dagen). Op het moment dat deze bijdrage wordt geschreven, is uitzicht op een nieuwe regering nog steeds in nevelen gehuld.

Nu zou men verwachten dat België daardoor gedomd is om als een grijze muis door de wereldpolitiek te sluipen. Er bestaat immers geen waterdicht schot tussen de binnenlandse en buitenlandse politiek. Volgens de theorie moet een land over een stabiel en coherent binnenlands-politiek draagvlak beschikken om internationaal slagvaardig uit de hoek te komen. Is een land in de greep van een binnenlands-politieke impasse, dan komt zijn buitenlands beleid niet geloofwaardig over in de rest van de wereld.

België lijkt die theorie te ontcrachten. Zijn buitenlands beleid leek de afgelopen jaren ogenschijnlijk geen enkele last te hebben van dat ontbrekende binnenlands-politieke draagvlak. In de VN-Veiligheidsraad zette de Belgische diplomatie een professionele prestatie neer tijdens België's lidmaatschap van 2007 en 2008. Tot verbazing van zijn Europese partners, die het ergste vreesden met een ontslagnemende regering in Brussel, scoorde het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2010 hoge ogen. Na afloop werd het unaniem de hemel in geprezen. En al evenzeer tot verbazing van velen sloot de ontslagnemende Belgische regering zich in maart 2011 onverwijd aan bij de door de VN-Veiligheidsraad geautoriseerde oorlog in Libië. Nagenoeg vanaf de eerste dag was België zelfs betrokken bij de meeste offensieve operaties, aan de zijde van Frankrijk en Groot-Britannië.

Helemaal te verbazen hoeft dit echter niet. De meeste hoofdsteden gunnen hun Permanente Vertegenwoordiging bij de VN doorgaans ruime be-

wegingsvrijheid, zodat binnenlandse besognes niet meteen hun weerslag hebben op het diplomatieke gebeuren in New York. Voorts beschikt België over een geroutineerde ambtelijke EU-machine, met een sterk institutioneel geheugen, dat wel vaker gewend is om zonder veel instructies te moeten optreden. De deelname aan de Libië-operatie werd in de beste Belgische pragmatische traditie voorbereid via discrete, maar snelle partijpolitieke *sondages*, toen eenmaal duidelijk was dat in New York een dwingende VN-resolutie in voorbereiding was (wat sinds twee decennia voor alle politieke partijen in België de belangrijkste richtsnoer vormt voor het internationaal optreden van België).

Maar al is de Belgische diplomatieke consistentie vrij groot en aarzelt de Belgische politieke klasse niet het begrip 'lopende zaken' behoorlijk op te rekken, dat doet niets af aan de constatering dat het buitenlands beleid al sinds 2007 in een *inhoudelijk vacuüm* vertoeft. In 2007 waren de diplomatieke ambities nog bijzonder groot. Daar is niets van terecht gekomen.¹ Een nieuwe Afrika-nota staat al jaren in de steigers; de ontwerpnota ligt klaar, maar de discussie wordt niet aangegaan. Het Europese primaat inzake defensie en veiligheid is de afgelopen jaren ingeruild voor een grotere nadruk op het evenwicht tussen NAVO en EU. Door het uitblijven van politieke impulsen, zoals ten tijde van de regering-Verhofstadt, is diplomatieke omzichtigheid in de plaats gekomen van pro-Europees voluntarisme. Nichethema's, waar België zich internationaal zou kunnen profileren, worden met regelmaat geopperd (*good governance*, politieke mondialisering, bemiddeling in conflicten), maar raken niet in beleid omgezet. De dreigende marginalisering van de communautaire methode in Europa wordt al jaren aangevoeld, maar deze dreiging heeft tot op heden het klassieke communautaire discours niet gewijzigd noch beleidsaanpassingen meegebracht.

Sedert 2007 functioneert het buitenlands beleid van België naar behoren op domeinen waar er een onbetwistbare politieke consensus bestaat of waar de ambtelijke autonomie en *savoir-faire* toelaten om op de automatische piloot te navigeren. Maar *nieuwe impulsen ontbreken*. Een overkoepelende politieke aanstu-

ring is er niet. Departementen opereren nog vaker dan voorheen naast elkaar. Beleidsnota's worden onderling niet gecoördineerd. Deze falende coördinatie werkte de afgelopen jaren korte-termijndenken en korte-termijnacties in de hand, wat geresulteerd heeft in onduidelijkheid over wat op lange termijn wordt beoogd, m.a.w. over de strategische opties in het buitenlands beleid.

In diplomatieke kringen in België leeft al enige jaren het instinctieve aanvoelen dat een reflectie zich opdringt over wat heden ten dage de nationale belangen van het land en zijn deelstaten nog inhouden. In politieke kringen leeft het gevoel dat de staatshervorming op het gebied van de regionalisering van het buitenlands beleid misschien toch te ver is gegaan en de machtsbasis heeft aangetast om de belangen van België en zijn deelstaten naar behoren te kunnen verdedigen – in een ruwere internationale omgeving, waarin macht opnieuw centraal staat en waarin het economisch en politiek zwaartepunt verschuift naar nieuwe groeilanden en opkomende mogelijkheden.

Behoeftte aan nieuwe herijking

In 2009 werd in België voor het eerst gewag gemaakt van de behoefte aan een nieuwe herbezinning op de uitgangspunten van het buitenlands beleid. Dat viel overigens samen met een soortgelijk initiatief in Nederland. Maar afgezien van een inleidende *brainstorming* en een centrale instructie naar de 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.

De laatste diplomatieke 'herijking' in België dateert uit de tijd dat de Koude Oorlog net achter de rug was. In de eerste helft van de jaren negentig werden inderdaad nieuwe bakens uitgezet in de sleuteldomeinen van het Belgisch buitenlands beleid. In de *economische diplomatie* werd vanaf het midden van dat decennium binnen het ministerie voor het eerst opnieuw gewezen op de noodzaak van een meer dynamische bilaterale (economische) belangenbehartiging. In de *Europapolitiek* werd, als gevolg van de relatieve achteruitgang van de Commissie en de herbevestiging van de positie van de grote lidstaten, opnieuw een sterke nadruk gelegd op versterking van de *communautaire methode*. *Toetreding tot de EMU* werd binnen België algemeen beschouwd als een hefboom voor verdere

politieke verdieping van de Unie. In het *Afrikabeleid* leidden het einde van het Mobutu-tijdperk en de genocide in Rwanda tot een herijking van de Belgische Afrikapolitiek, die haar beslag vond in de Afrika-nota, die de regering in 1995 goedkeurde. In de *veiligheids-politiek* was de Golfoorlog van 1990-1991 aanleiding voor een nieuwe oriëntatie, die, enerzijds, de Verenigde Naties tot het ijkpunt maakte voor het internationaal optreden van België en, anderzijds, de Europese Unie tot een autonome speler wenste te maken in de wereldpolitiek, in overeenstemming met haar economisch gewicht. Ten slotte begon ook België zich te profileren op specifieke *niches*, gaten in de markt, waarin het een meerwaarde hoopte te bieden (landmijnen, chemische-wapenconventie, bloeddiamanten, ethische diplomatie). Deze zes oriëntaties hebben gedurende meer dan een decennium het Belgisch buitenlands beleid gekanaliseerd, maar ze zijn toch wel aan herziening toe. Ook minister van Buitenlandse Zaken Steven Vanackere lijkt die mening te zijn toegedaan, als hij gewaagt van de 'toekomstige ankerpunten voor een Belgisch buitenlands beleid'.²

Dat is zeker het geval voor de Belgische Europapolitiek. Na de neutrale EU-voorzitterschappositie die België in 2010 in acht diende te nemen, is de discussie over een meer proactieve Belgische belangbehartiging in de Europese Unie aan de orde. Die wordt in de hand gewerkt doordat het communautaire Europa opnieuw onder sterke intergouvernementele druk staat door een hyperactieve Europese Raad onder leiding van Herman Van Rompuy³ en door de drie grote EU-lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Groot-Britannië), die steeds vaker het laken naar zich willen trekken. België lijkt van de weeromstuit te willen opteren voor een gesofistikeerde strategie van *bilaterale alliantievorming* binnen de EU. Die verschilt evenwel van wat in Nederland sinds Dick Benschop bekend staat als een beleid van wisselende coalities. Terwijl de Nederlandse optie gericht was op de optimale behartiging van het Nederlandse eigenbelang, blijft in de Belgische visie het communautaire Europa de strategische horizon uitmaken. Het idee is immers na te gaan welke lidstaten in specifieke deeldomeinen bereid zijn om de communautaire methode verder te ontwikkelen. Men zou dit kunnen omschrijven als een strategie van 'seriële kopgroepen'. Nauwere samenwerking met de Benelux wordt hier gesuggereerd, maar ook met de Noordse landen en de Visegrad-groep

(Polen valt steeds vaker te horen, omwille van het toenemende Poolse ‘euro-enthousiasme’, aldus minister Vanackere). De klassieke Belgische terughoudendheid voor een Europa dat (tijdelijk) met verschillende snelheden evolueert, lijkt daarmee te zijn verlaten.

Politieke mondialisering einddoel

Waar ook verandering in lijkt te komen, is de klassieke visie op de EU als de unieke schakel naar het mondiale niveau, als hefboom voor mondiale arrangementen (*global governance*). Twee recente ervaringen hebben hierbij een rol gespeeld. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) is in de ogen van de grote lidstaten eerder het verlengstuk van hun eigen buitenlands beleid dan het instrument van de Europese Unie als geheel, zoals de Belgische diplomatie nastreefde. Daarnaast heeft België uit het overleg in het kader van de G20 de ervaring overgehouden dat de EU-stem – zelfs in geval van een interne consensus – door de aanwezige EU-lidstaten niet steeds zo wordt ingebracht in de G20.

Global governance is echter nog steeds een strategische doelstelling voor de Belgische diplomatie. Maar als blijkt dat de strategie om de EU als uniek kanaal te gebruiken, ontoereikende resultaten oplevert, dan dringt beleidsaanpassing zich op. België heeft bovendien sedert zijn lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad in 2007-2008 de ervaring opgedaan dat de vijf permanente leden de orkestmeesters van de VN blijven en dat groeilanden – zelfs indien ze democratieën vormen, zoals Brazilië en India – zich eerder aan de kant van de G77 dan van de EU scharen. Ook deze ervaringen hebben tot de conclusie geleid dat een meer gediversifieerde bilaterale strategie, gebaseerd op gelegenheidscoalities, gevoerd moet worden om het geproclameerde einddoel van *global governance* na te kunnen streven.

Intern in het ministerie van Buitenlandse Zaken zouden deze beide beleidswijzigingen (op het gebied van de EU en van *global governance*) in principe moeten leiden tot een opwaardering van het bilaterale postennetwerk. Sinds het midden van de jaren negentig werd de bilaterale diplomatie hoofdzakelijk een economische en commerciële diplomatie. De behoefte aan bilaterale politieke analyse en rapportering met het oog op mogelijke gelegenheidspartners en de voorbereiding van multilaterale demarches versterkt de politieke rol van bilaterale posten, maar benadrukt

ook de noodzaak van een inniger wisselwerking tussen de bi- en multilaterale posten en hun directies in Brussel.

België is niet pro-Europees en voorstander van een *politieke mondialisering* omwille van verheven idealen of van moreel hoogstaande onbaatzuchtigheid, maar omdat de ervaring geleerd heeft dat, als puntje bij paaltje komt, de grote mogelijkheden geen rekening houden met de kleinere, in Europa noch in de wereldpolitiek. In een Europa met partners van ongelijke grootte is het de intergouvernementele methode die verknecht en de communautaire die bevrijdt – en in een ruwe, post-westerse 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.

Prof. dr. Rik Coolsaet is hoogleraar Internationale Politiek aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Noten

- 1 Rik Coolsaet & Skander Nasra, ‘Buitenlands beleid in België anno 2008: beleid onder binnenlandspolitieke druk’, in: *België en zijn buitenlandse politiek. Anno 2008. Studia Diplomatica*, jrg. LXII, 2009 (Extra nummer), blz. 21-37.
- 2 Toespraak van Minister van Buitenlandse Zaken Steven Vanackere op de Diplomatieke Dagen, 24 januari 2011 (via: www.diplomatie.belgium.be).
- 3 Toespraak van Staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken Olivier Chastel op de Diplomatieke Dagen, 24 januari 2011 (via: www.diplomatie.belgium.be).