

Internationale Spectator

Jaargang 65 - nr 5 - mei 2011



**BELGISCH BUITENLANDS BELEID:
Rol van Vlaanderen en de Benelux
Europees, defensie- en cultureel beleid
België en NL: valt er nog samen te werken?**

Instituut Clingendael



Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, EGMONT, te Brussel.

Verschijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3746669
E-mail: gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Crieckemans, E. Drieskens,
L. van den Herik, P. Hoebink, S. de Hoop,
W. Hout, M. van Keulen, J.C. Mulder,
C.W.A.M. van Paridon, R. A. Wessel, J.W. de Zwaan.

Abonnementenadministratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementsprijzen

Nederland en België:
Particulier € 64,50
Instelling € 76,50
Student € 49,75 (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 27,25 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 92,25
Instelling € 105,50
Student € 72,75
Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd,
tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging
heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Advertenties

Acquire Media, Zwolle
Sandor Quatfass, tel 038-4606384 /
fax 038-4606318
info@acquiremedia.nl

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op
het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen
en inzichten blijven geheel voor verantwoor-
delijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden verveel-
voudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk,
fotocopie, microfilm, of op welke wijze dan
ook, zonder voorafgaande schriftelijke
toestemming van de uitgever.

©2011, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de inhoud van
deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden.



Inhoud meinummer 2011

COLUMN

Han Mulder

België en Nederland: vreugde en
verdriet der dakkapellen 237

ARTIKELLEN

Steven Vanackere

Roep om 'meer Europa' smooit
stem van lidstaten niet: nationaal
buitenlands beleid verrijkt extern
optreden EU 239

Rik Coolsaet

Ontslagnemend Belgisch
buitenlands beleid 243

Jan Werts

België en Nederland in Europa:
twee werelden 246

Guy Janssens

Gefederaliseerd Belgisch
buitenlands beleid: de blinde
vlek in Den Haag 250

David Crieckemans & Manuel Duran

Buitenlands beleid van de Belgische
federatie: veelvoud van geo-
politieke perspectieven 254

Jan Rood

Benelux-samenwerking:
hopen tegen beter weten in? 260

Dirk Roctus & Ward Kennes

Samenwerking binnen de Lage
Landen: een pleidooi 264

Jacques Rosiers

Belgisch defensiebeleid:
een missie voor de wereld? 267

Johan Andries

Belgisch voorzitterschap Raad
van de EU in 2010: balans
van GVDB 272

Koen Vlassenroot & Hans Hoebeke

Het relaas van een turbulente
relatie: de Congoles-Belgische
betrokkingen 276

Annick Schramme

Het culturele verdriet van
België 280

Marc Hooghe

Ook zonder regering wordt er
in België geregeerd 284

FILMRECENSIE

Lisette van der Ark over
*Jonge soldaten op hun
eerste missie* 288

BOEKBESPREKINGEN

David Crieckemans over
*Belgische diplomatie in alle
weersomstandigheden* 290

Hendrik Vos over

*Waar Europese integratie echt
om draait* 292

Jan Willem Brouwer over

*De Gaulle en de Amerikaanse
buitenlandse politiek* 294

Rem Korteweg over

De wil een grootmacht te zijn 295

SIGNALEMENTEN 297

SUMMARIES 300

VLAAMS/BELGISCHE VARIA 303

België en Nederland: vreugde en verdriet der dakkapellen

Belgen en Nederlanders zijn niet dik met elkaar. Dat is verklaarbaar, want het zijn naaste burenen. Tussen naaste burenen speelt oplettendheid een rol. Wanneer de buurman aankondigt op zijn huis een dakkapel aan te brengen, is waakzaamheid geboden. Vaak kondigt de buurman dat voornemen trouwens helemaal niet aan. Hij begint gewoon. De relaties bekoelen nog eens extra. Met iemand die een paar huizenblokken verderop woont, is het gemakkelijker de betrekkingen op temperatuur te houden.

We houden elkaar vanuit Nederland en België in de gaten. De rivaliteit groeit en bloeit op de twee belendende stukjes grond. We erkennen onze sterke punten; we leggen ons neer bij de zwakke. In België eet men beter dan in Nederland, zo wil de mening. In Nederland voetballen ze een stuk beter. De belangrijkste hedendaagse schilder is Luc Tuymans uit Antwerpen. Het beste symfonieorkest in de Lage Landen is gehuisvest aan de Amsterdamse Van Baerlestraat. De meest beschaafde Nederlandstalige televisiezender heet Canvas en komt uit Brussel. Máxima klopt collega Mathilde in de buitencategorie 'kroonprinsessen'. Het blad *Vorsten Royale* kwam onlangs met twee edities. In de Belgische kiosken stond Mathilde op de omslag. Veel Belgische dames passeerden gehaast de grens om op Nederlandse bodem de versie-Máxima aan te schaffen. Wat ik een beetje onaardig vond voor Mathilde, want die mag er volgens mij ook best wezen. Voor de schone letteren houd ik het op onbeslist. Als ze er in de Nederlandse politiek een potje van dreigen te maken, spreekt het journaal van 'Belgische toestanden'. Omgekeerd is aan gene zijde van de grens de term 'Nederlandse toestanden' populair als potsierlijke politiek daartoe noopt. De hoofdredacteur van de Nederlandse kwaliteitskrant komt uit België.

Nederlanders bedoelen voornamelijk Vlaanderen als ze het over België hebben. Brussel is het verdwijnpunt. Daarachter wacht het zwarte gat. In Wallonië spreken ze Frans. Voor Frans alleen al is de Nederlander beducht. Maar de variant die in Namen en tot in de hoge Ardennen klinkt, is dermate onbegrijpelijk, dat de doorsnee Nederlander zich beperkt

tot gebarentaal, als er op enigerlei wijze toch communicatie is vereist.

Natuurlijk is er de Benelux. Dat zouden we bijna vergeten. Wie oude encyclopedieën opslaat – voor de internetgeneratie: encyclopedieën zijn bronnen van kennis in boekvorm, voordat Wikipedia bestond – komt obligate *lemmas* tegen, gewijd aan het onderwerp. Daarbij is een altijd terugkerende notie dat de Benelux beoogt de onderhandelingspositie van drie dreumesen binnen Europa in wording te versterken. Over het antwoord op de vraag of inderdaad dat doel bereikt is, zwijgen de opeenvolgende Winkler Prinsen en Oosthoeken op rij. Misschien wel omdat er heel wat bureaucratisch en organisatorisch via de Benelux is gestroomlijnd, terwijl het met grootse vergezichten altijd behelpen is gebleven: kleine landen, kleine actieradius, de horizon dient zich altijd veel te snel weer aan.

Clichés zijn hardnekkig. Daar zijn het clichés voor. Zo zou de hoffelijke zuidelijkheid van de Belgen in schrill contrast staan met de botte directheid van de noorderlingen. Over die onhoffelijkheid jegens prinses Mathilde had ik het al. Vroeger was het anders. Lees wat Paul-Henri Spaak, de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, in zijn memoires schrijft over zijn Nederlandse ambtgenoot en mede-onderhandelaar Johan Willem Beyen: 'Beyen was een vooraanstaand zakenman en had de allure van een "gedistingeerde bankier". Een knappe man, met een sympathiek uiterlijk, heldere oogopslag, onberispelijk gekleed, altijd openstaand voor economische en financiële problemen, maar zich dagelijks één of twee uur wijdend aan zijn vioolspel. Die liefde voor de muziek gaf hem iets menselijks in een beroep dat van nature vrij hard is.'

Vergelijk dat eens met de ontboezeming van Spaaks opvolger Karel de Gucht een halve eeuw later, waarin deze de toenmalige Nederlandse premier Jan-Peter B. karakteriseert als 'een mix van Harry Potter en extreme stijfburgerlijkheid, in wie ik geen spoor van charisma kan ontwaren'. Van de hoogpolige cultuur van het edele strijkinstrument naar de diepte van het commerciële sprookjesland van een gebrilde tovenaarsleerling. Ook in België was het niet meer zoals het was. De Gucht heeft overigens wel zijn excuus gemaakt. Bij gesprek-

ken over de schutting valt wel eens een verkeerd woord tussen naaste burenen. Maar een verkeerde dakkapel is eerder in elkaar geknutseld dan afgebroken.

Burenen kunnen niet buiten elkaar. We doen de post en de plantjes als ze met vakantie zijn. Als onze poes noodgedwongen buiten scharrelt in de stromende regen, dan laat de buurvrouw Tommie binnen. Ze heeft de sleutel en weet de kattenbak te staan. In de bijkeuken, niet in het salon uiteraard, want het moet met burenen ook weer niet té *close* worden. In de handel tussen Nederland en België gaat per jaar ruimschoots 70 miljard euro om. Dat is meer dan de handel met de BRIC bij elkaar, de verre kennissen Brazilië, Rusland, India en China, bij wie we ons niet aan een dakkapel hoeven te storen.

Wat dichtbij ligt, is zeker niet meteen vertrouwd. Albert Heijn moet niet denken dat een Hollandse kruidenier zijn assortiment in Brasschaat kan droppen met wat onderschikte aanpassingen. Eerst maar eens gaan proeven hoe de hesp smaakt bij Delhaize en Carrefour. Ook voorzichtig zijn met Heineken in de schappen van een land met een biercultuur die teruggaat tot ver vóór Pieter Brueghel. Maar met Fortis hebben de Belgen, omgekeerd, in Nederland ook slechts kortstondig sier gemaakt. De vlag ging uit toen Fortis als bankvignet uit het Nederlandse straatbeeld verdween. Dat was een bonus waard, grapt de calvinistische cynici uit het noorden, altijd doende met de portemonnee.

We zijn burenen. Dus een kopje koffie bij elkaar op z'n tijd. Eigenlijk vele kopjes koffie. Ga maar op een zaterdag kijken op de terrassen van de Antwerpse De Keyserlei, veel harde g's van boven de grote rivieren. Of bekijk de auto's in het weekeinde op de Amsterdamse grachten, veel nummerborden met rode letters en cijfers, zuiderburenen dus. Trouwens, zo vertelde mij onlangs Jef Rademakers, tv-maker in ruste,

verzamelaar van romantische schilderkunst uit de Nederlanden en tot Belg genaturaliseerd, er bestaan nog veel *Orangisten* over en weer. Dat zijn mensen die de splitsing van 1830 betreuren. Ere-senator Louis Tobback is er zo een, zei Jef. Hijzelf ook.

De wereld wordt kleiner, maar omdat België en Nederland ook steeds kleiner worden, wordt die wereld ook weer groter. We moeten meer samen gaan doen om een stoeltje aan de grote tafels te behouden. Nederland draagt zijn grote mond bij, België de diplomatieke kunst om die mond zorgvuldig te laten formuleren. Misschien dat het helpt.

België en Nederland. Het is tweërlei verdriet en vreugde tegelijk. We zijn anders en daarom stoten we soms bij elkaar het hoofd. We zijn ook weer niet zo anders, dat we onze mond maar houden. Behalve dan natuurlijk wanneer Nederlanders Frans moeten praten in Walenland.

Over die dakkapellen en het ongenoegen daaromheen hoorde ik pas een verhaal uit Leiden. Daar besloot in de tamelijk sjieke Professorenwijk iemand tot een dakkapel. Onrust in de buurt in eerste instantie. Toen ontsproot daar een briljant idee. Als wij nu eens allemaal tegelijk een dakkapel laten maken, zei iemand. Dat is nog goedkoper ook. Zo geschiedde. Sindsdien sieren prachtige dakkapellen onderling in harmonie die straat, toevallig ook nog vernoemd naar een groot Nederlands staatsrechtsgeleerde. Echt iets ter navolging voor elke Belgische en Nederlandse buur van goede wil.

Drs Han Mulder is o.m. oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*. Hij is lid van de Algemene Redactie van de *Internationale Spectator*.

Toen en nu

Het eerste nummer van de derde jaargang van de *Internationale Spectator*, periodiek van het Nederlandsch Genootschap voor Internationale Zaken, gedateerd 12 januari 1949, bevat een annonce met betrekking tot een later die maand te houden tweedaagse *Conferentie over de Psychologische Grondslagen van de Belgisch-Nederlandse Samenwerking*, georganiseerd door het Instituut voor Volkenpsychologie in samenwerking met het Nationaal Hoofdbestuur van het Comité Benelux, het NGIZ, de Vereniging voor Internationale Rechtsorde en de afdeling Den Haag van *The Allied Circle in the Netherlands*.

Als inleiders zullen optreden [de Vlaamse letterkundige] Maurice Roelants, Senator Herman Vos, [de historicus] Prof. Dr. P.[Pieter] C.A. Geyl en [de Nederlandse letterkundige] Victor E. van Vriesland.

Ruim 62 jaar later viert het maandblad voor internationale politiek *Internationale Spectator*, sinds 1983 het blad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, zijn 65^{ste} verjaardag met een meinumner gewijd aan de *Leo Belgicus* en zijn extern optreden in zijn nieuwste gedaante, inclusief zijn regionale uitingsvormen en de samenwerking tussen de Lage Landen, al dan niet in Benelux-verband, dat als steeds wakker te kussen Doornroosje fungeert.

Op 23 mei biedt deze aflevering een basis voor discussie op het jubileumsymposium.

Met jubileumnummer en -bijeenkomst hoopt het algemeen-nederlands(talig) blad bij te dragen aan onder meer de psychologische grondslagen van de Vlaams/Belgisch-Nederlandse samenwerking.

Gerard J. Telkamp,
(eindredacteur)

Roep om 'meer Europa' smooft stem van lidstaten niet: nationaal buitenlands beleid verrijkt extern optreden EU

Met de val van de Muur verdween het relatief overzichtelijke beeld van de bipolaire Oost-West-tegenstelling op ideologisch-politieke gronden. Door de opkomst van nieuwe, grote economieën en door de mondiale economische crisis leek er eerst een nieuwe Oost-West-concurrentie te groeien van economisch-politieke aard. Maar intussen voldoet dat analyseschema ook niet: alle economieën zijn meer dan ooit van elkaar afhankelijk.

Na 9/11 leek een Oost-West-conflict te ontstaan op levensbeschouwelijk-culturele grondslag. Het leek erop dat in de Arabische wereld een religieus reveil aan de gang is dat zich keert tegen het Westen. Maar intussen is ook hier nuance nodig: er is een democratische revolutie bezig die zich spiegelt aan het Westen.

De 21ste eeuw bracht dus niet 'het einde van de geschiedenis', dat sommigen verhoopten, en niet 'de botsing der beschavingen', die sommigen vreesden. De bipolaire wereld is niet 'monopolair' geworden. Evenmin ontstond een nieuwe bipolariteit. De wereld van vandaag is gekenmerkt door globalisering enerzijds en multipolariteit anderzijds. Deze multipolariteit mag dan misschien wel komaf maken met riskante *zero sum games* uit het verleden, ze verhoogt ook het aantal variabelen waarmee buitenlands beleid rekening moet houden.

Hoe geven we bijvoorbeeld mede vorm aan een noodzakelijk evoluerend multilateraal kader, waarbij de G20 een meer prominente plaats inneemt? Hoe verdedigen we hierin onze belangen? Hoe zien we de verhouding tussen bilaterale handelsakkoorden en het multilaterale handelssysteem? Hoe gaan we om met de verdamping van de illusie van een wereld die ideologisch zou convergeren naar een westers, marktgeoriënteerd en 'waardesuperieur' model? Hoe behouden, versterken en promoten we ons 'duurdere' Rijnlandmodel van sociale markteconomie, waarin duurzame groei én sociale zekerheid samengaan, terwijl de wereld-economie verder draait volgens de neoliberale principes en praktijken van snelle winst en sociale flexibiliteit (ondanks het economische débâcle dat er het gevolg van was)? Hoe kunnen we blijven beweren dat economische vrijheid ook politieke vrijheid veronderstelt

en opeist, terwijl het Chinese model van economisch kapitalisme en politiek marxisme een ongeziene economische groei oplevert? Hoe zorgen we ervoor dat onze toewijding aan de bevordering van de mensenrechten niet veronachtzaamd wordt door de aandacht voor onze economische belangen?

Feit is, Europa moet, om in de multipolaire wereld mee te kunnen spelen en een doorslaggevende stem te kunnen hebben, leren spreken met één stem. We hebben bewezen dat we het kunnen. We wisten een eensgezind en coherent Europees standpunt te bereiken voor zowel de biodiversiteitconferentie COP10 in Nagoya (18-29 oktober 2010) als de klimaatconferentie COP16 in Cancún (29 november-10 december 2010). In Nagoya en Cancún zagen we de doeltreffendheid van een gezamenlijk EU-optreden in een multilaterale context. De inspanningen leidden tot een succesvol resultaat in Nagoya en tot tastbare stappen voorwaarts in Cancún (in tegenstelling tot Kopenhagen in 2009).

De financieel-economische crisis dwingt ons nieuwe bakens uit te zetten, niet alleen voor de economische integratie, maar ook voor een gemeenschappelijke economische diplomatie. Het is duidelijk dat een gemeenschappelijke Europese buitenlandse politiek belangrijker moet worden. Ook op dat vlak is 'meer Europa' nodig. Een belangrijke drijfveer van het Verdrag van Lissabon was het besef dat de lidstaten van de Europese Unie elk afzonderlijk het verschil niet meer kunnen maken in de grote wereldvraagstukken van de 21ste eeuw. Een Europa dat in de wereld spreekt met één stem, dat is de ambitie van de vernieuwde Europese instellingen.

Het Verdrag van Lissabon bezorgde de Unie de nodige instrumenten om daaraan te werken. Overtuigd van het belang van 'meer Europa', heeft België tijdens zijn roterend Europees voorzitterschap alvast de aanzet gegeven tot het omvormen van de Europese diplomatie van een idee naar een realiteit. Wij moeten ervoor zorgen dat het nieuwe externe optreden van de Unie dynamischer en inclusiever wordt, en meer gericht op actie. Synergie moet het sleutelwoord worden.

De moeizaam tot stand gekomen verklaringen over de situatie in Noord-Afrika toonden dat nog een hele weg is af te leggen. De buitenlandse politiek van Europa is nog grotendeels multipolair, omdat de belangen van de Europese lidstaten, waarvan sommige lid zijn van de G20, niet altijd sporen. ‘Eenmaking’ op het vlak van het buitenlandbeleid dringt zich op.

De vraag dient gesteld of een land als België in het kader van een sterkere gemeenschappelijke Europese buitenlandse politiek een rol kan spelen en of het daarnaast nog een *eigen buitenlands beleid* dient te voeren.

Rol van België in een Europees buitenlands beleid

Wat het eerste punt betreft, de rol van een land zoals België in een Europese buitenlandse politiek, meen ik dat een kleiner land soms een grotere vrijheid heeft om bepaalde punten te agenderen en op gang te brengen. Zo was België het eerste land dat de mensenrechtensituatie in Libië ter sprake bracht binnen de EU en er de aandacht voor vroeg in de VN-Mensenrechtenraad. Pas daarna is de discussie in de Raad op gang gekomen.

De pioniersrol van kleinere landen op het internationale toneel kan nog met andere Belgische voorbeelden worden geïllustreerd. Onder Belgische impuls

hebben bijgedragen tot een sterk EU-standpunt in de Veiligheidsraad, dat ook kritische landen een systeem van *monitoring* deed aanvaarden. België is voorstander van verdere ontwikkeling van het humanitair recht. Op de herzieningsconferentie te Kampala van het Statuut van Rome voor het Internationaal Strafhof wist België een consensus te bewerkstelligen om de lijst van oorlogsmisdaden bij niet-internationale gewapende conflicten uit te breiden met ‘wrede wapens’ (gifwapens, stikgas en dumdkogels).

De afgelopen decennia is de waaier van de wereldproblemen aanzienlijk toegenomen. Ik denk aan de zorg voor een leefbare planeet, het reguleren van economische en financiële transacties, de bescherming van burgers tegen menselijk geweld of tegen natuurrampen. Zoals Kofi Annan, gewezen secretaris-generaal van de Verenigde Naties, het zei: ‘More than ever before in human history, we share a common destiny. We can master it only if we face it together. And that is why we have the United Nations.’

In de gezamenlijke aanpak van de huidige wereldproblemen is de bijzondere *know-how* en de historisch ontstane expertise van elk land afzonderlijk niet onbelangrijk. Dat geldt evenzeer voor kleinere of middelgrote landen. Zo zijn de Belgische interesse

België vormt een goede illustratie van de pioniersrol die kleinere landen op het internationale toneel kunnen spelen

werden nucleaire non-proliferatie en ontwapening erkend als NAVO-streefdoelen. In augustus 2010 trad de Conventie over Clustermunition in werking. België was niet alleen het eerste land dat clustermunition verbod en zijn voorraad ervan vernietigde, het ijverde ook voor een wereldomvattend verbod en voor correcte uitvoering van het Verdrag, met bijzondere aandacht voor hulp aan slachtoffers.

Er zijn nog andere voorbeelden te vermelden. In 2010, tien jaar na VN-resolutie 1325, die alle landen oproep meer vrouwen, de eerste slachtoffers van geweld bij gewapende conflicten, te betrekken bij vredesoperaties, vredesonderhandelingen en democratisering, organiseerde België, in samenwerking met de Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton, conferenties in Brussel, New York en Genève. Deze conferenties

in en kennis van *Centraal-Afrika* van belang. Niet alleen Europa maar ook de Verenigde Staten rekenen op België om een bijzondere inbreng te leveren in dit dossier. De normalisering van de relaties van België met de Democratische Republiek Congo werpt een brug tussen Congo en de wereld. België wist aldus in 2010 te zorgen voor verlenging van het mandaat van de VN-vredesoperatie in de DRC, nu MONUSCO. De landen van de Grote Meren-regio blijven een prioriteit van de Belgische diplomatie. Daarom zette ik deze regio op de agenda van Europa en van de internationale gemeenschap. Het Belgische voorzitterschap van de EU zette bovendien niet alleen Centraal-Afrika maar héél Afrika op de Europese agenda.

De EU en de lidstaten zijn belangrijke deelnemers aan de vredesmissies van de VN. De unieke kracht van

de Europese aanpak is het samengaan van *soft power* en *hard power*, van burgerlijke en militaire inzet om de wereldpolitiek te sturen en de vredesvraagstukken te beheersen. Deze *smart power* is de kern van de Europese veiligheidsstrategie. Ook op dat vlak heeft Europa nog niet zijn potentie getoond. Dat zal het pas kunnen, als het niet langer in verspreide slagorde optrekt. Dat veronderstelt echter ook dat een lidstaat zijn bijzondere bekwaamheid moet kunnen inbrengen.

Een interessant voorbeeld was de hulp na de aardbeving op Haïti (12 januari 2010). B-FAST, het Belgische hulpteam, waarvan het plannings- en het coördinatieteam worden voorgezeten door Buitenlandse Zaken, was één van de eerste ter plaatse. Het toont België als solidair en geëngageerd, ook wanneer er geen direct eigenbelang mee gemoeid is. De coördinatie van solidair engagement voor noodhulp is een zeer belangrijke opdracht in het kader van buitenlandse politiek. Naar aanleiding van de catastrofes in Haïti en Pakistan keurde de Raad Algemene Zaken van december 2010 onder impuls van het Belgisch Voorzitterschap conclusies goed in verband met een Commissiemededeling voor verdere verbetering van het Europese optreden op het vlak van rampenbestrijding, en dit zowel op het vlak van doeltreffendheid en efficiëntie als van coherentie en visibiliteit. Deze mededeling zal verder vertaald worden in een aantal wetgevende initiatieven.

De noodzaak van een eigen consulaire, economische en culturele diplomatie

In het eigen buitenlands beleid van een EU-lidstaat is het duidelijk dat een eigen *consulaire diplomatie* noodzakelijk blijft. Meer nog dan voorheen zelfs, in een wereld van mobiliteit. Over het aantal Belgen in het buitenland bestaan geen exacte cijfers. Naast de ruim 350.000 Belgen die zijn ingeschreven in de consulaire registers van de Belgische diplomatieke vertegenwoordigingen, reist of verblijft een veelvoud tijdelijk in het buitenland. Vooral in noodsituaties is consulaire bijstand belangrijk: bij verlies van documenten en geld, bij ongevallen, rampen, repatriëringen en evacuaties.

De consulaire functie is ook noodzakelijk in omgekeerde richting, onder meer voor het visumbeleid. De betekenis van een beslissing gaat bovendien uit boven het individuele visumdossier. Een goed visumbeleid moet menselijk zijn, maar tegelijk een sluitende controle waarborgen op migratie. Daarnaast vragen ook

goede handelsrelaties een kwaliteitsvolle consulaire dienstverlening.

Waarmee tegelijk gezegd is dat, naast de consulaire diplomatie, de *economische diplomatie* de tweede taak is die een sleutelrol zal blijven spelen voor een nationaal buitenlandbeleid van de Europese lidstaten. Wat België betreft is het voldoende te wijzen op het open karakter van onze economie, om te beseffen hoe belangrijk een eigen economische buitenlandse politiek is. België's openheidsgraad is een van de grootste van de wereld. De toekomst van zijn economie hangt grotendeels af van internationale economische betrekkingen. Dat betekent twee dingen: aanwezig zijn op buitenlandse markten en buitenlandse investeerders aantrekken.

België kan dan wel geografisch en demografisch een land van bescheiden omvang zijn, toch is het economisch een van de tien grootste handelsnaties ter wereld (en wat export per hoofd van de bevolking betreft, staat België aan de top: de Belg mag zich met recht en reden 'de grootste exporteur ter wereld' noemen). Een open economie als de Belgische heeft meer dan andere een belang bij ondersteuning van de eigen bedrijven bij hun internationale operaties. Niet alleen in nieuwe economieën, ontwikkelingslanden en de BRIC-landen, maar ook in de OESO-landen kan een ambassadeur of een consul-generaal het verschil maken voor CEO's en bedrijven op zoek naar investeringen en handelspartners.

De internationale uitdagingen waarvoor onze economie staat, hebben direct *impact* op het dagelijks leven van iedereen. De exporterende en mondiaal investerende bedrijfswereld beseft intussen goed dat het werkkterrein van Buitenlandse Zaken nauw bij haar belangen aansluit. Als open vrijhandelsnatie, als land dat het Rijnlandmodel omarmt, als belangrijk gastland en investeringsland heeft België belang bij multilaterale en regionale systemen, gebaseerd op rechtsregels die zijn burgers en zijn bedrijven zekerheid bieden.

Economische diplomatie is niet alleen een zaak van grote momenten, zoals de prinselijke economische missies in 2010 naar India, Brazilië, Oekraïne en Kazachstan. Ook de dagelijkse behartiging van de grote en kleine belangen van onze bedrijven kreeg onverminderd de aandacht van de diplomatieke posten en het hoofdbestuur.

In de niet aflatende concurrentiestrijd tussen landen en tussen ondernemingen is de rol van de diplomatie

van groot belang om de handelsrelaties te verbeteren met de opkomende economieën in de ontwikkelingslanden én de BRIC-landen. In 2011 zal België daarom de staatshoofden van India, Brazilië en China op officieel bezoek ontvangen. Diverse andere regeringsleiders zullen, al dan niet vergezeld van belangrijke zakendelegaties, België verkennen. Natuurlijk zullen de diverse missies ook belangstelling hebben voor onze traditionele transatlantische, Aziatische, Arabische en Latijns-Amerikaanse handelspartners. Ook de sterk stijgende aanwezigheid van Afrika in de wereldeconomie zal onze aandacht opeisen.

In de huidige geglobaliseerde wereld ontmoeten en botsen niet alleen economische belangen, ook beschavingen en culturen komen met elkaar in aanraking. Juist daarom wordt *culturele diplomatie* steeds belangrijker in het diplomatieke verkeer en de internationale betrekkingen. De mondialisering van de mensengemeenschap heeft dan ook baat bij de dialoog van culturen en de ontmoeting van gedachten. Schoonheid, *in casu* kunst en cultuur, zijn de 'verleidelijke' kant van 'the fair face of a country'. In een geglobaliseerde wereld waarin de beschavingen elkaar voortdurend ontmoeten, is ook schoonheid het beste middel om barrières te slechten. De diversiteit van dé Europese cultuur laat duidelijk verstaan dat culturele diplomatie nooit een louter Europees verhaal kan zijn. Je toont Europa pas door zijn diversiteit te tonen. En dat kan slechts als de lidstaten hun eigen culturele diplomatie voeren.

Een land verzorgt zijn imago door de kwaliteit van zijn politieke democratie, door de prestaties van zijn economie, maar ook door wat het cultureel te bieden heeft. Kunst en cultuur brengen de dialoog van de beschavingen tot stand. Cultuur is altijd wisselwerking. Cultuur werkt 'grensverleggend'.

Landen met geopolitieke ambities onderkennen al lang de relatie tussen culturele uitstraling en internationale invloed. Cultuur draagt immers waarden uit. Joseph Nye, voormalig decaan van de Kennedy School aan Harvard, noemde de culturele diplomatie een essentieel aspect van *soft power*. *Soft power* is meer dan invloed, meer dan overtuigingskracht, meer dan argumentatieloze argumentatie, *soft power* is vooral 'aan-trekkingskracht', verleidingskunst. De verleidingskunst van culturele diplomatie werkt, juist omdat cultuur ook drager is van waarden.

De meertaligheid van België is een *unique selling proposition* voor de culturele diplomatie. Die meertaligheid is het gevolg van de 'geoculturele' ligging van ons land, gelegen op het raakpunt tussen de Germaanse en de Romaanse cultuur. Meertaligheid is voor onze diplomaten meer dan gewoon het spreken van een andere taal. Meertaligheid is een culturele ingesteldheid en een fijngevoelig begrip voor de argumenten van de ander. Een goed diplomaat moet niet alleen een boodschap kunnen overbrengen, maar hij of zij moet ook en niet het minst de kunst van het luisteren beoefenen. Een Belgisch diplomaat hoeft dit niet te leren, hij of zij is hiermee opgegroeid. Misschien is dit wel dé kracht van onze diplomatie.

Diplomatie van de urgentie én behartiging van waarden

Sinds de val van Muur is de wereld opgehouden bipolar te zijn. Door de multipolariteit in een geglobaliseerde context volgen de crises elkaar op. Dat ze niet te voorspellen zijn, hebben de recente ontwikkelingen en revoluties in de Arabische wereld aangetoond. De 'diplomatie van de urgentie en van de actie' bepaalt steeds weer onze buitenlandse politiek. Juist daarom moeten we ervoor zorgen dat het nieuwe externe optreden van de Europese Unie dynamischer en inclusiever wordt, meer spreekt met één stem en meer gericht is op actie.

Dat sluit de betekenis en de noodzaak van een eigen nationaal buitenlands beleid van de lidstaten niet uit. Integendeel, eigen consulaire diplomatie, eigen economische en eigen culturele diplomatie zijn een voertuig voor het efficiënt en resultaatgericht behartigen van de waarden en principes die Europa belangrijk vindt in het streven naar een rechtvaardiger wereld.

Steven Vanackere is vice-premier en minister van Buitenlandse Zaken van België.

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).

België en Nederland in Europa: twee werelden

Belgen en Nederlanders zien Europa vandaag totaal verschillend. De Europese ambities van België stuiten in Nederland op afwijzing. Zie de beoogde Europese taks om de EU te financieren, de creatie van een Europees leger, de oprichting van een Schuldenagentschap en van een Europese Economische Regering. De Belgen zijn voorstanders, Nederland is tegen. Waarom zijn de Benelux-partners zo uiteengegroeid?

'Bye bye l'Europe à la Belge'

De verwijdering tussen de twee bevriende buurlanden is begonnen tijdens de Europese Raad van Nice in december 2000. Eerste minister Guy Verhofstadt vertrekt daar woedend wanneer het premier Wim Kok is gelukt Nederland qua stemgewicht los te koppelen van België. Traditioneel wogen beide landen bij de besluitvorming in de EU-Ministerraad even zwaar. Nederland kreeg in Nice een extra stem wegens het grotere inwonertal. De Belgische politieke wereld was over dit op achterstand zetten van haar land echt héél kwaad.¹ Er treedt dan een verkillung van de verhoudingen in. Van politiek Benelux-overleg wordt sedertdien nog weinig vernomen. Wellicht had Kok zijn ruïneuze gevecht om één stemmetje meer (op de 345 stemmen in de Raad van Ministers) maar beter achterwege gelaten.

Belangrijke meningsverschillen

Opmerkelijke verschillen tussen België en Nederland in de hedendaagse beleving van het lidmaatschap van de Europese Unie zijn de volgende:

1 België en Nederland denken radicaal verschillend over de institutionele ontwikkeling van Europa. De 'Grondwet voor Europa' van 2005, die Nederland véél te ver ging, was een Belgische uitvinding. Die grondwet kwam voort uit het Belgisch EU-voorzitterschap van 2001. Eerste minister Verhofstadt lanceerde toen de 'Verklaring van Laken' als start van de onderhandelingen. Voormalig premier Jean-Luc Dehaene was vervolgens vice-voorzitter van de Europese Conventie (2002-2003). Hij was penvoerder bij het schrijven van die grondwet. Nederland kwam in dat hele spel nauwelijks voor.

2 Verhofstadt lanceerde na de afwijzing van de Europese grondwet zijn project voor 'De Verenigde

Staten van Europa'. Hij wil op termijn de natiestaat ondergeschikt maken aan een Verenigd Europa. Geen enkel ander EU-land reageerde positief. 'Hij deed alsof Europa een staat zou worden. Daarom begrijp ik niets van het credo van Guy Verhofstadt voor de Verenigde Staten van Europa,' zei toenmalig staatssecretaris voor Europese Zaken Frans Timmermans.

3 Behoud van de nationale soevereiniteit was vorig jaar een thema in de verkiezingsstrijd. VVD-coryfee Marc Rutte beloofde bovendien als premier de Nederlandse financiële bijdrage aan de Unie te halveren. In Vlaanderen zie je het omgekeerde. Daar mikt de centrumrechtse Nieuw-Vlaamse Alliantie als grootste partij juist op méér Europa. Vlamingen mikken op onafhankelijkheid, met de EU als alternatief voor de gammele Belgische staat. De Belgische voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, twittert: 'National State is dead and Eurosceptics are a threat to peace.'

4 In 2003 hielden Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg een opmerkelijke topconferentie over de creatie van een Europees leger, desnoods los van de Verenigde Staten. Het betrof een Belgisch initiatief. Nederland bleef daar weg. Het Belgische initiatief knoopte aan bij het 'naoorlogse concept van Europa als een derde weg tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie'.² Zoiets ligt in Nederland buiten ons voorstellingsvermogen.

5 Nederland stond aanvankelijk negatief tegenover steun aan Griekenland, dat zijn begroting jarenlang vervalste. Premier Yves Letermé was daarentegen wel meteen voor massale financiële steun. De Belgische regering wil een Europees Schulden Agentschap en een gemeenschappelijke schatkist. Nederland is daar mordicus tegen.

6 Premier Jan Peter Balkenende werd in 2009 genoemd voor het voorzitterschap van de Europese Raad. Maar hij greep er uiteindelijk naast. In Nederland wacht hem vervolgens enige spot. In België is zoiets totaal onvoorstelbaar. Daar wijzen de vroegere eerste ministers Wilfried Martens, Jean-Luc Dehaene en Guy Verhofstadt erop dat zij binnenslands pas écht gezag kregen zodra een Europese topbaan in beeld kwam.³ De Belgen grepen net als Balkenende alledrie naast de begeerde Europese topfunctie. Maar dat maakte geen

verschil. Zij ontleenden (zelfs over de taalgrens!) blijvend prestige aan hun eervolle kandidatuur.

7 De Amerikaanse inval in Irak kreeg in 2003 de politieke steun van de Nederlandse regering. België was met Frankrijk en Duitsland vierkant tegen het Amerikaanse optreden. Dit fundamentele meningsverschil over Irak deed de politieke verhoudingen tussen de twee landen weer geen goed.

8 Vanaf de start van het door de bevolking verkozen Europees Parlement hebben de voormalige premiers Leo Tindemans, Wilfried Martens en Guy Verhofstadt daarin jaren achtereen zitting genomen. Nooit heeft een voormalig Nederlands premier er zelfs maar over gepiekerd naar Straatsburg af te reizen. Het Europees Parlement heeft in Nederland geen statuur.

9 Overall wappert in België de Europese vlag. Nederland daarentegen liet vlag en volkslied uit de Europese verdragen schrappen. Dat lijkt symboliek. Maar het is veelbetekenend. Den Haag geeft geen steun meer aan de Europese Beweging. In België krijgt die vereniging jaarlijks een kwart miljoen euro van de regering. Het Nederlandse publiek heeft weinig belangstelling voor de EU. Als dagbladcorrespondent in Washington DC kreeg ondergetekende regelmatig 'fanmail'. De tien voorafgaande jaren als EU-correspondent in Brussel waren de lezersreacties echter heel schaars. Nederlanders vinden Amerika wel spannend, maar Europa niet.

10 In Nederland leeft de gedachte dat Europa nu wel zo ongeveer af is. Wij willen sociaal beleid, pensioenen, de belastingtarieven en zeker het onderwijs, volksgezondheid en cultuurpolitiek Haagse bevoegdheden laten. België daarentegen bepleit al jaren een Europees sociaal, fiscaal en werkgelegenheidsbeleid.

11 Ons parlement laat op ieder voorstel van Brussel tegenwoordig de subsidiariteitsvraag los: is dit nu écht wel nodig? En wat kost dat Nederland? België volgt de slogan 'Meer Europa = Beter Europa'. 'Dat toetsen op subsidiariteit is een smoes om Europa klein te houden,' zei eerste minister Leo Tindemans ooit. Belgen spreken van 'Europese eenmaking'. In Nederland is die term al lang verdwenen.

12 De Belgen zijn grootmeesters in het bedenken van het uitgekende compromis dat voor iedereen aanvaardbaar is en waarnaar Europa vaak smacht.⁴ Europa heeft daarvan geprofiteerd. Dat Van Rompuy voorzitter werd van de Europese Raad, kwam volgens een insider trouwens mede omdat hij vloeiend Frans spreekt.

13 In het voordeel van de zuiderburen is ten slotte hun massale aanwezigheid in de Brusselse vergaderatoren. Maar liefst ruwweg een op de vijf ambtenaren bij de EU is een Belg(ische). Slechts een op de zeventien EU-functionarissen is van Nederlanden huize. Dit deficit verzwakt de Nederlandse onderhandelingspositie. Dehaene en minister van Buitenlandse Zaken Willy Claes schitterden in 1993 als Belgisch EU-voorzitter. Dehaene is dan ineens favoriet voor de opvolging van Jacques Delors als Commissievoorzitter. Claes wordt kort daarop benoemd tot secretaris-generaal van de NAVO.

14 België telt onder zijn politici wel tien 'Grote Europeanen': Spaak, Rey, Harmel, Coppé, Davignon, Tindemans, Van Miert, Martens, Dehaene en Van Rompuy. Nederland komt slechts tot vier van dergelijke politici: Beyen, Mansholt, Luns en Andriessen.

Belangrijke overeenkomsten

Naast verschillen zijn er overeenkomsten. 'Verhofstadt in Wonderland', zo werd de liberale voorman in België afgeserveerd na zijn genoemde vlucht naar voren. 'Elk beleid moet voortaan zó worden geformuleerd dat aanvaarding door de publieke opinie er integraal deel van is,' schreef Karel van Miert, de succesvolle Eurocommissaris, in zijn memoires. Dat lijkt sterk op de opinie in Nederland.

Ook in België is de belangstelling voor Europa beperkt. In 2005 kwamen daar bij het debat in de Senaat over de Grondwet voor Europa aanvankelijk maar vier senatoren opdraven. België durfde destijds geen referendum aan over Europa. 'Wat te doen wanneer Wallonië, dat veel Europees geld krijgt, plus hoofdstad Brussel "ja" zeggen en Vlaanderen "neen" stemt?,' aldus expert binnenlandse politiek prof. Carl Devos (Gent).

Voor Nederland en België geldt dat zowel de consument als de ondernemer fors profiteert van de grenzenloze Europese markt. Maar noch in België, noch in Nederland is dat gegeven het publiek bekend. De overheidspubliciteit mijdt dit onderwerp. Gevolg is dat vooral de kosten en de nadelen van Europa, die in Nederland regelmatig in de media opduiken, daar het beeld bepalen.

Zoals opgemerkt spelen de Belgen graag een bemiddelende rol in Europa. Bij hun zoeken naar een Europees compromis brengen zij, binnenslands altijd hopeloos verdeeld, grote ervaring van thuis mee. Maar naar het schijnt zit daar de klad in. En wel door de

verdubbeling van het aantal EU-lidstaten na de komst van de landen van Midden-Europa, van Malta, Cyprus en binnenkort Kroatië en IJsland.

Belgisch ambassadeur bij de EU, Jan De Bock, signaleerde in 2007 in *Studia Diplomatica* dat 'de oude evenwichten in Europa, die zo vaak dicht bij de intern Belgische evenwichten lagen, verschoven zijn'. Een groep kritisch gestemde landen bepaalt voortaan het beleid. Het gaat om het Verenigd Koninkrijk, Ierland, de lidstaten gelegen in Midden-Europa en de noordelijke Scandinavische landen. Nederland zit daar eveneens bij. De ministers van die landen nemen de term 'Europese integratie' niet (meer) in de mond. België raakt door deze verschuiving zijn positie als bemiddelaar kwijt.

Vanwaar die verschillen?

Ambassadeur Tom de Bruijn, met zijn jarenlange ervaring als Nederlands Permanent Vertegenwoordiger bij de EU te Brussel, nuanceert de verschillen. 'Tot voor enkele jaren waren België en Nederland op alle institutionele onderwerpen het eigenlijk altijd eens. Gedurende de jarenlange onderhandelingen over het

Vooraf sedert het mislukte Europese referendum (2005) is Nederland kritischer geworden. De tijd is voorbij dat alles wat van de Europese Commissie komt, per definitie past in onze kraam. De Belgen daarentegen (zie Verhofstadt en Dehaene⁵) zijn nog verknocht aan de communautaire methode. Zij pleiten consequent voor meer macht voor de Commissie en het Europees Parlement. Tegelijk rukt bij nieuwe problemen (zoals de eurocrisis) en grote nieuwe projecten (zoals EU2020) de intergouvernementele methode op. Nederland is niet langer vies van handjeklap tussen de hoofdsteden onderling, buiten Brussel om. De inventieve Luuk van Middelaar heeft daarover een vernieuwende visie gepubliceerd, die in Den Haag effect had.⁶

Vergeet overigens niet dat Nederland en België al vanaf het begin verschillend naar Europa kijken.⁷ Zodra in 1952 het conceptvoorstel voor een Europese Politieke Unie er ligt, reageert Den Haag afwijzend. Nederland wil liever economische integratie met vrijhandel op een grenzenloze Europese binnenmarkt. Minister van Buitenlandse Zaken Johan Willem Beyen lanceert dan het plan voor een Douane Unie met een Gemeenschappelijke Europese Markt.

De Belgen graag een bemiddelende rol in Europa

Verdrag van Amsterdam, dat van Nice, Maastricht en ook tijdens de Conventie met het Europees grondwettelijk verdrag als inzet, zaten wij bijna altijd op één lijn. In de Conventie wist de Benelux de functie van vaste voorzitter van de Europese Raad te beperken tot 2,5 jaar, met eenmalige optie tot herbenoeming. Dat deden wij om die "president" een beetje "onder controle" te houden.' De Bruijn wijst erop dat het conflict om de stemmenweging in dit samen optrekken van Nederland en België de enige dissonant is geweest. 'Daarentegen op inhoudelijk terrein, dus zodra het gaat om de landbouwpolitiek, de handelspolitiek, interne markt enz. zag je altijd dat België en Nederland verschillend denken. Zij [de Belgen] hebben dan de neiging aan te leunen bij Frankrijk met een iets meer protectionistische koers. Terwijl Nederland eerder overhelt naar vrijhandelslanden zoals het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden en vaak ook Duitsland.' Tot zover ambassadeur De Bruijn.

Uitgangspunt is het Nederlandse commerciële belang. Voorzitter van het beraad tot de oprichting van de EEG wordt de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak. Beyen is tevreden met het Nederlandse voorzitterschap bij de onderhandelingen voor een Gemeenschappelijke Markt.

Vanaf het begin zijn de interne markt, vrijhandel en een geliberaliseerd landbouwbeleid voor Nederland de vitale elementen. Vanaf 1958 tot vandaag, in 53 jaar tijd, bezet Nederland maar liefst 40 jaar lang de portefeuille interne markt, of concurrentie of landbouwpolitiek. België komt met die portefeuilles aan slechts tien jaar in totaal.⁸

De Belgen zijn dan weer de uitvinders van de Europese Politieke Samenwerking (EPS). Hun topdiplomaat Etienne Davignon geeft al in 1970 met zijn rapport in opdracht van de regeringsleiders de EPS handen en voeten. De buitenlands-politieke samenwerking, zoals die in het Verdrag van Lissabon vastligt,

is de voortzetting van deze 'Belgische' EPS. Nederland stond daar vaak toch wat ambivalent tegenover.

Het Belgisch belang

Mede dank zij Brussel als hoofdstad van Europa heeft België reusachtige belangen bij de Europese Unie. Haar gigantische ambtelijk apparaat plus tienduizend lobbyisten woonachtig in de schilderachtige drevlen rond Brussel leverden een kwart miljoen dik betaalde banen op. Het kloppend hart van Europa brengt België miljarden op, plus internationaal prestige. De Belgen hebben belang bij een hoog Europees budget. Uiteindelijk blijft een Europese Politieke Unie met verregerende buitenlandse, economische en militaire bevoegdheden hun doel.

Nederland daarentegen is vandaag selectief inzake verdergerende politieke integratie. Behalve D66 en Groen Links kozen alle politieke partijen na het Europese referendum voor een meer kritische opstelling. In Den Haag leeft zoals bekend ongemak rond Commissie en Europees Parlement met hun *peacemeal approach*, het via kleine stapjes liefst onzichtbaar alsmaar verder integreren. Traditioneel mikt Nederland op zoveel mogelijk vrije markt, ook voor onze omvangrijke dienstensectoren. Dat is ons antwoord op de risico's van globalisering. Daarnaast past Nederland als belangrijk Europees nettobetaler graag 'op de centjes'.

Inmiddels is die beoogde Europese Politieke Unie een gepasseerd station. Het Verenigd Europa van Verhofstadt en Dehaene vindt nergens weerklank. 'Bye bye l'Europe à la Belge', zo sloot het Vlaamse dagblad *DE TIJD* het Belgische EU-voorzitterschap

af. Tegelijk heeft de uitverkiezing van de bescheiden Herman Van Rompuy tot Europees president de Belgen verblijd. Ze zijn er echt trots op. Van Rompuy is ingenieus bezig de drievoudige crisis rond de euro, de economie en de ecologie aan te pakken. Dat Europa volop draaiende te houden, is namelijk echt hét vitale Belgische nationale belang.

Dr. Jan Werts is EU-mediacorrespondent te Brussel.

Noten

- 1 Jan Werts, *The European Council*, Londen: John Harper Publishing, 2008, blz. 98.
- 2 Rik Coolsaet, 'Perspectieven op het Belgisch Buitenlands beleid anno 2002', in: *Studia Diplomatica*, 2001, No. 5-6, blz. 42.
- 3 Jan Beyers, 'De Belgische onderhandelaar in de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, juni 1996, blz. 316-322.
- 4 Het Belgisch studententeam sleepte in maart voor het derde achtereenvolgende jaar bij de 'World Model United Nations Conference' in Singapore het wereldkampioenschap diplomatiek onderhandelen weg.
- 5 Zie zijn pleidooi voor overdracht van bevoegdheden en financiën van de nationale hoofdsteden naar Brussel, in: *De Europese uitdaging. Van uitbreiding tot hereniging*, Leuven: Van Halewijck, 2004.
- 6 Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*, Groningen: Historische Uitgeverij, 2009.
- 7 Anjo G. Harryvan, *In Pursuit of Influence. The Netherlands' European Policy during the Formative Years of the European Union, 1952-1973*, Brussel: P.I.E. Peter Lang, 2009.
- 8 In de berekening zit een kleine afwijking, omdat Nederland en België in de periode 1967-1970 in de Commissie elk twee leden hadden.

Gefederaliseerd Belgisch buitenlands beleid: de blinde vlek in Den Haag

De Belgische staatshervormingen van de afgelopen decennia hebben alle de bedoeling gehad intern de zaken in de Belgische staatshuishoudkunde te regelen. Een duidelijk beeld ophangen van het nieuwe België in het buitenland was niet de eerste bekommernis. De staatshervormingen kwamen er vanuit heel andere beschouwingen. Heel in het begin was er de Vlaamse eis wat betreft cultuur en taal de touwtjes in eigen handen te nemen. Dat leidde tot de eerste staatshervorming in de jaren zeventig, waarbij de cultuurgemeenschappen werden opgericht. Van gewesten werd nog niet gesproken. Al was dat wel al een oude eis – raar maar waar! – van de Waalse linkerzijde in het begin van de jaren zestig: het *Mouvement Populaire Wallon* van André Renard wilde autonomie om Wallonië economisch in de vaart der volkeren op te stuwen. De Waalse regionalisten – de linkerzijde – voelde toen al nattigheid, omdat de oude industrieën, staal en steenkool, overduidelijk op de terugweg waren. Maar die eisen werden niet door het Belgische establishment overgenomen en de eisen tot gewestvorming bleven nog even sluimeren. Eventjes toch.

Die eisen kwamen later terug, toen er over een volgende fase in de staatshervorming werd onderhandeld. En toen kwam meteen de communautaire kat op de kord. Vlaanderen wilde de gemeenschappen – de Vlaamse en de Franstalige, en het kleine broertje de Duitstalige – verder vorm geven, de franstaligen wilden een driedelige gewestvorming. Dat had te maken met de oude eis van Renard zelf over economische hefbomen te beschikken om het eigen lot in handen te nemen. Maar het had ook te maken met tactische overwegingen: Wallonië is franstalig en Brussel tweetalig. Officieel althans. In de praktijk is Brussel overwegend franstalig. Op die manier zou je in België twee franstalige gewesten tegen één Vlaams gewest krijgen. Waarbij Vlaanderen in de minderheid zou geraken.

Wat dit alles zou kunnen betekenen voor het buitenlands beleid, was van geen belang. Geen van de actoren die meeduwden aan de kar van de opeenvolgende staatshervormingen ging ervan uit dat dit een invloed zou hebben op het buitenlands beleid van België. Dat beleid was in die jaren stevig in handen van

het Belgisch diplomatieke establishment. Het *corps diplomatique* werd voor een groot deel gerekruteerd uit de francofone bourgeoisie. In de jaren zestig was er door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Hendrik Fayat, een Vlaamse socialist, wel een inhaalbeweging georganiseerd om meer Vlaamse diplomaten aan te trekken. Die lichte Vlaams-Belgische diplomaten gingen sindsdien als de 'Fayat-boys' door het leven. Maar dat het Belgisch buitenlands beleid ooit in de maalstroom van de Belgische staatshervorming terecht zou komen, was toen nog redelijk ondenkbaar.

Het Sint-Michielsakkoord: een grote stap voorwaarts

Een belangrijke fase in de Belgische staatshervorming kwam er begin jaren negentig. Tot die tijd hadden we er al wel een paar gehad: de cultuurautonomie in '70, de vorming van een Vlaamse executieve en een Vlaamse Raad, de zogenaamde voorlopige gewestvorming van '80, de definitieve gewestvorming en de erkenning van Brussel als derde gewest in '89.

Begin jaren zestig was het de Waalse beweging die vooraan stond in de vraag naar gewestvorming. De Vlamingen vroegen cultuurautonomie. Maar vanaf de jaren tachtig trok Vlaanderen voluit de kaart van de staatshervorming: niet alleen cultuur en taal, ook de gewesten moesten zo ruim mogelijke bevoegdheden krijgen. Dat had natuurlijk veel te maken met het feit dat Vlaanderen op economisch gebied de toonaangevende regio in België was geworden. Het waren de jaren van de DIRV-actie van Gaston Geens, de Derde Industriële Revolutie in Vlaanderen, en het ietwat overmoedige 'Wat we zelf doen, doen we beter'.

Wat het buitenland betreft, waren er eerste schuchtere aftastende pasjes: in 1980 werd een nota besproken, in de schoot van de toen nog nationale regering, om voor zowel de Vlaamse als de franstalige gemeenschap een aantal posten van culturele attachés in het buitenland te creëren. Dat is nooit doorgegaan. Vlaanderen dacht wel aan culturele samenwerking met Nederland. Zo werd in 1980 het Vlaamse cultuurhuis 'De Brakke Grond' opgericht, wat gepaard ging met veel bestuurlijk gehannes en heel wat protest vanuit

de culturele milieus. Ook in Nederland stuitte het initiatief aanvankelijk op onbegrip. Zo had columnist Jan Blokker het over een Belgenmop. Maar het was pas in een volgende fase van de staatsvorming dat er echt werk werd gemaakt van een buitenlands beleid.

Die volgende fase was het zogenaamde Sint-Michielsakkoord. Op het stuk van de buitenlandse bevoegdheden was dit een enorme sprong vooruit. Gemeenschappen en gewesten kunnen namelijk sinds 1994, het jaar van de goedkeuring van dat Sint-Michielsakkoord, ook *internationale verdragen* (zg. 'exclusieve verdragen') afsluiten met derde partijen, en dit voor alle materiële bevoegdheidsdomeinen waarvoor ze intern bevoegd zijn. Exclusieve bevoegdheden zijn bevoegdheden die uitsluitend aan de gewesten en de gemeenschappen in België toebehoren en waarover de federale regering dus geen zeggenschap meer heeft.

Deze behoefte aan verdragsrecht kan gezien worden als een logisch verlengde van de bevoegdheid die reeds bestond om externe verdragen af te sluiten in culturele aangelegenheden. De eis ook voor andere exclusieve bevoegdheden internationale verdragen af te sluiten, kwam overigens langs beide zijden van de taalgrens, niet alleen van de Vlaamse zijde.

Dit alles werd ook vertaald in de betrekkingen met Nederland. In 1995 werd het oude *Belgisch-Nederlands Cultureel Verdrag* vervangen door een *Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag*. Vanaf 1994 startte de Vlaamse Regering onder leiding van *Luc Van den Brande* onderhandelingen met Den Haag over de uitdieping van de Westerschelde. Een dossier dat jarenlang op centraal niveau vastzat, kwam plots in een versnelling terecht. In 1995 verwezenlijkte het Vlaamse buitenlandse beleid een verdrag over de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde, werd een separaat verdrag getekend over afvoer van water over de Maas en sloot men een verdrag met Nederland op het gebied van cultuur, onderwijs, wetenschap en welzijn (alle verdragen getekend te Antwerpen op 17 januari 1995). Later werd de samenwerking met Nederland verder uitgebreid naar meer beleidsdomeinen. In 2001 sloten Vlaanderen en Nederland een verdrag over de creatie van een Transnationale Universiteit Limburg, een dossier dat overigens een tijdlang vastzat, omdat de Franse Gemeenschap via een 'alarmbel-procedure' in België dit dossier had trachten te blokkeren. Het koninginnenstuk in de verdragen met Nederland waren de vier verdragen die in 2005 getekend werden

over de Scheldeverdieping tot 13,1 meter en de creatie van een reeks nieuwe natuurgebieden. In 2005 dachten de Vlamingen dat de 'buit' binnen was; men kon nog niet vermoeden dat deze verdragen vijf jaar later nog fel besproken zouden worden (zie hierna).

Het Vlaams buitenlands beleid in de praktijk

Om dat prille Vlaams buitenlands beleid handen en voeten te geven, werden in een aantal prioritaire landen *vertegenwoordigers van de Vlaamse regering* geïnstalleerd. Die vertegenwoordigers hebben het *statuut van diplomaat*, krachtens een overeenkomst tussen het Belgisch ministerie van Buitenlandse Zaken en de Vlaamse overheid. Over het precieze karakter van de diplomatieke vertegenwoordigers is jarenlang gebakkeleid tussen de Belgische en de Vlaamse overheid. De Belgische regering beschouwt het buitenlandse beleid nog altijd als haar 'chasse gardée', iets wat ze node afgeeft. De Vlaamse diplomaten worden toch nog altijd een beetje als concurrenten beschouwd. Het paspoort dat de Vlaamse vertegenwoordigers krijgen, is een *Belgisch diplomatiek paspoort*, omdat Vlaanderen deel uitmaakt van het Belgisch koninkrijk en in het buitenland alleen staten worden erkend. Toch beschikt de Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiging in Den Haag over een prestigieus pand, dat de vergelijking met sommige ambassades best kan doorstaan, al maakt dat pand formeel deel uit van de Belgische ambassade. Dat pand werd in 1998 geopend door de toenmalige Vlaamse minister-president Patrick Dewael in zijn functie van minister bevoegd voor het Vlaams buitenlands beleid.

Nederlandse onwennigheid

Die nieuwe Belgische constructie, waarbij de gewesten en de gemeenschappen ruime buitenlandse bevoegdheden kregen, was zeer verregaand en nogal uniek in de wereld. Het is ook geen eenvoudige constructie. Het verschil tussen gemeenschappen en gewesten, waarbij de eerste vooral voor culturele en zogenaamde 'persoonsgebonden' materies bevoegd zijn en de tweede 'plaatsgebonden' bevoegdheden hebben, zoals economie, leefmilieu en mobiliteit, is *in eigen land al nauwelijks uit te leggen, laat staan in het buitenland*. En hoe moet dat dan: moeten gewesten en gemeenschappen aparte vertegenwoordigingen hebben? Aan Vlaamse kant is dat probleem opgelost door gewest en gemeenschap samen te voegen in één enkele Vlaamse regering

en in één enkel Vlaams parlement. Bijgevolg zijn de Vlaamse vertegenwoordigers bevoegd voor zowel gewest- als gemeenschapsmateries. Om dit in de praktijk goed te laten functioneren, is nauw overleg nodig met Belgische ambassades. Om efficiënt te kunnen optreden, moet je als complementaire partners opereren en vermijden elkaar in de wielen te rijden.

Voor politiek Den Haag was het best wel wennen aan deze nieuwe en complexe Belgische situatie. Voor het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken leek het wel alsof België bezig was zijn ingewikkelde staatsstructuur naar het buitenland te exporteren. De politieke 'powers that be' in Den Haag keken aanvankelijk dan ook liever de andere kant op, om te vermijden betrokken te worden in een Belgisch politiek wespennest. Bovendien, als de banden met de Vlamingen te veel werden aangehaald, zouden dan de relaties met de franstaligen niet gebrouilleerd raken? Werk aan de winkel dus voor de Belgisch/Vlaamse bewindslieden om het allemaal uitgelegd te krijgen.

En die deden dat allemaal volgens hun eigen temperament en aanleg. Voor toenmalig eerste-minister Jean-Luc Dehaene kwam de nieuwe regeling als geroepen. Een aantal Belgisch-Nederlandse dossiers als de Scheldeverdieping en de waterverdragen zat al jaren geblokkeerd door intern Vlaams-Waalse tegenstellingen. Toen Vlaanderen bevoegd werd voor het Scheludedossier, kon hij die hete aardappel netjes doorschuiven naar de Vlaamse regering. Tijdens een ontmoeting met de toenmalige Nederlandse minister-president Wim Kok zei Dehaene dat een aantal zaken voortaan rechtstreeks tussen Vlaanderen en Nederland zou worden geregeld. Voor het federale niveau kwam dat goed uit, want zo was het verlost van die Vlaams-Nederlandse dossiers.

Ook de Vlaamse regering begon met minister-president Luc Van den Brande in 1993 aan haar eigen 'informatiecampagne' ten aanzien van Nederland. Van den Brande heeft in zijn tijd als minister-president regelmatig de zuidelijke Nederlandse provincies Noord-Brabant, Limburg en Zeeland samengebracht om op informele wijze te overleggen en te streven naar samenwerking. Strikt genomen staat het Vlaamse gewest hoger in rang dan een Nederlandse provincie, maar *ad hoc*-samenwerking brengt vaak meer op dan principes. Bestuurlijk passen Nederland en Vlaanderen niet zo goed in elkaar: Nederland heeft wel provincies, maar geen gewesten. De Nederlandse provincies zijn mach-

tiger dan de Belgische, maar minder machtig dan de Belgische gewesten. Nederland heeft ook geen constitutionele regio's en maakt dus geen deel uit van het overleg op Europees niveau tussen de constitutionele regio's.

De tweede piste van de Vlaamse regering bestond erin ook bij Den Haag zelf aan te kloppen. Dit leek minder evident dan eerst gedacht. Over het sluiten van verdragen bleek van Nederlandse kant enig wantrouwen te bestaan. Er was het Cultureel verdrag België-Nederland, later omgezet in het verdrag Vlaanderen-Nederland. Er bestond ook het *Taalunieverdrag*. Maar een verdrag over de *Scheldeverdieping* met Vlaanderen bleek niet vanzelfsprekend voor Nederland. Het was merkwaardig genoeg Polen dat soelaas bood. In Polen werd een studie verricht naar de geldigheid van verdragen, gesloten tussen natiestaten en 'deelstaten'. Die studie heeft Nederland ten slotte over de brug getrokken.

De nota-Kooijmans: een uniek document

Uiteindelijk is het de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans, die in Nederland de geesten in beweging bracht. BZ in Den Haag beseftte dat het nieuwe federale België belangrijke bevoegdheden op het vlak van de buitenlandse politiek aan de regio's had gegeven. Vanuit BZ startte het proces voor de zg. 'nota-Kooijmans'. Het betreft een document van 36 bladzijden waarin minister Kooijmans de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tegelijkertijd ook alle Nederlandse ministeries 'inlicht' over de 'nieuwe bestuurlijke verhoudingen in België en de betrekkingen met Nederland'.

Deze notitie vormde overigens de neerslag van interdepartementaal overleg onder leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zeer minutieus worden in de nota de gevolgen voor het verdragsrecht en de externe vertegenwoordiging in kaart gebracht, alsook hun consequenties voor de relaties met Nederland aangeduid. De nota is een hoogst merkwaardig, en vanuit historisch perspectief uniek document, waarin het officiële Den Haag een belangrijke omslag maakt. Een opmerkelijk citaat vinden we op pagina 6 van de nota:

Met name Vlaanderen treedt internationaal uit de schaduw van België. Een op vele terreinen zelfstandiger Vlaanderen meldt zich [...] Een nauwere samenwerking

met Nederland wordt daarbij in Vlaanderen algemeen een goede zaak geacht. Aansluiting bij Nederland is daarbij, nog minder dan separatisme, aan de orde. "Stel U zich gerust, op de agenda staat niet een herstel van de Zeventien Provinciën; de Vlaamse regering zal wat dat betreft eerder een deelregering van Europa worden dan van Nederland", antwoordde de Vlaamse Minister-President. [...] Wie de Nederlands-Belgische bilaterale betrekkingen nader bestudeert, kan al snel tot de conclusie komen dat er op een groot en gevarieerd aantal terreinen intensief wordt samengewerkt. Met name met Vlaanderen [...]"

Alle geïnterviewde betrokkenen langs beide zijden zijn het erover eens dat de nota-Kooijmans bijzonder belangrijk is geweest in de jaren negentig om aan de Nederlandse bestuurlijke elite duidelijk te maken dat België een federale staat was geworden, met allerlei consequenties voor het buitenlands beleid dat Nederland ten aanzien van de zuiderbuur kon voeren.

Pieter Kooijmans is maar kort minister van buitenlandse zaken geweest, in de periode dat Hans van den Broek naar de Europese Commissie vertrok (van 2 januari 1993 tot 22 augustus 1994). Zijn opvolgers, zoals Jozias van Aartsen, Jaap de Hoop Scheffer of Ben Bot, waren minder geïnteresseerd in België, maar hadden veeleer de ambitie Nederland mee te laten spelen in de grote internationale politiek. Vandaag kennen de meeste Nederlandse beleidsmakers de nota-Kooijmans niet meer. Het is dus niet langer een gemeenschappelijk referentiedocument, wat het wel was in de jaren negentig. Het belang van de nota-Kooijmans

moet worden gezien als een omslag in het besef dat het in het Nederlandse belang was voortaan rechtstreeks met Vlaanderen te gaan onderhandelen in belangrijke dossiers, en om de samenwerking op een brede waaier van terreinen van cultuur, onderwijs, leefmilieu, economie e.d. te exploreren.

De blik op het zeer nabije buitenland

Ministers van buitenlandse zaken houden zich graag op met de groten der aarde. Dat is des mensen. Een Nederlandse minister van buitenlandse zaken is niet anders. Deelname aan de G20 is erg prestigieus, maar soms zet kennis van de nabije buur meer zoden aan de dijk. Vanuit dat oogpunt zou het Den Haag misschien geen windeieren leggen de nota-Kooijmans nog eens van stal te halen. Scheldeverdieping, Hedwigepolder, IJzeren Rijn, allemaal dossiers die de afgelopen jaren wel eens voor wrijvingen hebben gezorgd tussen Nederland en België. Een België dat de afgelopen decennia intern, maar ook naar buiten toe een staatshuishoudkundige metamorfose heeft ondergaan. Een goed begrip van deze nieuwe toestand kan helpen moeilijke dossiers tot een goed einde te brengen. Snel en efficiënt.

Guy Janssens is journalist bij de VRT, de Vlaamse openbare omroep van België. Hij is gespecialiseerd in Europese en Belgische politiek. Janssens was ook gedurende enkele jaren de diplomatieke vertegenwoordiger van de Vlaamse regering in Den Haag.

Seminar International Negotiations (24 t/m 27 mei en 7 t/m 10 november 2011)

Instituut Clingendael organiseert van 24 tot en met 27 mei het **Seminar International Negotiations**, een intensief vierdaags seminar, waarin getraind wordt in de kunst van het succesvol multilateraal en intercultureel onderhandelen. Deelnemers aan het lenteseminar zullen onder de leiding van een ervaren internationale trainer en consultant in internationaal onderhandelen, Dr. Raymond Saner, werken aan procesinzicht én persoonlijke vaardigheden in effectief onderhandelen. Vertegenwoordigers uit het internationale bedrijfsleven; (buitenlandse) diplomaten en attachés, medewerkers van inter-

nationale organisaties en NGO's, ambtenaren van internationaal actieve ministeries en andere geïnteresseerden zijn van harte uitgenodigd om zich in te schrijven voor dit seminar. Kosten van het seminar zijn € 2.400 per deelnemer (incl. lunches en borrel) voor niet-subsidiënten, en € 2.200 voor medewerkers van subsidiërende instanties. Een tweede seminar zal worden gehouden van 7 t/m 10 november. Meer informatie over het Seminar International Negotiations is te vinden op de website van het Instituut Clingendael onder <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/sin/nederlands.html>

Buitenlands beleid van de Belgische federatie: veelvoud van geopolitieke perspectieven

Het buitenlands beleid van België evolueerde van de unitaire naar de federale staat. De federalisering van dit beleid zorgde ervoor dat de geopolitieke aandachtsgebieden rijker werden en organisch verder groeiden. Zo is er de laatste achttien jaar een complementaire taakverdeling ontstaan tussen de federale overheid, Vlaanderen en Wallonië.

Principes van federalisering van buitenlands beleid

Wie vandaag de term 'Belgische federatie' hanteert, verwijst naar het geheel van de Belgische overheden: de federale overheid, alsook de regionale gewest- en gemeenschapsregeringen. Wat het buitenlands beleid betreft zorgde het jaar 1993 voor een ommezwaai. Voordien waren regionale regeringen amper betrokken bij dit beleid; alleen in culturele aangelegenheden voerden Vlaanderen en Wallonië een eigen beleid, met geografische en functionele accenten. Met het Sint-Michielsakkoord van 1993 werd evenwel een nieuw principe ingevoerd; *in foro interno, in foro externo*. Dit beginsel houdt in dat de gewest- en gemeenschapsregeringen voortaan voor elke materiële bevoegdheid niet alleen verantwoordelijk waren wat het binnenlandse beleid betreft, maar ook voor het buitenlands beleid.

Dit beginsel heeft consequenties. *Ten eerste* in het verdragsrecht (*ius tractandi*), waarin regionale regeringen voortaan externe verdragen met andere regio's en landen konden afsluiten. Tegelijkertijd dienden de regionale parlementen ook alle Europese en multilaterale verdragen te ratificeren, alsmede gemengde verdragen, die raken aan een mix van federale en gewests- of gemeenschapsbevoegdheden. *Ten tweede* in de externe vertegenwoordiging (*ius legationis*). Voortaan konden de deelgebieden ook eigen politieke vertegenwoordigers naar het buitenland uitzenden. Aanvankelijk ging het om 'gemeenschapsattachés'. Geleidelijk aan begonnen deze ook bevoegdheden van de gewesten in het buitenland te vertegenwoordigen. Thans hanteert men in Vlaanderen de term 'vertegenwoordiger van de Vlaamse regering'. In sommige omstandigheden gebruikt men ook het bijvoeglijk naamwoord 'diplo-

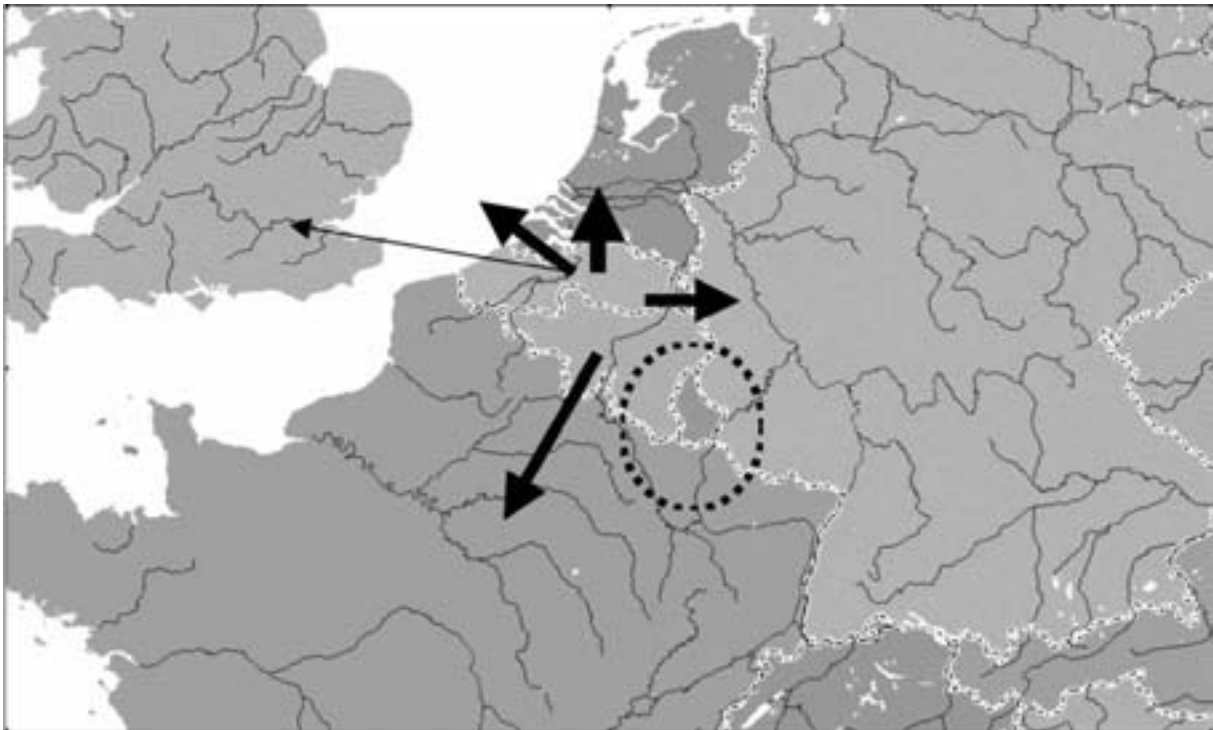
matiek'. Deze regionale vertegenwoordigers hebben inderdaad ook een diplomatiek paspoort en statuut. Naar derde landen en multilaterale instellingen toe worden ze voorgesteld als diplomaten die zich specialiseren in de materies die tot de regionale (gewest- en gemeenschaps-) materies behoren. De federale overheid, Vlaanderen en *Wallonie-Bruxelles* voeren tegenvoerdig een eigen bilateraal, Europees en multilateraal beleid.¹

Op het hoogste politieke niveau zijn er overlegmechanismen zoals de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid om onderlinge posities af te stemmen tot één geheel. Nochtans blijkt die onderlinge afstemming minder dwingend, daar de federale overheid institutioneel op hetzelfde niveau staat in vergelijking met de federale deelgebieden. Met andere woorden, de Gemeenschappen en Gewesten kunnen zelf eigen geopolitieke en functionele prioriteiten en accenten leggen, zolang de coherentie van het geheel van het buitenlands beleid van de Belgische federatie maar niet in gevaar wordt gebracht. In het buitenlands beleid hanteren Vlaanderen en *Wallonie-Bruxelles* echter steeds vaker een uiteenlopend geopolitiek perspectief en hebben ze duidelijk andere aandachtsgebieden.

Vlaanderen

Het Vlaams buitenlands beleid is sterk Europees gericht, zowel op de Europese Unie als op haar bilaterale contacten. Al in de eerste tien jaar van het Vlaams buitenlands beleid werden zg. 'exclusieve' verdragen afgesloten, met buurlanden Nederland, Frankrijk en Luxemburg; met de Baltische staten, Polen en Hongarije, en later met de acht overige nieuwe Centraal-Europese EU-lidstaten. Daarnaast komt ook de Westelijke Balkan steeds nadrukkelijker op de radar van het Vlaams buitenlands beleid. Op vrijwel alle Vlaamse bevoegdheden wordt met deze landen en gebieden intensief 'in de diepte' samengewerkt. Vlaanderen gelooft in een beleid gericht op intensieve samenwerking met een relatief beperkt aantal partners.

Van alle bilaterale posten blijft Den Haag toch wel één van de belangrijkste. In alle grote dossiers van



De geopolitieke leidraad in de buitenlandse, Europese contacten van Vlaanderen en Wallonie-Bruxelles

de Belgisch-Nederlandse betrekkingen zit wel één of andere Vlaamse bevoegdheid vervat. Vlaanderen heeft een politieke vertegenwoordiger in Den Haag, Wallonie-Bruxelles (WBI) niet. De opeenvolgende verdiepingen van de Schelde hebben in het verleden meermaals een centrale rol gespeeld in de Vlaams-Nederlandse betrekkingen. De onderhandelingen die uiteindelijk leidden tot het Scheldeverdrag van 1995, waren één van de eerste sleuteldossiers waarin Vlaamse en Nederlandse ambtenaren en bewindsvoerders rechtstreeks met elkaar in gesprek traden. In 2005 sloten Vlaanderen en Nederland vier nieuwe Scheldeverdragen, als resultaat van rechtstreeks onderhandelen en van jarenlange inzet en afstemming met maatschappelijke groeperingen en beleidsinstaties van uiteenlopende orde. Men had een *evenwicht* gevonden tussen *economische parameters* (de verdere uitdieping van de vaargeul van de Westerschelde tot 13,1 meter, om Antwerpen te ontsluiten voor het grote maritieme verkeer) en *milieu-overwegingen* (het onder water zetten van enige gebieden, zoals de Hertogin Hedwige-polder, om zo ter compensatie nieuwe natuurgebieden te creëren). De uitvoering van deze verdragen vormde in 2009 het onderwerp van koortsachtig diplomatiek overleg tussen Vlaanderen en Nederland, wat het belang van de ontwikkeling van de haven van Antwerpen voor Vlaanderen onderstreept. Dit jaar wordt een belangrijk jaar voor de Vlaams-

Nederlandse betrekkingen – Vlaanderen en Nederland willen een brede structurele samenwerking uitwerken, die gestalte zal worden gegeven via de formulering van gemeenschappelijke strategische doelstellingen.

Buiten Europa werden Chili en Zuid-Afrika belangrijke Vlaamse partners van waaruit de rest van de regio bestreken werd. Vooral Zuid-Afrika is opvallend als Vlaamse partner; Vlaanderen koos er bewust voor in Afrika niet in dezelfde regio actief te zijn als de federale overheid. In oktober 1996 werd met Zuid-Afrika een samenwerkingsovereenkomst getekend op het gebied van cultuur, onderwijs, wetenschap, technologie en sport. Later werd deze overeenkomst uitgebreid naar bijna alle Vlaamse bevoegdheidsdomeinen. In Zuid-Afrika is de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking actief in de provincies Limpopo, KwaZulu-Natal en de Vrijstaat. De Vlaamse bijdrage is hoofdzakelijk gericht op verwezenlijking van *millennium development*-doelstelling 1, met voedselzekerheid en het recht op volledige en productieve werkgelegenheid als voornaamste componenten. Belangrijk is dat deze samenwerking werd uitgebreid naar heel Zuidelijk Afrika (inclusief Lesotho, Botswana en Mozambique). Met Mozambique zijn gezondheidszorg (*millennium development*-doelstellingen 4 tot 6) en technisch en beroepsopleiding de prioritaire sectoren. Ook helpt Vlaanderen in Mozambique mee in de ontginning. Sinds begin van deze eeuw is Vlaanderen ook zeer

nadrukkelijk in de regio aanwezig in de strijd tegen HIV/AIDS, door samenwerking met UNAIDS.

Met Québec werd al in 1989 een 'Entente' afgesloten, die enige jaren geleden hernieuwd werd. Voor Vlaanderen is Québec een partner van het eerste uur, waarmee intensief wordt samengewerkt.

Ook op het vlak van de buitenlandse diplomatieke vertegenwoordiging wordt gestaag verder gebouwd aan het beleid om Vlaamse politieke, economische, culturele en toeristische vertegenwoordigers in het buitenland onder te brengen in 'Vlaamse Huizen': in Den Haag, Parijs, Berlijn, Wenen en Londen. Ook het nieuwe *Flanders House Inc.* in New York is volop in ontwikkeling. Daarnaast werden Warschau en Madrid enige jaren geleden aan de Vlaamse 'diplomatieke' lijst toegevoegd. Met het uitsturen van dergelijke politieke 'Vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering' zendt Vlaanderen het signaal uit dat het de samenwerking met deze selecte partners zowel in de breedte als in de diepte wil voortstuwen, voorbij het niveau van de 'klassieke diplomatieke betrekkingen'. In Den Haag en Parijs werden om die reden de politieke vertegenwoordigingen nog versterkt met bijkomende attachés. Ook multilaterale dossiers worden sinds enige jaren door enkele vertegenwoordigers behartigd; de multilaterale organisaties in Genève vanuit de standplaats Brussel; de OESO, UNESCO en de Raad van Europa vanuit Parijs.

Grote afwezigheid in de geopolitieke en geo-economische aandachtszones van Vlaanderen betreft Azië en bij uitbreiding de BRIC-landen. In de beleidsbrief 2010-2011 kondigt minister-president Kris Peeters evenwel een nieuwe focus aan op de groei-economieën. *Flanders Investment and Trade* zal zorgen voor doorvertaling van deze strategie voor internationaal ondernemen met de selectie van 25 focuslanden door het opnemen van missies en zakenreizen naar die groeiemarkten in het actieprogramma 2011. Hier heeft Vlaanderen nog wel wat in te halen.

In de Europese politiek zijn investeringen rond capaciteit en *know-how* belangrijk geweest. De Vlaamse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU werd aanzienlijk uitgebreid met attachés vanuit de departementen; ook was er de oprichting van het nieuwe Vlaams-Europees Verbindingsagentschap (VLEVA), een publiek-private samenwerking die Vlaanderen meer toegang wil geven tot allerlei Europese initiatieven, fondsen en expertise.

Op inhoudelijk terrein is het Vlaams buitenlands beleid het meest succesvol als eigen expertise en *know-how* vertaald kunnen worden naar meer internationale zeggingskracht. De Vlaamse faam op het gebied van onderwijs, logistiek, preventieve gezondheidszorg, de creatieve economie, enz. vormt stevige fundamenteën. Tegelijkertijd bieden internationale contacten met derden ook mogelijkheden nieuwe expertise naar Vlaanderen te brengen, mede ten behoeve van de eigen kenniseconomie. Opvallend is dat Vlaanderen vaker het instrument van het *verdragsrecht* wil inzetten in het buitenlands beleid; Vlaanderen tekende slechts 33 verdragen (27 bilaterale en 6 multilaterale), terwijl het Waalse Gewest er 67 tekende, de Franse Gemeenschap 51 en de Franse-Gemeenschapscommissie van Brussel COFOF 13.

Wallonie-Bruxelles

Anders dan in Vlaanderen, waar het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap vrij snel organisatorisch en administratief fuseerden, ontwikkelden het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap zich tot twee autonome politieke en administratieve entiteiten, elk met een eigen parlement en een eigen regering. Deze tweedeling stond de ontwikkeling van een eigen buitenlands beleid in de weg, waardoor men gaandeweg gekomen is tot functionele integratie van de externe betrekkingen van het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap en de COCOF. Sinds 2009 wordt het buitenlands beleid van zowel de Franse Gemeenschap als van het Waals Gewest vormgegeven door *Wallonie-Bruxelles International* (WBI). Ook werd het internationaal cultuurbeleid (een gemeenschapsmaterie) aan internationale exportbevordering (een gewestmaterie) gekoppeld. Zo ontstond een systeem van 'dubbele promotie', waarbij de internationale uitstraling van de eigen taal, cultuur en identiteit gekoppeld wordt aan de internationale promotie van de Waalse economie.

De rol van de Franse Gemeenschap in de internationale *Francophonie* heeft vanaf het begin een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het Waals buitenlands beleid, zowel op bilateraal als op multilateraal vlak. Mettertijd hebben de EU en de diverse organismen van de Verenigde Naties de *Francophonie* overvleugeld als voornaamste platform voor het buitenlands beleid van *Wallonie-Bruxelles*. Toch blijft de *Francophonie* een geprivilegieerd netwerk voor WBI. Sinds 1980 is de Franse Gemeenschap, evenals het

federale België, lid van de *Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF). Deze organisatie verenigt wereldwijd 75 landen of regeringen waar Frans gesproken wordt. Zij biedt niet alleen toegang tot een hele reeks gespecialiseerde instellingen,² maar het is voor *Wallonie-Bruxelles* de uitgelezen springplank om een groot deel van haar bilaterale beleid en tal van projecten in de sfeer van ontwikkelingssamenwerking te ontplooien. Maar liefst 28 van de 75 leden van de OIF zijn immers Afrikaanse landen, en dit continent is één van de geopolitieke speerpunten van het Waals buitenlands beleid.

Het bilaterale beleid van het Waals Gewest-Franse Gemeenschap wordt gekenmerkt door een duidelijke geopolitieke tweedeling van het focusbeleid. Deze tweedeling vindt haar vertaling in de twee grote clusterprogramma's: *Programmes Nord* en *Programmes Sud*. De typologie berust op het niveau van economische ontwikkeling. Waar de *Programmes Nord* de klemtoon leggen op samenwerking inzake onderzoek en onderwijs, economie, burgerschap en cultuur met de ontwikkelde landen en de transitielanden, zijn de *Programmes Sud* gericht op samenwerking op het vlak van ontwikkeling van onderwijs, kennis, leefmilieu, voedselveiligheid en solidariteit in en met ontwikkelingslanden. Anders dan het bilaterale beleid van Vlaanderen wordt dat van Wallonië getypeerd door een politiek 'in de breedte'. Wanneer we het jaarlijkse activiteitenrapport en de *Note de Politique Internationale* van WBI erop nalezen, valt de veelheid aan bilaterale partners op, zowel in het Noorden als in het Zuiden. Net als Vlaanderen heeft Wallonië zijn bilaterale beleid ten aanzien van de buurlanden sterk ingebed in de structuren van de Europese Unie.

De bevoorrechte plaats van Frankrijk, waar *Wallonie-Bruxelles* twee delegaties heeft,³ hoeft niet te verbazen, gezien het belang van de *Francophonie* voor het Waals buitenlands beleid. Frankrijk is niet alleen een zeer belangrijke handelspartner, maar ook de geprivilegieerde bondgenoot in de strijd voor culturele diversiteit, die een dam moet opwerpen tegen de (vermeende) Angelsaksische culturele en economische dominantie in de wereld.⁴ De Franse regio Lotharingen vormt samen met het Duitse Saar- en Rijnland, het Groothertogdom Luxemburg, het Waals Gewest en de Franse en Duitstalige Gemeenschap van België de zg. *Grande Région*, een geheel aan grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten, dat beschouwd kan wor-

den als een schoolvoorbeeld van de recente Europese Territoriale Samenwerking. Voor Wallonië geldt deze 'Grote Regio', samen met de Euregio Maas-Rijn en de Europese ruimte Wallonië-Vlaanderen-Frankrijk als illustratie van de nieuwe realiteit van het Europa van de regio's, waarin op functionele gronden tot nieuwe territoriale configuraties gekomen wordt, over de landsgrenzen heen.

Bij de keuze van de partnerlanden in het Zuiden weegt het criterium van de *Francophonie* haast nog sterker door dan bij de Noordelijke partners.⁵ Vooral met Afrikaanse landen en regio's worden nauwe banden aangeknoopt. Wallonië kent hierbij twee geopolitieke aandachtszones: Noord- en Midden-Afrika. Naast de klassieke diplomatieke banden vormen de in België verblijvende Marokkaanse en Algerijnse diaspora's een bijkomend toegangspunt voor het Waals buitenlands beleid, dat in de regio vooral gekenmerkt wordt door samenwerking op het vlak van onderwijs, cultuur, milieu en voedselveiligheid. Soortgelijke banden onderhoudt Wallonië met Tunesië en Libanon (die vreemd genoeg tot de Noordelijke landen gerekend worden).

Daar waar Vlaanderen vanaf het begin van zijn buitenlands beleid er resoluut voor gekozen heeft andere aandachtspunten te zoeken dan het federale België en zo de kaart van Zuidelijk Afrika getrokken heeft, is Wallonië de federale staat gevolgd naar Centraal-Afrika. De Democratische Republiek Congo, Rwanda en Burundi zijn altijd van groot belang geweest voor het Belgisch buitenlands beleid. De historische erfenis van het Belgisch koloniaal verleden is steeds gepaard gegaan met de economische belangen van tal van Belgische (overheids)bedrijven en de relatief grote invloed van het Belgisch leger in de regio. Kinshasa is voor de Belgische diplomatie altijd een sleutelpost geweest, en dat is voor de Waalse diplomatie niet anders. Het werk van *Wallonie-Bruxelles International* is nergens in het Zuiden zo breed gedragen als in deze regio: alle beleidsdomeinen komen hier aan bod, van culturele en onderwijsamenwerking, via ontwikkeling, landbouw en HIV/AIDS-bestrijding tot hernieuwbare energie en economische uitwisseling. WBI profiteert in deze Franstalige regio volop van de aanwezige Belgische expertise en historische diplomatieke traditie.

Een laatste geopolitiek aandachtsgebied van *Wallonie-Bruxelles* zijn de zg. groei-economieën. Nog vóór de Vlaamse overheid een eigen strategie ter zake

ontwikkeld had, was binnen de schoot van WBI een volwaardige desk 'Asie-CEI'⁶ opgezet, die het beleid ten aanzien van de groeilanden moest voorbereiden en ontwikkelen. Economische en commerciële samenwerking met Rusland, China, India, Japan en Vietnam staan sindsdien hoog op de agenda van het buitenlands beleid van *Wallonie-Bruxelles*.

Belgische federatie als geheel

Het buitenlands beleid van de Belgische federale overheid vertoont een opvallende continuïteit met het buitenlands beleid zoals dat vroeger door het unitaire België gevoerd werd.⁷ Met enige zin voor overdrijving kunnen we de Belgische diplomatie omschrijven als een multilaterale en economische diplomatie. Door zijn kwetsbare positie als klein land heeft België na de Tweede Wereldoorlog resoluut gekozen voor een multilaterale (veiligheids)politiek. Als zodanig is het land stichtend lid van de Benelux, de NAVO, de Verenigde Naties en de EGKS (zij het dat laatste initieel met enige terughoudendheid in 1950-1954). Vanaf het begin is de Belgische diplomatie economisch geweest. Voormalig minister van buitenlandse zaken Leo Tindemans verwoordde het kernachtig als volgt: '*la politique extérieure de la Belgique doit mettre l'accent, sauf pour quelques dossiers exceptionnelles, sur l'économie.*'⁸ Naast een sterk pro-Europees buitenlands beleid heeft het federale België een bijzondere diplomatieke expertise opgebouwd in Centraal-Afrika. Voor zowel het vroegere unitaire België als het huidige federale België blijft dit een belangrijk geopolitiek aandachtspunt, waarbij het blikpunt in de loop der jaren verschoven is van een louter militair en economisch verhaal naar één waarin ook de mensenrechten en *good governance* belangrijker zijn geworden.

Na 1993 hebben Vlaanderen en *Wallonie-Bruxelles* ertoe bijgedragen dat de geopolitieke aandachtsgebieden van *alle* Belgische externe betrekkingen aanzienlijk verder gediversifieerd werden. De doelstellingen van Vlaanderen en *Wallonie-Bruxelles* om op eigen merites 'naar het buitenland te trekken' vertonen veel gelijkenissen. Beide trachten ze hun eigen autonomie te versterken door optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden en contacten die de internationale gemeenschap te bieden heeft. Beide proberen ze ook een herkenbare bijdrage te leveren, en te bouwen aan hun eigen internationale rechtspersoonlijkheid via deze contacten. Bovendien trachten ze via hun bijdragen in

multilaterale gremia toegang te krijgen tot de beleidsoplossingen die internationaal worden ontwikkeld. Vlaanderen en *Wallonie-Bruxelles* ontwikkelen beide hun eigen identiteit en imago via hun buitenlands-politieke contacten; dat doen ze via initiatieven op het vlak van publieksdiplomatie en culturele diplomatie, alsook via toeristische initiatieven. Beide regio's leveren tevens bijdragen tot de internationale solidariteit via initiatieven op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Vooral in dit domein is er een *de facto*-taakverdeling ontstaan tussen de Belgische overheden, zowel functioneel als in geopolitieke termen.

Vlaanderen en *Wallonie-Bruxelles* ontwikkelden *last but not least* tevens hun buitenlandse handel, en trachten zelf buitenlandse directe investeringen aan te trekken. De mogelijkheden van de gewesten om in deze een eigen beleid te ontwikkelen, gaan heel ver. Tegelijkertijd zijn er ook spanningsvelden met de federale overheid. De federale diplomatie wil nog steeds inzetten op 'economische diplomatie', daar waar ook de gewesten zich sinds 2001 op dit terrein begeven. Uniek is bijvoorbeeld het samenwerkingsakkoord tussen *Flanders Investment and Trade* en het Waalse *Awex* over wederzijds gebruik van hun respectieve netwerk van economische vertegenwoordigingen in het buitenland. De zeer stevige investeringen die beide regionale overheden de afgelopen jaren hebben gedaan om de externe economische vertegenwoordiging te versterken, zijn niet zonder resultaat gebleven.

Het is echter waar dat elk van de gewestregeringen nog onvoldoende presteert wat betreft de eigen economische diplomatie. De afgelopen economische crisisjaren legden structurele problemen bloot. Pijnlijk was bijvoorbeeld het gebrek aan samenwerking tussen Vlaanderen en de federale overheid in het dossier van 'Opel Antwerpen', en de vraag hoe met *General Motors* moest worden omgegaan. Ook op het Vlaamse niveau werd duidelijk dat de huidige structuren nog niet altijd optimaal werken. Daarom is het van belang binnen Vlaanderen structurele koppelingen te ontwikkelen tussen *Flanders Investment and Trade* enerzijds en de departementen Economie en Internationaal Vlaanderen anderzijds. Op die wijze kan een capaciteit worden opgebouwd rond economische diplomatie die naam waardig, compleet met een geïntegreerde *early warning* en strategische analyse, in een geest van samenwerking met de andere Belgische overheden. Misschien is het ook een idee in een nieuw samenwer-

kingsakkoord tussen alle bevoegde overheden duidelijker te concretiseren welke doelstellingen de federale en gewestregeringen op het vlak van economische diplomatie *samen* wensen te verwezenlijken, en op welke aspecten ervan elke overheid zich zal richten. Naast een Belgische *brand* kan perfect een Vlaamse, Waalse en Brusselse *brand* ontwikkeld worden. Elke sector en elke geografische markt heeft immers andere behoeften, waarop *tailor made* ingespeeld moet worden.

Alles bij elkaar genomen, leidde het 'experiment' van de federalisering van het buitenlands beleid in de Belgische federatie tot aanzienlijke diversificatie van externe contacten. Een veelvoud van geopolitieke perspectieven tekent zich af. De uitdaging blijft evenwel hoe de coherentie te behouden in het buitenlands beleid van de federatie als geheel. In deze zin blijft de rol van de federale diplomatie van betekenis, als coördinator en verdediger van gemeenschappelijke belangen. Verwacht kan worden dat de gewesten en gemeenschappen hun externe rol verder zullen invullen, met nieuwe diplomatieke instrumenten en bijkomende middelen. Een mogelijke evolutie van het Belgische model in de richting van het *confederalisme* zou overigens inhouden dat de externe rol van de deelgebieden in de externe betrekkingen nog verder versterkt zou worden, en dat de geopolitieke taakverdeling die *de facto* bestaat, zal worden doorgezet. Op de zesde Belgische staatsvorming blijft het echter nog even wachten.

Dr. David Crikemans doceert Belgisch en Vergelijkend Buitenlands Beleid aan de Universiteit Antwerpen en Geopolitiek aan het *International Centre for Geopolitical Studies* in Genève (Zwitserland). Hij is tevens als Senior Onderzoeker verbonden aan het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid te Antwerpen.

Manuel Duran is doctoraal onderzoeker bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO-V) en verbonden aan de Onderzoeksgroep Diplomatie en Geopolitiek van de Universiteit Antwerpen.

Noten

1 Daarnaast onderhouden het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap ook eigen externe contacten, al zijn die minder omvangrijk in vergelijking met Vlaanderen en *Wallonie-Bruxelles*.

2 De *Assemblée parlementaire de la Francophonie*, het *Agence universitaire de la Francophonie*, de *Conférence des Ministres de l'Education Nationale* (CONFEMEN) en de *Conférence des Ministres de la Jeunesse et des Sports* (CONFESJES).

3 Het gaat hier om de officiële diplomatieke vertegenwoordiging en het cultureel centrum *Wallonie-Bruxelles*, beide gevestigd in Parijs.

4 De Waalse inzet voor culturele diversiteit krijgt binnen de interne Belgische context een heel andere invulling. Daar moet ze dienen om de Franstalige belangen in de Vlaamse rand rond Brussel te legitimeren en kracht bij te zetten.

5 Naast Frankrijk en Roemenië zijn de 'Noordelijke' Franstalige partners Québec, Acadië en Louisiana.

6 CEI staat voor *Communauté des Etats Indépendants*, het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (GOS).

7 Zie hiervoor Rik Coolsaet, *België en zijn Buitenlandse Politiek, 1830-2000*, Leuven: Van Halewyck, 2001.

8 C. Franck, 'La prise de décision belge en politique extérieure', in: *Res Publica*, jrg. XXIV, 1987, nr. 1, blz. 61.

Benelux-samenwerking: hopen tegen beter weten in?

De Benelux is het enige geïnstitutionaliseerde verband waarin België, Nederland en Luxemburg al sinds de Tweede Wereldoorlog op tal van terreinen samenwerken, en vormt daarmee ook een onlosmakelijk bestanddeel van de bilaterale relatie tussen Nederland en België. De politieke samenwerking tussen de Benelux-landen heeft daarbij historisch een belangrijke rol gespeeld als voorbeeld voor en aanjager van het Europese integratieproject; een project dat weliswaar heden ten dage verschillend door de Benelux-partners wordt beoordeeld, maar dat hoe dan ook tot de kern van hun buitenlands beleid behoort. Zo waren het de Benelux-landen die in de jaren vijftig, in de woorden van Van Staden, een unieke rol speelden 'bij het weer vlot trekken van het schip van de [Europese] integratie' na het echeq van het verdrag inzake de Europese Defensie Gemeenschap. De Benelux-samenwerking beleefde, zo schrijft hij, zelfs haar 'finest hour' met het initiatief (Messina, 1955) om tot economische integratie tussen de zes EGKS-partners te komen.¹ Maar ook in de eerste helft van de jaren zestig was de samenwerking intensief, wederom in Europees verband, waar in het bijzonder Nederland en België gezamenlijk optrokken in het verzet tegen de gaullistische plannen om het communautaire Europa om zeep te helpen.

De nostalgie van een rijk verleden

Tegelijkertijd geeft het te denken dat voor het hoogtij van de Benelux-samenwerking en van de samenwerking tussen Nederland en België een beroep moet worden gedaan op een periode die al een halve eeuw geschiedenis is. Want dat is kenmerkend voor de niet overdadige hoeveelheid literatuur over dit onderwerp. De algemene teneur ervan is dat er sinds die periode feitelijk niets bijzonders meer is gebeurd in de Benelux en op bilateraal niveau. Natuurlijk, aan goede bedoelingen en mooie verklaringen was er geen gebrek. Maar die kunnen, zo is de boodschap, niet verhullen dat de samenwerking de afgelopen decennia bij tijd en wijle buitengewoon moeizaam en in ieder geval tamelijk plichtmatig is geweest. Zo concludeerde Brouwer in 2003 dat sinds begin jaren zeventig de Nederlands-Belgische relatie zich niet onderscheidde van welke

andere bilaterale relatie dan ook: het waren gewone burens. De veelbejubelde pogingen in de jaren negentig om in het kader van het Nederlandse *buurlanden-beleid* een nieuwe impuls aan de relatie te geven, bestempelt hij als een louter papieren exercitie.² En in 2005 schreef Hoogenboezem in dit blad dat het instituut van de Benelux alleen overeind werd gehouden 'door de afwezigheid van de uitdrukkelijke wens er een einde aan te maken'. Dat einde kon wat hem betreft niet snel genoeg komen. Het instituut had in zijn ogen immers ieder relevantie verloren.³ Rik Coolsaet, op zijn beurt, schrijft in 2006, in het vorige lustrumnummer, over 'eb en vloed in de Nederland-Belgische betrekkingen', waarbij die betrekkingen naar zijn oordeel van goed naar minder zijn gegaan; een ontwikkeling die vooral het gevolg is van een structureel verschil in visie tussen België en Nederland op de eigen positie: België dat als klein land onvoorwaardelijk voor Europa heeft gekozen, waar Nederland zich middelgroot waant en op eigen kracht met de groten denkt mee te kunnen spelen.⁴

Het is natuurlijk niet allemaal kommer en kwel. Er zijn ook optimisten, die een mooie toekomst voor de Benelux-samenwerking en daarmee de bilaterale betrekkingen tussen België en Nederland voorzien, en dan vooral binnen het bredere kader van de Europese Unie. Door in het 'voortraject' naar Europese besluitvorming de krachten te bundelen, kunnen de drie Benelux-partners, zo is de redenering, hun invloed op Europese dossiers vergroten. Het geheel, zo is de boodschap van deze auteurs, is meer dan de som der delen. Een overweging die zoveel zwaarder weegt binnen een Europese Unie waarin als gevolg van het grotere ledental het afzonderlijk gewicht van lidstaten relatief afneemt. Wie dan over exclusieve partners beschikt, staat sterker.⁵ Ook de praktijk van samenwerking van het afgelopen decennium binnen vooral de EU laat voorbeelden zien van het succesvol gezamenlijk optrekken van België en Nederland in Benelux-verband. Vooral via het uitbrengen van gemeenschappelijke standpunten in de vorm van Benelux-memorandums in de aanloop naar belangrijke Europese besluiten heeft men invloed kunnen uitoefenen.⁶

Tegelijkertijd valt op dat de pleidooien voor een relance van de Benelux-samenwerking, een enkele uitzondering daargelaten,⁷ vooral uit Belgisch/Vlaamse hoek komen, daarmee nog eens onderstrepend dat in het Zuiden, Vlaanderen in het bijzonder,⁸ de gevoelens over de Benelux-samenwerking warmer zijn dan in het kille Noorden. Daarnaast stuiten ook deze pleidooien op een weerbarstige werkelijkheid. De noodzaak voor hechtere samenwerking moge in de ogen van deze auteurs nog zo groot zijn, maar deze is niet voldoende geweest om metterdaad een kwalitatieve sprong voorwaarts te maken. Het overheersende beeld is er een van onzichtbaarheid van de samenwerking, die hoe dan ook een sterk *ad hoc*-karakter heeft, van onenigheid als het er echt op aankomt, van een steeds verder uiteengroeien in opvatting over de Europese integratie tussen Nederland enerzijds en het duo België-Luxemburg anderzijds, van een relatie die niet eens als een verstandshuwelijk kan worden bestempeld. Kortom, de samenwerking heeft een mooie toekomst, maar die ligt toch al ver achter ons.

Waarom gaat het zo moeilijk?

Bij een bespreking van oorzaken van de moeizaamheid van de samenwerking moet onderscheid worden gemaakt tussen de samenwerking in het kader van het Benelux-verdrag en de politieke samenwerking tussen de drie landen binnen de EU, de zogeheten *Benelux Politieke Samenwerking* (BPS). Bij het eerste gaat het primair over de uitvoering van het *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie* van 1958. Dit verdrag had tot doel diepe economische integratie tussen de drie landen te bewerkstelligen, d.w.z. een gemeenschappelijke markt. Dit verdrag, dat officieel in 2010 afliep, zal, als de ratificatie is afgerond, opgevolgd worden door een nieuw verdrag, dat beoogt de samenwerking tussen de drie landen te vernieuwen. De politieke samenwerking (BPS) in EU-verband tussen de drie landen staat los van dit verdragsrechtelijk kader en vindt zonder enige bemoeienis van Benelux-instellingen als het Secretariaat-Generaal op intergouvernementele basis plaats tussen de hoofdsteden, in het bijzonder dan tussen de Permanente Vertegenwoordigers bij de EU.

Dat de verdragsrechtelijke samenwerking aan betekenis heeft ingeboet, is daarbij vooral een gevolg van de voortgang in het Europese integratieproces. In het streven naar diepe economische integratie is de

Benelux immers grotendeels ingehaald en overschaduwd door de Europese Unie, zeker sinds de totstandkoming van de interne markt en de invoering van de euro. Deze ontwikkeling tekende zich al in de jaren tachtig van de vorige eeuw af. De Benelux is zich daarom meer gaan bewegen op het terrein van grensoverschrijdende politieke samenwerking. Als secretariaat van de overeenkomst van Schengen kon de Benelux zich hiermee zelfs profileren als proeftuin voor samenwerking in EU-verband. Maar ook dit onderdeel van de samenwerking is langzamerhand naar het Europese niveau getild.

Het is het onvermijdelijke lot van een organisatie die zich graag als voorbeeld voor de EU ziet. In de mate dat men daarin succesvol is en initiatieven 'overlopen' naar het Europese niveau, bewerkstelligt men de eigen overbodigheid. Nu is de Benelux ook vandaag de dag actief op tal van grensoverschrijdende terreinen, inclusief dat van de politieke samenwerking. Maar daarbij gaat het in hoofdzaak om tamelijk technisch-operationele aangelegenheden, met een sterk bilateraal karakter, en op het niveau van mede-overheden (provincies, gewesten, enz.). Kortom, activiteiten die bij gebrek aan brede zichtbaarheid niet het grote publiek aanspreken en die in weinig tot niets doen denken aan de missionaire idealen van de beginjaren. Een vraag is vervolgens of het nieuwe Benelux-verdrag, dat de missie van de organisatie verbreedt, in dit opzicht tot een wezenlijke verandering zal leiden.

De politieke samenwerking (BPS) wordt op haar beurt, los van de niet altijd optimale persoonlijke chemie tussen betrokken bewindspersonen, door een aantal 'structurele' hindernissen geplaagd. Dat begint al vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw, als een duidelijke verwatering van de samenwerking optreedt. Dat was, in de woorden van Coolsaet, in feite 'de keerzijde van het succes van hun samenwerking'.⁹ Nu de landen hun vitale belangen beschermd zagen via het supranationale Europa en de Atlantische verankering, viel er voor de onderlinge samenwerking inderdaad niet zoveel eer meer te behalen. Bovendien was in deze periode de dreiging van een directorium van de grote EU-landen minder dwingend aanwezig, waarmee een belangrijke drijfveer voor gezamenlijk optreden wegviel.

Vanaf het midden van de jaren negentig is echter sprake van een wederopleving van de BPS. De Benelux-partners weten elkaar vooral te vinden aan

de vooravond van belangrijke Europese besluiten inzake verdragswijzigingen en nieuwe EU-verdragen. Die wederopleving kan verklaard worden vanuit de aloude vrees dat de onderhandelingen over nieuwe EU-verdragen uiteindelijk zullen leiden tot erosie van het communautaire Europa en tot versterking van de positie van de grote lidstaten. De *angst voor een directorium* blijkt in deze periode net als in het verleden weer een impuls voor samenwerking te zijn. Tegelijkertijd wordt in deze periode ook pijnlijk duidelijk dat er grenzen zijn aan het gezamenlijk optreden en dat de dreiging van een directorium op zich zelf niet langer voldoende is om werkelijk tot hechte samenwerking te komen. Het is een periode van soms heftige conflicten over in het bijzonder de toekomst van de Europese integratie.

Dat kan, *ten eerste*, verklaard worden vanuit het gegeven dat waar België onvoorwaardelijk voor Europa als lotsbestemming heeft gekozen, Nederland die keuze nooit heeft gemaakt. Sterker, juist vanaf de tweede helft van de jaren negentig nemen opeenvolgende Nederlandse regeringen een meer afhoudende opstelling ten aanzien van de Europese integratie in. Een opstelling die uiteindelijk resulteert in het 'nee' tegen de Europese grondwet, waarmee Nederland enerzijds en België en Luxemburg anderzijds in geheel tegengestelde kampen belandden. Die Nederlandse opstelling hangt, *ten tweede*, samen met het reeds gememoreerde Nederlandse zelfbeeld van middelgrote mogendheid. Waar België zich verzoend heeft met zijn status als kleinere EU-lidstaat, is er voor Nederland de voortdurende verleiding om als zelfverklaard 'middelgroot land' aan het intergouvernementele spel van de groten mee te doen, in de veronderstelling dat het zo de eigen invloed kan vergroten.

Deze houding verklaart de oriëntatie op Duitsland en Frankrijk, de geclaimde bijzondere relatie met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten en het gehamer op een eigen zetel in de G20. Zo'n opstelling laat zich niet verenigen met een exclusieve band met de Benelux-partners. Integendeel, vanuit de projectie als middelgroot land heeft Nederland er juist *geen* belang bij zich op te sluiten in exclusieve partnerschappen, zeker als die uit voornamelijk kleine(-re) landen bestaan. Wisselende coalities, in het bijzonder gericht op de grote landen, dat is het devies. Dit is een grondhouding die samenwerking in Benelux-verband evident compliceert. Een samenwerking die nog verder wordt gecompliceerd door binnenlands-

politieke factoren, zoals een toenemend populisme in het Nederlands buitenlands beleid, maar die uiteindelijk toch vooral stuit op de divergentie van opvattingen tussen Nederland en de combinatie België/Luxemburg op tal van inhoudelijke Europese dossiers.

En toch!

Men moet dus wel een rasoptimist of ziende blind zijn om toch een pleidooi voor verdiepte Belgisch-Nederlandse c.q. Benelux-samenwerking te houden. Desondanks lijken bij alle kommer en kwel de omstandigheden inderdaad eerder op de noodzaak van hechtere relaties te wijzen dan in andere richting. Dan gaat het niet primair om samenwerking in het kader van het nieuwe Benelux-verdrag. Natuurlijk, dat de drie Benelux-partners een nieuw verdrag hebben gesloten en daarmee hun samenwerking van een hernieuwde grondslag hebben voorzien, is niet onbelangrijk. Het nieuwe verdrag biedt mogelijkheden tot intensivering en verbreding van de onderlinge samenwerking. Naast de aloude doelstelling van economische integratie strekt de samenwerking zich nu ook expliciet uit tot vraagstukken inzake justitie en binnenlandse zaken en duurzaamheid, waarmee de *bredere missie* van de Benelux wordt erkend. Het nieuwe verdrag biedt hierdoor ook meer mogelijkheden voor de Benelux om als proeftuin voor de Europese integratie te fungeren c.q. tot samenwerking te komen bij de implementatie van Europese regelgeving.¹⁰ Het accent van de verdragsrechtelijke samenwerking blijft echter liggen op de grensoverschrijdende problematiek, met daarbij onvermijdelijk een sterk bilaterale inslag.

Dat is belangrijk voor wie in de grensgebieden woont, maar vanuit het bredere palet van de onderlinge relaties in EU- of mondiaal verband bezien van secundaire betekenis. Bij dit laatste gaat het om de *politieke samenwerking*, waarbij aangenomen mag worden dat ook de samenwerking in het kader van het nieuwe verdrag gemakkelijker zal verlopen als de politieke samenwerking beter van de grond komt. Met betrekking tot de noodzaak tot verdieping van de politieke samenwerking blijven de argumenten die al zo vaak zijn gehanteerd, onverminderd geldig. Voor alle drie Benelux-partners geldt dat zij aan individuele macht verliezen binnen een zich uitbreidende Europese Unie. Wie onder die omstandigheden in het voortraject van Europese besluitvorming het voordeel heeft van betrouwbare coalitiepartners, staat op voorsprong.

Die overweging krijgt extra betekenis in een Europese Unie waar de intergouvernementele krachten sterk zijn en de grote landen zich afzonderlijk en groepsgevoel krachtiger manifesteren. Daartegen is het individueel moeilijk vechten, ook voor een land dat zich als middelgroot beschouwt.

Op grond van de volgende overwegingen mag echter gehoopt worden dat dit 'rationele' inzicht ook bij politici en beleidsmakers 'indaalt'. Allereerst, de overweging die voor alle drie Benelux-partners, maar voor Nederland en België in het bijzonder, geldt, namelijk dat de *traditionele ankers* van hun buitenlands beleid niet meer de garantie uit het verleden bieden. Hun naoorlogse inzet op Europa, transatlantica en een multilaterale rechtsorde wordt geconfronteerd met een wereld waarin de machtsverhoudingen snel verschuiven, de Verenigde Staten afstand nemen, Europa minder houvast biedt en het multilaterale bestel voor de keuze van aanpassing of irrelevantie staat. Anders gezegd, de gelukzalige situatie waarin de Benelux-partners vanaf de jaren zestig in relatieve onverschilligheid met elkaar konden omgaan omdat hun vitale belangen waren verwezenlijkt en verankerd, is voorbij.

Dat verlies aan vermeende garanties geldt niet alleen voor hun streven naar het communautaire Europa, maar – en dat geeft een nieuwe dimensie aan de onderlinge relatie – niet in de laatste plaats ook voor hun positie binnen het *mondiale-multilaterale bestel*. In een achterhoedegevecht heeft Nederland nog gepoogd tot de nieuwe mondiale elite toe te treden: de G20. Die slag is verloren. Nu staan in de volgende ronde van machtspolitieke herschikking de posities in IMF en Wereldbank van zowel Nederland als België op het spel. Waar een werkelijk Europees geluid c.q. een EU-vertegenwoordiging tot het land der illusies behoort, rest dan slechts één optie: politieke samenwerking tussen de Benelux-partners als middel om mondiaal nog gezien te worden. Zonder onderlinge samenwerking zullen zij vermalen worden in het mondiale machtspolitieke spel. En, tot slot, de kans dat men tot samenwerking komt, is paradoxaal groter, nu ook België verlost lijkt te zijn van het absolute geloof in de wonderen van het verenigde Europa.¹¹ Een wat nuchterder Belgische visie op Europa en een kritischer Nederlands zelfbeeld bieden zo bezien wellicht de fundamenten voor hernieuwde politieke samenwerking in Benelux-verband. Inderdaad, hoop doet leven.

Prof. dr. J.Q.Th. Rood is hoofd strategisch onderzoek bij Instituut Clingendael en hoofdredacteur van dit blad.

Noten

- 1 Alfred van Staden, *Europa en het verschuivend krachtenveld in de wereld*, Gent: Academia Press, 2009, blz. 17.
- 2 Jan Willem Brouwer, 'Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa', in: *Internationale Spectator*, jrg. 57, 2003, blz. 466-471.
- 3 Jaap Hoogenboezem, 'Nederlanders in de Benelux', in: *Internationale Spectator*, jrg. 59, 2005, blz. 265-267.
- 4 Rik Coolsaet, 'Eb en vloed in de Nederlands-Belgische betrekkingen', in: *Internationale Spectator*, jrg. 60, 2006, blz. 585-589.
- 5 Zie o.a.: Jan Wouters & Maarten Vidal, 'De Benelux: ook forum voor externe samenwerking?', in: *Internationale Spectator*, jrg. 61, 2007, blz. 146-149; Hendrik Vos & Eline De Ridder, 'Calimero in Europa; Over de toekomst van de Benelux in de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, jrg. 61, 2007, blz. 530-532; Jan Wouters, e.a., *De Benelux: tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen/Oxford: Intersentia, 2006; Irene G.C. Janssen, *Benelux: closer cooperation within the European Union*, Maastricht: Shaker Publishing, 2006.
- 6 De meest recente Benelux-memorandums betreffen o.a. het Europese energiebeleid en de implementatie van het Verdrag van Lissabon. De praktijk van Benelux-memorandums grijpt terug op het Benelux-memorandum dat de drie partners in mei 1955 aan de regeringen van Duitsland, Frankrijk en Italië aanboden teneinde na het mislukken van de Europese Defensie Gemeenschap via een initiatief tot economische eenwording de Europese integratie een nieuwe impuls te geven. Dit initiatief leidde via de conferentie van Messina uiteindelijk tot de EEG- en Euratom-verdragen. In de daarop volgende decennia is dit instrument nog maar zelden gebruikt, tot het in de jaren negentig weer in ere werd hersteld.
- 7 Zie bijv. L.J. Brinkhorst, 'Belgium and the Netherlands – essential components of the new Europe', in: *Europe's world*, herfst 2007; zie ook het Advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*. Den Haag: AIV, februari 2007.
- 8 De verklaring voor de steun voor de Benelux in Vlaanderen is waarschijnlijk dat vanuit Vlaamse optiek samenwerking in Benelux-verband een middel is om de Vlaamse autonomie op het gebied van extern beleid te markeren en te verankeren, en derhalve uitstekend past in de Vlaamse wens tot verdere federalisering van België.
- 9 Coolsaet, *a.w. noot 4*, blz. 587.
- 10 Zie voor aanbevelingen tot intensivering van de samenwerking in het kader van het nieuwe verdrag o.a. Jan Rood, *De kracht van de Benelux-samenwerking in het Europa van de toekomst*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2011.
- 11 Zie de bijdrage van Rik Coolsaet in dit nummer blz. 243-245.

Samenwerking binnen de Lage Landen: een pleidooi

Het wereldrecord regeringsvorming gaf aanleiding in de stad Gent een feestje te bouwen. Maar toen bleek dat eigenlijk niet Irak maar wel Cambodja de echte te kloppen kampioen zou zijn. Niet getreurd, want alles wijst erop dat België ook dat record zal breken. Intussen stapten ook drommen mensen over de Brusselse boulevards met de vraag spoed te zetten achter de vorming van een regering. Alleszins een merkwaardig fenomeen in een land waarvan de inwoners graag prat gaan op hun anarchistische 'volksaard'.

Stilaan dringt het in alle uithoeken van de wereld door dat de regeringsvorming in het kleine koninkrijk vastloopt op diepe politieke breuklijnen en het gebrek aan een gemeenschappelijke basis om het land te besturen. De opwindende over een historische verkiezingsuitslag en de spanning rond de moeilijke regeringsvorming ebben langzamerhand weg. Ongeloof en onverschilligheid nemen hun plaats in. Is dit nu allemaal de schuld van Di Rupo en De Wever? Of gaan de wortels van de Belgische onbestuurbaarheid terug tot het Belgische separatisme van 1830, dat de Lage Landen nog maar eens uit elkaar rukte?

De afgelopen 40 jaar is België door een reeks van staatshervormingen gegaan. Dit was het geval in 1970, 1980, 1988, 1993 en 2001-2003. Het resultaat is een uiterst ingewikkelde constructie, die niet alleen aan buitenlanders moeilijk te verkopen valt, maar waar ook de Belgen en hun politieke vertegenwoordigers in verloren lopen. Er zijn voortdurend nieuwe instellingen en structuren bijgekomen, maar er werd amper iets afgeschaft.

Zijn een heldere staatsstructuur en een hoofdstad waarin de meerderheid van de Belgische staatsburgers onbekommerd hun eigen taal kunnen spreken, alleen iets voor dromers? Moeten dergelijke verwachtingen in het land van Magritte surrealistisch blijven? Hoeveel scenario's zijn er inmiddels geschreven over de toekomst van België? Het gevaar is niet denkbeeldig dat men daarbij blijft steken in klein-Belgische navelstaarderij en uit het oog verliest dat er nog politiek leven is buiten de enge staatsgrenzen. Moet de oplossing voor de Belgische knoop enkel binnen de grenzen

van 1830 worden gevonden of mag ze ook eens in een breder geopolitiek perspectief worden gezocht?

Eeuwenlang zijn de Latijnse termen *Belgica*, *Belgium*, *Belgicus* gebruikt om dat gebied aan de Noordzee aan te duiden dat niet tot een aanhangsel van het Franse koninkrijk noch van het Duitse rijk gereduceerd kon worden. Leidt ook in deze een terugblik tot een sprong voorwaarts? De eindeloze communautaire discussies tussen Vlamingen en Walen zouden een mens nog doen vergeten dat Vlaanderen en Wallonië niet alleen Belgische deelstaten zijn, maar ook deel uitmaken van de Nederlandse ruimte. Een greintje historisch of geo-politiek besef volstaat om ook eens over het muurtje van onze naaste burens te gaan kijken: Luxemburg en Nederland.

Met Nederland verbindt ons de geschiedenis van de Bourgondische Kreits en de Verenigde Provinciën in de 16de en met het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in de eerste helft van de 19de eeuw. Na 1830 bleven Nederland en het Groothertogdom Luxemburg via een personele unie onder het huis van Nassau nog verenigd tot in 1890 de Salische erfopvolgingswet roet in het eten kwam strooien. Maar in 1921 zag de Belgisch-Luxemburgse Economie Unie (BLEU) het licht. Deze muntunie creëerde lang voor de invoering van de euro al een intiem gevoel van verbondenheid. De Benelux Economische Unie, die in 1948 startte als een douane-unie en in 1958 overging in een heuse economische unie, is in feite een erkenning van de voor de hand liggende verbondenheid van de drie betrokken staten in noord-west-Europa.

De banden, de bindingen, ze zijn er. Maar toch zijn deze drie landen er nooit in geslaagd een duurzaam staatsverband te vormen. Behalve voor België waren er voor de drie landen samen verschillende scenario's denkbaar en zelfs uitgedacht. De Belgische kwestie aanpakken door ons staatskader kleiner te maken, bereikt zijn limieten. Wordt het dan geen tijd denksporen te verkennen naar samenwerking die misschien tegelijk een oplossing aanreiken voor de Belgische knoop? Wellicht kan wat onze oosterburen *Länderneugliederung* (letterlijk: nieuwe indeling van de deelstaten) noemen, hierbij van nut zijn.

Valkuil van de eenheidsworst

Een valkuil die we daarbij absoluut moeten vermijden, is die van de eenheidsworst. 'In verscheidenheid verenigd' luidt de officiële leuze van de Europese Unie. Eenheid in verscheidenheid is niet alleen een toekomstproject, het sluit ook aan bij het historische staatkundige denken zoals zich dat in de Lage Landen vanaf de middeleeuwen tot aan de Franse bezetting heeft ontwikkeld. De landen van de Benelux kunnen hun rol van Europese motor weer volop spelen door resoluut de kaart te trekken van eenheid in verscheidenheid op taalkundig, geografisch, economisch en sociaal gebied. Thans zijn we zo erg gefocust op de (weliswaar zeer reële) verschillen tussen Vlaanderen en Wallonië, dat de verscheidenheid alleen nog middelpuntvliedend werkt. Binnen een BeNeLux-ruimte zijn de verschillen veel talrijker maar ook gevarieerder. En dan kunnen ze juist middelpuntzoekend gaan werken. Is het per definitie ondenkbaar dat Letzeburgers, Friezen, Vlamingen, Hollanders, Limburgers, Walen, Picardiërs, Brabanders, enz. een staatsdragende constructie zouden omarmen die hen in staat stelt hun rijke verscheidenheid te bewaren en vruchtbaar te maken?

De Franstaligen, met in hun rug Frankrijk, moeten niet vrezen dat hun taal en cultuur in een ruimer Nederlands verband onder druk komen te staan. Een grotere toenadering tussen Vlaanderen en Nederland zal het zelfvertrouwen van de Nederlandstaligen versterken. Ze zal het respect voor en de uitstraling van onze taal in Brussel, bij de Franstalige Belgen, in de Rand en in Frans-Vlaanderen ten goede komen.

Begin dit jaar raakte bekend dat heel wat inwoners van de Belgische provincie Luxemburg een aanvraag indienden om een tweede staatsburgerschap van het naburige Groothertogdom Luxemburg te verkrijgen. Onvermijdelijk speelt de berekening van mensen mee die hun belangen veilig willen stellen, mocht de Belgische staat ineens instorten. Maar onderhuids leeft ook een gevoel van Luxemburgse verbondenheid over de staatsgrenzen heen. Laten we niet vergeten dat de jonge Belgische staat tot 1839 ook het huidige Groothertogdom bestuurde, in afwachting van een nieuw verdrag met Nederland. Over eigen individuele belangen en vergeten geschiedenis heen werkt hier een proces door dat de samenwerking tussen onze regio's kan bevorderen. Je zou het kunnen vergelijken met de band tussen Belgisch en Nederlands Limburg. Trouwens, Maastricht en 'Limburg over de Maas' vielen tot 1839 eveneens onder Belgisch bestuur. De oprichting in 2000 van de tUL (Stichting transnationale Universiteit Limburg) ligt helemaal in de lijn van de geschiedenis. Zeven jaar later omschreef de Vlaams-Nederlandse evaluatiecommissie de tUL als 'een schit-

terende proeftuin in de open Europese hogeropdrwijsruimte'.

Niet zo lang geleden noemde professor Andries Postma, toenmalig ondervoorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, Vlaanderen een 'aantrekkelijke bruid'. Met zijn opinieartikel 'Vlaanderen is Nederlands natuurlijke bondgenoot' in *De Standaard* van 14 mei 1997 betokkelde hij een gevoelige snaar bij Vlaamse Groot-Nederlanders. Te lang voelden deze zich in de steek gelaten door het Noorden. Pas met de federalisering van het Koninkrijk België zou Den Haag weer meer oog krijgen voor Vlaanderen. De ondertekening van de Waterverdragen in januari 1995 door de Nederlandse en de Vlaamse regering was het resultaat van die herontdekking. Intussen hebben zij een opmerkelijk verlengstuk gekregen met de vier Scheldeverdragen van 2005. Toch bleef Nederland altijd op zijn strepen staan als 'grootste van de kleine Europese staten'. Stilaan groeit het besef onder Nederlandse denkers en beleidsmakers dat de eigen positie in een zich uitbreidende EU en in de stormen van de globalisering niet meer zo sterk is als voorheen.

Bescheidenheid leidt tot samenwerking

Goed, Nederland is de 16de economie in de wereld. Of, zoals professor Jan Rood het in een artikel in het januarinumnummer 2011 van dit blad verwoordt: 'slechts de 16de economie in de wereld en het verschil met de echte economische grote mogendheden wordt alleen maar groter'. Zelfkennis leidt tot bescheidenheid, maar vooral tot de wil om samen te werken, om zich te oriënteren op de buurstaten. Duitsland komt daarbij in beeld, omdat het de belangrijkste handelspartner is van Nederland. Maar daarnaast gaat de blik ook richting België. 'Ook daarmee heeft Nederland historisch hechte banden, niet in de laatste plaats in Beneluxverband.' En met het oog op de EU voegt Rood eraan toe: 'Misschien is het dan toch goed ook eens vaker het bilaterale (en Benelux-) spoor naar Brussel te nemen.'

De wortels van Nederlands welvaart liggen in zijn geschiedenis als zeevarende natie. Ook voor Vlaanderen, dat zich tegenwoordig als logistieke draaischijf profileert, is het havenbeleid een prioritair beleidsthema. Maar in een globaliserende wereld is de gehele kuststreek, van Calais via Zeebrugge, Gent, Vlissingen, Antwerpen tot Rotterdam, één grote toegangspoort van continentaal Europa op de wereld. Gezonde concurrentie is nodig. Maar coördinatie en specialisatie over de staatsgrenzen heen zijn ook van wezenlijk belang.

Hoewel zijn werkingsgebied zich over het ganse Belgische grondgebied uitstrekt, is de Benelux in de praktijk ook een zinvol kader gebleken om de Vlaams-Nederlandse samenwerking op diverse terreinen te versterken. De Benelux ging van start met

een economisch en mercantiel doel, maar begaf zich de voorbije halve eeuw ook op het terrein van leefmilieu, natuurbescherming, infrastructuur, ruimtelijke planning, energie, toerisme, justitie, binnenlandse zaken, drugs en veiligheid, politieke samenwerking en afstemming in Europese aangelegenheden. Inzake politieke samenwerking en afstemming in Europese aangelegenheden liggen er nog heel wat kansen voor het grijpen, niet het minst als het gaat over de Benelux Politieke Samenwerking (BPS). Dit is een vorm van politiek overleg en coördinatie tussen de drie regeringen, maar die zich vooralsnog buiten het kader van het Benelux-verdrag situeert.

Taal, cultuur, onderwijs

Hoewel de Benelux Unie haar activiteitenterrein heeft verruimd, blijft zij zeer terughoudend op het terrein van taal, cultuur of onderwijs. Maar voor die domeinen zijn er inmiddels tussen Vlaanderen en Nederland andere succesvolle verbanden tot stand gekomen. De dominante speler op het gebied van taal en cultuur is ongetwijfeld de Nederlandse Taalunie. Zij beoogt 'de integratie van Nederland en de Nederlandstalige gemeenschap in België op het gebied van de Nederlandse taal en letteren in de ruimste zin'. Inmiddels tekenden de Taalunie en Suriname op 12 december 2003 een associatieovereenkomst, zodat deze samenwerking de blik van de Vlamingen verruimt over de continenten heen. Elk apart zouden Vlaanderen en Nederland veel minder resultaten boeken met betrekking tot de ontwikkeling van de Nederlandse taal, de spelling, het Nederlands in digitale toepassingen, onderwijs in en van het Nederlands, literatuur en leesbevordering, vertalingen en de positie van het Nederlands in Europa en in de wereld.

Een andere belangrijke pijler van de Vlaams-Nederlandse samenwerking is het Cultureel verdrag Vlaanderen-Nederland (CVN), dat sedert 1995 het Belgisch-Nederlands Cultureel Verdrag van 1946 vervangt. Voor beide partners is het een instrument om intensief samen te werken rond cultuur in de brede zin. Het slaat zowel op beeldende kunsten, muziek, theater, sociaal-cultureel werk als op de media. Maar het CVN gaat ook over onderwijs, wetenschap en welzijn. De samenwerking in de grensstreek en het gezamenlijk optreden in het buitenland kunnen daarbij op bijzondere aandacht rekenen. De ondertekening van het CVN ging gepaard met een Gemeenschappelijke Verklaring van de Nederlandse en de Vlaamse regering, waarin zij te kennen gaven de samenwerking nog te willen verruimen, en wel inzake milieu, ruimtelijke ordening, openbare werken, zeehavens, vervoer, economie en werkgelegenheid, welzijn, technologie en wetenschappelijk onderzoek.

Dat de diverse terreinen van samenwerking diverse spelers vergen, tonen GENT en NVAO aan. GENT (Gehele Europese Nederlandse Taalgebied) vormt sedert 1990 een kader voor onderwijssamenwerking tussen de Vlaamse en Nederlandse ministeries van Onderwijs. En sedert 2003 waakt de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie) over de kwaliteit van de opleidingen in beide landen. De NVAO speelt een sleutelrol bij de erkenning van elkaars diploma's en bevordert zo de toegang tot de beide arbeidsmarkten voor Nederlandse en Vlaamse afgestudeerden.

Unie van staten, confederatie, federaal verband

De samenwerking binnen het gebied van de Lage Landen verloopt niet via één kanaal of één instelling. Het is ook niet zo dat alle componenten bij elk samenwerkingsverband betrokken moeten worden. Soms ligt samenwerking tussen Wallonië en Luxemburg voor de hand, dan weer samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland. Maar er zijn ook dossiers, zoals politionele samenwerking, leefmilieu of de verkeersfiscaliteit, waarbij samenwerking binnen het gehele Beneluxgebied ongetwijfeld voordelen oplevert. We kunnen er alleen maar bij winnen als de geesten in Nederland mee het pad effenen voor versterkte samenwerking tussen de 'Low Countries'. Dat hoeft niet uit te draaien op de stichting van één staat. Staten staan onder druk; regio's, stadsgewesten en internationale organisaties zijn in opmars. Maar zoals er thans over België gedacht en gesproken wordt als een unitaire, federale, confederale of te ontbinden staat, zo mag er óók over de Nederlanden worden nagedacht in termen van een unie van staten, een confederatie of een federaal verband. Het gaat er niet om iets te forceren, maar wel om perspectieven te openen en werkbare modellen te vinden.

Wat voor ons telt, is verdieping van de samenwerking. De uitdagingen hoeft men niet ver te zoeken: een groot havengebied als poort naar Europa, verkeersfiscaliteit, benoemingsprocedures in internationale instellingen, de positie van het Nederlands in de EU en in de wereld. Op economisch en handelsgebied kunnen we als burgers van de drie genoemde staten de vruchten plukken van samenwerking. Goed om te weten is dat ook de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen met zijn 18 miljoen inwoners veel voelt voor samenwerking met de Benelux.

Dr. Dirk Roctus doceert internationale politiek aan Lessius Antwerpen.

Ward Kennes is lid van het Vlaams Parlement en burgemeester van Kasterlee.

Belgisch defensiebeleid: een missie voor de wereld?

Defensie heeft altijd centraal gestaan in het concept van de nationale soevereiniteit. Burgers gaan zover dat ze er hun leven voor kunnen opofferen. Defensie blijft daarom in onze samenleving een gevoelig punt. In principe definieert een Staat zijn eigen defensiebeleid om zijn verdediging te verzekeren. Dat beleid omvat een geheel van beleidsopties en van strategische, militaire en politieke principes. Hierin vindt men de aard van zijn internationale betrekkingen, zoals bijdragen aan allianties; defensieregelingen en akkoorden over militaire samenwerking en wapenbeheersing; aannames voor inzet en gebruik van de strijdkrachten; de opdrachten en taken van de krijgsmacht en de daarvoor gekozen militaire capaciteiten; de organisatieprincipes en structuren van defensie; het bewapeningsbeleid en de industriële strategie; het personeels- en rekruteringsbeleid; alsmede de aard van de band tussen leger en natie. Omdat het defensiebeleid deel uitmaakt van de internationale strategie, is het sterk verbonden met het buitenlands beleid. Waar staan we met het defensiebeleid in België?

België heeft geen defensiebeleid ... (meer)! Deze stelling wordt in België menigmaal verkondigd. Defensie vormt echter integraal onderdeel van de internationale strategie van ons land en België heeft op dit vlak uitgesproken keuzen gemaakt. Sinds de Golfoorlog van 1991 en zeker sinds het 11de Belgische roterende voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in de tweede helft van 2001 bepaalt België zijn internationale houding in de allereerste plaats in Europees perspectief. In de Verklaring van Laken van december 2001 staat er, naast het instellen van een Conventie over de toekomst van de Europese Unie, die uiteindelijk tot het Verdrag van Lissabon leidde:

*'De Europese Unie is een succes ... De eenwording van Europa is nabij ... Buiten haar grenzen wordt de Europese Unie geconfronteerd met een snel veranderende, geglobaliseerde wereld ... Moet Europa niet, nu het eindelijk één is, een leidende rol gaan spelen in een nieuwe planetaire orde ... die resoluut ten strijde trekt tegen elk geweld, elke terreur, elk fanatisme, maar die ook de ogen niet sluit voor het schrijnende onrecht in de wereld? ...'*¹

Hiermee was de weg uitgetekend voor een toekomstig Gemeenschappelijk Veiligheids en Defensiebeleid (GVDB).² Deze was al in 1999 in-

geslagen met de benoeming van M. Javier Solana als Hoge Vertegenwoordiger, zelfs vroeger nog door de Verklaring van Saint-Malo van 1998,³ en later door de Europese veiligheidsstrategie.⁴ België heeft hieraan steeds toegevoegd dat een sterk EVDB de tweede basispijler vormt van een slagvaardige NAVO.

Anno 2011 rijzen er toch heel wat nieuwe vragen. Kan Europa zijn ambities nog aan? Heeft de NAVO, na de geslaagde Top van Lissabon eind 2010, geen nieuwe weg ingeslagen? Heeft de lentecrisis in Libië het systeem van de allianties niet verstoord? Is de stem van de kleinere landen, niet in de G8 of G20 aanwezig, nog medebepalend in het (internationaal) defensiebeleid, wanneer noch de EU noch de NAVO met één stem kan spreken? Kortom, heeft het *Belgische defensiebeleid een missie voor de wereld?*

Een blik op het verleden

Wanneer we het Belgische defensiebeleid uitleggen, zijn er eigenlijk drie vragen aan de orde. Hoe was dit beleid in het verleden, bestaat er tegenwoordig wel een defensiebeleid en wordt er aan een toekomstig beleid gewerkt. Geschiedenis helpt een kader en een perspectief te schetsen. Vroeger ging het bij de Belgische defensie vooral om de verdediging van het eigen land tegen een aanvaller. Het beleid was enkel de manier waarop de krijgsmacht werd opgezet. Rond de Tweede Wereldoorlog zag België definitief af van neutraliteitsbeleid. Het werd stichtend lid van de vele nieuwe naoorlogse internationale organisaties⁵. In multinationaal kader zorgde België voor een deel van de verdediging van West-Europa. Een legerkorps in West-Duitsland gestationeerd, van het IJzeren Gordijn tot aan de Oostelijke Belgische grens, hield er de wacht met een volledig arsenaal van zware gevechtscapaciteit, dat front moest bieden in geval van een massale sovjetaanval. De marine was toen bijna geheel toegewezen aan het NAVO-commando 'Commander in Chief Channel' (CINCHAN), bij Londen ondergebracht, en zij leverde een kwart van de maritieme middelen ter verdediging van het Kanaal en de *Western Approaches*. De luchtmacht was honderden vliegtuigen sterk. Naast een tactische kerntaak⁶ was zij toegewezen aan de verdediging van het Centrale Europese luchtruim. Samen met de marine werd haar ook nog

een strategische transporttaak toebedeeld, vooral voor de paratroepen (naar Kongo).

Kortom, met meer dan 3% van het BNP aan defensie gewijd was België toen een *zeer trouwe bondgenoot* in de Alliantie, maar eigenlijk bestond er geen echt eigen Belgisch defensiebeleid. Het defensieapparaat werd opgebouwd en ontwikkeld op basis van de behoeften van de NAVO, via het bekende *NATO Defense Planning* systeem. Iedere bondgenoot werd verzocht de nodige militaire inspanning te leveren om solidair de NAVO-verdedigingsdoctrine geloofwaardig te houden. De *defensieopbouw* was dus nationaal, binnen het kader van een sterke alliantie, met weinig hechte samenwerking tussen de bondgenoten.

Interoperabiliteit, standaardisatie en tactische procedures, vooral bij de marines en luchtmachten, waren wel belangrijk. De Westerse marines zochten noodgedwongen naar meer samenwerking, België vanaf de jaren '60 met de Koninklijke Nederlandse marine, vooral op het gebied van de mijnenbestrijding en commandovoering. Een tijd lang genoten de Belgische en de Nederlandse luchtmachtpiloten een gezamenlijke vorming op straalvliegtuigen. De Nederlands-Belgische

Na de opschorting van de verplichte legerdienst (1994) kreeg de modale Belgische burger een heel andere visie op het 'nut' van zijn krijgsmacht. België trok zijn troepen snel terug uit Duitsland, en schroefde het budget van defensie naar 1,5 % van het BNP terug. In het kader van de gulle vredesdividenden sneuvelde wapenprogramma's of werden deze continu verschoven, uitgesteld en veranderd. Gelukkig kon België zich bij het net opgerichte Eurocorps aansluiten en dit zorgde voor enige stabilisatie van de landmacht. De marine en de luchtmacht verloren veel platformen.

De perceptie bij de bevolking was alsof het allemaal gebeurd was met de defensie in Europa. Maar naast de Koude-Oorlog-traditie had België nog een postkoloniale traditie opgebouwd, nationaal en onder de VN-vlag.⁷ Herhaaldelijk stuurde België zijn paratroepen naar Afrika. Na de Eerste Golfoorlog woedde de discussie over de *out of area*-operaties. Daar waar de operaties in Afrika 'aanvaardbaar of nodig' leken, was dat elders niet zo evident. Hadden we een krijgsmacht om te vechten of louter voor vredehandhaving elders? 'Voorrang aan de vrede', zou later de slagzin van het Belgische leger worden. Marineoperaties buiten het

Om zijn belangen te vrijwaren kiest België ervoor een deel van zijn soevereiniteit af te staan

Militaire Overeenkomst (Den Haag, 1948) voorzag een diepgaande samenwerking, maar deze scheen te vervallen na het tekenen van het (Noord-Atlantisch) Verdrag van Washington (1949).

Het Benelux verdrag, al in 1944 in Londen ondertekend, zorgde mede voor het ontstaan van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en baande de weg voor de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de verdere Europese integratie. Met het falen van de Europese Defensie Gemeenschap (EDG) in 1954 werd het duidelijk dat defensie niet in het Europese integratieproces zou horen. Pas veel later zou een snelle-interventiemacht, in staat om de zogenaamde Petersbergtaken te vervullen, op de Europese Raad van Laken (2001) operationeel verklaard worden. Voor de Unie was dit een hele stap vooruit, maar in concreto was men toch nog ver van echte samenwerking, en zeker van integratie.

NAVO-gebied waren al in 1987 gestart en gingen gewoon discreet verder hun gang.

Na het Rwanda-debacle in 1994 werd België zeer voorzichtig met optreden in buitenlandse operaties. Het kostte alweer een Balkan-debacle om uiteindelijk de Belgische krijgsmacht van zuivere *peace-keeping* weer naar een *peace-enforcing*-filosofie te krijgen. Onder NAVO-vlag hebben België en Nederland toen een kwart van de (niet Amerikaanse) luchtoperaties boven Kosovo gezamenlijk uitgevoerd, terwijl België in Kosovo opnieuw substantieel aanwezig was, echter multinationaal, steeds samen met Luxemburg, soms met Oekraïne en Roemenië.⁸ Het Belgische bataljon beoefende vlijtig menig partnerschap. Einde 1999 steunde België van harte het voorstel aan de NAVO om het Hoofdkwartier van het Eurocorps formeel aan te bieden als kern van het hoofdkwartier van de NAVO-strijdkrachten in Kosovo (KFOR). Door de veelvuldige grote contingenten die België inzette en

de wurging van het defensiebudget eindigde de 20^{ste} eeuw met een uitgeput, overmaats en moeilijk inzetbaar Belgisch leger.

De eenentwintigste eeuw

De conflicten in de Balkan en in Irak waren van een totaal andere aard dan voorheen. Ook internationale bedreigingen zoals terrorisme en de atoomwapenwedloop speelden een nieuwe rol. Deze vormen van oorlog vergden een nieuwe aanpak: er was een internationaal langdurig engagement nodig, zowel militair als civiel. Nieuwe dreigingen, een burgerlijke dimensie van conflicten, de problemen om militaire interventies te rechtvaardigen, al deze aspecten dagen het huidige defensiebeleid uit zich aan te passen aan nieuwe dimensies. De NAVO schreef al in 1999 een nieuw *Strategisch Concept*. In 2003 komt de Europese veiligheidsstrategie. Enigszins in navolging van de NAVO staan daarin de bedreigingen waaraan Europa blootstaat. M. Javier Solana bepleit een gemeenschappelijk antwoord van de EU, met multilateralisme als sleutel voor vrede en stabiliteit. Het basiskader van het Handvest van de VN wordt er veelvuldig in genoemd.

In 1999 besloot de Belgische Defensie tot een eigen *Visie 2015* en het document wordt in de Kernministerraad goedgekeurd. Hierop volgt een serie beleidsdocumenten, de eerste specifiek Belgisch. Het *Strategisch Plan voor de modernisering van het Belgische leger 2000-2015* omvat alle basiselementen van de Belgische defensiepolitiek. In 2003 wordt het plan met het *Strategisch Plan (+)* al geactualiseerd en na de vorming van een nieuwe regering in 2003 volgt een regeerakkoord, genoemd *Een creatief en solidair België*. Dit document bevat specifieke elementen betreffende de veiligheids- en defensiepolitiek van de regering, die een herziening van het *Strategisch Plan (+)* vereisen. Een nieuwe bezinningsronde resulteert in het *Stuurplan van december 2003*, met nadruk op een versnelde transformatie van de Belgische defensie, vooral ook om de opgelegde besparingen op te vangen.

Naast deze nationale politieke visie, die vertaald wordt in het beleid, is er echter ook nog de internationale context waarbinnen de krijgsmacht dient te functioneren. Het defensiebeleid is gericht op het waarborgen van de nationale (vitale) belangen in de wereld, zowel economische, politieke als sociale belangen, op het garanderen van de veiligheid van onze landgenoten buiten ons grondgebied, en op de waarborging van

onze (Westerse universele) waarden, zoals democratie, vrije meningsuiting en mensenrechten.

Om onze belangen te vrijwaren kiest België ervoor een deel van zijn soevereiniteit af te staan: 'de Belgische krijgsmacht zal deelnemen aan ...' staat er in de opdracht. België verwacht dat het samen met de andere Europese landen zijn rol kan consolideren en zelfs versterken in een geglobaliseerde en veranderende wereld. De opkomst van nieuwe grootmachten in de wereld geeft dit streven naar Europese integratie een schijnbaar meer dwingende dimensie. België wil het zelfs nog ruimer bekijken: zijn belangen zijn pas echt volledig verzekerd als er mondiale vrede en stabiliteit bestaan. De doelstellingen van de defensiepolitiek zijn bijgevolg veel ruimer dan de traditionele verdediging van het grondgebied en die van de bondgenoten, maar ze omvatten eveneens een duidelijke ethische dimensie. *Defensiediplomatie* is dan ook een belangrijk onderdeel van het takenpakket.

Het multilateralisme van het Belgische defensiebeleid en van zijn engagementen geschiedt door een vijf-assenbenadering. Het gaat dan om de ontwikkeling van een eigen Europese identiteit voor veiligheids- en defensiebeleid; om de handhaving van de Trans-Atlantische band, als forum bij uitstek voor Trans-Atlantische dialoog en samenwerking; om een versterkte rol voor de Verenigde Naties, zoals door België bewezen in 2007-2008 als niet-permanent lid in de Veiligheidsraad en gedurende de crisis in Libanon, met uitsturen van Belgische contingenten (ook marine) in UNIFIL; om de OVSE te steunen als uittredend voorzitter (2006) op het terrein van de wapenbeheersing en van de 'bevroren conflicten'; en ten slotte om allerlei bi- en multilaterale samenwerkingsverbanden met een groot aantal landen in Europa, Afrika en elders, die de basis vormen van een effectief multilateralisme.

Defensie dient echter over de capaciteiten te beschikken om deze doelstellingen te verwezenlijken. Als grote wijzigingen komen er in de organisatie van het defensieapparaat de 'eenheidsstaf', de ééngemaakte krijgsmachtstaf, het overgaan van een statische naar een expeditieaire houding en van een (be)dreiging-georiënteerde planning naar een capaciteitsgerichte planning. De nieuwe *holistische benadering* van veiligheid integreert de civiele dimensie, met preventieve en civiele crisisbeheersingscapaciteiten, waarbij een militaire optie is te hanteren als ultiem

middel, waarna vervolgens met civiele middelen opnieuw wederopbouw aan de orde komt, waarbij de militairen voor een *Safe and Secure Environment* zorgen. Om de vooropgestelde taken en ambities, zowel kwalitatief als kwantitatief, te kunnen realiseren, wordt de oude Belgische krijgsmacht in een kleinere, flexibele, mobiele, beter uitgeruste en sneller inzetbare krijgsmacht getransformeerd.

Huidig perspectief

We zijn intussen al ruim elf jaren in de 21ste eeuw! Het operationeel tempo is nog nooit zo hoog geweest. Op jaarbasis worden 4.500 Belgische militairen de wijde wereld ingestuurd, maar er moet ook nog jaarlijks op defensie worden bezuinigd, gezien de hoge Staatsschuld van België. Het voor 2015 gepland *transformatieplan* dreigt niet gehaald te worden. In juni 2008 gaf de minister van Defensie zijn *Politieke Oriëntatienota* uit en in oktober 2009 gaf hij de transformatie een nieuwe richting met het plan voor de *Voltooiing van de transformatie*. Dit is eens te meer een ingreep die snel de eerdere, onafgewerkte hervormingen bij Defensie wil voltooien. Alleen de binnen Defensie beschikbare middelen worden ingepast in het plan en er komen géén engagementen meer zonder de noodzakelijke budgettaire middelen. Het ambitieniveau wordt gereduceerd, evenredig verdeeld tussen alle componenten; het aanwezige personeel en materieel wordt gehergroepeerd in volwaardige eenheden, met organieke uitrusting en inzetbaar mits training; onnodige verhuizing van eenheden wordt vermeden, zodoende moet het aantal mutaties tot een minimum beperkt blijven; enkel het meest geschikte deel van de militaire infrastructuur blijft behouden.

Het wordt dus stilaan een defensiebeleid in een tijd van recessie, niet van spaarzaamheid, en in een tijd van nationale en internationale onzekerheid. Dit maakt het voor een kleiner land heel moeilijk nog echt aan een nationaal defensiebeleid, laat staan nationaal buitenlands beleid te doen. Tijdens het recente Belgische roterende voorzitterschap van de Raad van de EU hebben de ministers van Defensie informeel in Gent vergaderd, met het *Ghent Framework* als resultaat, terwijl er later voor het eerst ook een formele Top van dezelfde ministers in Brussel werd gehouden. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben in de herfst van 2010 plots een verregaand Defensieverdrag getekend, terwijl Duitsland en Zweden, als-

ook de Weimar-landen, nieuwe defensie-initiatieven hebben voorgesteld.

Hoe moet dat allemaal verder gaan? Zowel de NAVO als de EU heeft nu het bestuurlijk tempo opgevoerd, ten opzichte van de defensiestaven, via het *Allied Command Transformation* (ACT) en het Europese Defensieagentschap (EDA). Al deze initiatieven moeten leiden tot een efficiëntere verwerving van de nodige nieuwe capaciteiten en ze streven ook naar een meer doeltreffende inzet ervan. Maar gezien het feit dat er thans toch nauwelijks sprake is van een Europees Defensiebeleid, laat staan van een Europees Buitenlands beleid, en dat er zelfs bijna geen (h)echte politieke synergie meer is tussen de Europese landen⁹ moeten we misschien een andere aanpak uittekenen.

Een defensieapparaat spruit voort uit een defensiebeleid, dat op haar beurt voortvloeit uit de veiligheids-politiek. Defensiecapaciteiten vergen lange(re) ontwerp-, ontwikkelings- en productietijden. Ze zijn ook vaak duur en ze moeten duurzaam ingezet worden. Daarom zal er meer op lange termijn moeten worden geredeneerd, terwijl er ook op korte termijn meer flexibele capaciteiten onmiddellijk voorhanden dienen te zijn. Een (kleiner) land waarvan het defensieapparaat de afgelopen twintig jaar voortdurend (overal ter wereld) militair ingezet wordt, dat een continue dure transformatie moet ondergaan, met steeds kleiner wordende defensiebudgetten en met ingrijpende wijzigingen van de internationale context, zal dit tempo niet lang meer kunnen volhouden.

Toegift: België en Nederland

België en Nederland zijn echte burens, die soms op elkaar lijken en dan ook weer echt verschillend zijn. Heel wat studies zijn hieraan gewijd. Uit mijn Admiraal BENELUX tijd weet ik dat er goed samengewerkt wordt wanneer er professionele wederzijdse erkenning bestaat. De vriendschap kan vooraf of nadien opduiken, maar dat is niet het belangrijkste. Vaak wordt deze erkenning opgebouwd door gewoon samen te zijn. 'Bas les masques', zegt men in het Frans. Zelfs al wordt er gezegd dat België voor de meeste Nederlanders een ondoorgroendelijk raadsel is, en zelfs al weten de Belgen vaak niet of de Nederlanders zich nu de kleinste van de groteren of de grootste van de kleineren beschouwen, toch zijn er positieve en negatieve argumenten om een BENELUX-aanpak aan te bevelen. Nederland zal binnenkort grote

bezuinigingen moeten opleggen aan defensie, met verlies van capaciteiten tot gevolg. België, na een nog niet te voorspellen regeringsvorming, zal ook opnieuw de bezuinigingstoer opgaan. Beide landen moeten deze oefening samen doen. De som van de twee defensie-apparaten kan nog een betekenisvolle bijdrage leveren in Europees en NAVO-verband. De samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische marine is hiervan een uitstekend voorbeeld. De operationele aansturing van beide marines werd volledig geïntegreerd in één binotionaal hoofdkwartier te Den Helder. Tot op heden blijft dit op wereldvlak een uniek voorbeeld van verregaande integratie. Daarnaast hebben beide marines overeenkomsten afgesloten voor de samenwerking op het gebied van logistiek en vorming. Het feit dat het Belgische leger een internationale reputatie heeft opgebouwd in een aantal deeldomeinen, kan terecht worden toegevoegd aan de lijst van sterke punten van het Nederlandse leger. België staat ook al open voor internationale samenwerking met andere landen, zoals Frankrijk voor de luchtmacht. Tevens geniet de Belgische Defensie een ruime internationale belangstelling voor haar vormingscentra en voor haar academisch onderricht.

‘De herhaalde bliken van (internationale) waardering onderstrepen dat er op de operationele inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht niets is aan te merken. Toch zal er een hernieuwd evenwicht tot stand moeten komen tussen de omvang en samenstelling van de krijgsmacht en de beschikbare middelen. Daarbij hoort een realistisch ambitieniveau met doelstellingen en activiteiten die daarop zijn afgestemd. Er zal de komende jaren opnieuw veel van de organisatie en van de mensen worden gevraagd en uiteindelijk zal er niet voor iedereen meer plaats zijn. De inzet van de krijgsmacht gaat de komende jaren door. Een vergaande herziening is echter noodzakelijk om ook op langere termijn een krijgsmacht in stand te kunnen houden die er werkelijk toe doet, met een aansprekend en geloofwaardig toekomstperspectief’, zo wordt in Nederland nu gesproken.

Daarom moet er een grotere synergie komen tussen beide landen voor het opbouwen van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Alleen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben strategische documenten opgesteld, een Witboek of een ‘Strategic Defence Review’, en zijn ook nog niet aan hun eerste uitgave

toe. Verder bestaat er in Europa vandaag weinig ‘strategische traditie’.

Strategie?

Om een goed defensiebeleid in Europa te ondersteunen, bestaande uit strategie, defensiecapaciteiten en inzetstructuren, mist zowel Nederland als België een echte strategie. Hier zouden de kleinere landen, de BENELUX in het bijzonder, weer eens een voorttrekkersrol kunnen spelen. Want anders is er geen uitweg meer voor een steeds verder uitgeholde Defensie, terwijl Defensie meer dan ooit een van de onontbeerlijke machtsinstrumenten wordt in een snel veranderende wereld. Inderdaad, nationale, al dan niet pragmatische aanpassingen, zoals op het einde van de Koude Oorlog, voldoen niet meer voor de echt noodzakelijke transformatie van Defensie. Nationale *re-engineering* van Defensie, met een nieuw strategisch plan, werd in het begin van de 21ste eeuw geprobeerd, maar dat was een te kostbare zaak. Terwijl we verder opereren met de al getransformeerde capaciteiten, met *pooling and sharing*, moeten we nu meteen proberen, België en Nederland samen, met anderen later, de *strategische visie 2030* op te starten. Zo zullen we beide bijdragen aan de verdere opbouw van Europa en aan het verstevigen van de Trans-Atlantische band.

Ir. Jacques Rosiers is divisie-admiraal b.d., Erevleugeladjutant van de Koning en voorzitter van de Euro-Atlantische Vereniging van België. Op de Belgische defensiestaf bekleedde hij de functie van directeur defensiebeleid en bewapeningsdirecteur. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Noten

- 1 Tekst van de verklaring van de Top van Laken.
- 2 GVDB is de nieuwe naam als gevolg van het Verdrag van Lissabon.
- 3 Het startsein voor de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).
- 4 *European Security Strategy*.
- 5 Zoals de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds, de Verenigde Naties (VN), later de West Europese Unie (WEU) en ook de NAVO.
- 6 De landmacht heeft deze taak ook ‘even’ met artilleriebewapening uitgevoerd.
- 7 Voordien had België ook deelgenomen aan de door de VN gemandateerde oorlog in Korea.
- 8 BeLuKOS, BELUKoKOS, BeLuRoKOS, enz.
- 9 Zie de recente Libische crisis.

Belgisch voorzitterschap Raad van de EU in 2010: balans van GVDB

Van juli tot december 2010 heeft België voor de twaalfde keer het Voorzitterschap waargenomen over de Raad van de EU. België, mee aan de wieg van de Europese Gemeenschap in 1957, heeft een flinke reputatie opgebouwd als ‘motor voor Europese integratie’. De verwachtingen waren dus eens te meer hooggespannen. Toch zou dit 12de voorzitterschap geen routinematige klus worden. In oktober 2009 was immers, niet zonder horten en stoten, uiteindelijk het Hervormingsverdrag van Lissabon geratificeerd. Vooral het domein van het Externe Optreden van de EU, waartoe ook het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) behoort, zou gevoelig beïnvloed worden door de implementatie van het Verdrag. De evolutie van het roterende voorzitterschap van de belangrijkste fora (de Europese Raad, de Raad Buitenlandse Zaken) naar een vast voorzitterschap zou ongetwijfeld de slagkracht en zichtbaarheid van het Belgische Voorzitterschap verminderen.

Het werd al snel duidelijk in de voorbereidingsfase dat België zich zou verzoenen met deze nieuwe realiteit. In het domein van het GVDB werd Lady Catherine Ashton de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger (HV) én permanente Voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken. België zou – zoals ontslagnemend minister van Buitenlandse Zaken Steven Vanackere het formuleerde – niet het vijfde wiel aan de wagen zijn tussen de vier belangrijkste *Lissabon powers* (Raad, Parlement, Commissie en Hoge Vertegenwoordiger), maar wilde alles doen om deze wagen bij zijn eerste kilometers op de weg te houden. Dit was al geen sinecure. Cathy Ashton is, naast haar verantwoordelijkheid als *Hoge Vertegenwoordiger* – zeg maar Europees Minister van Buitenlandse Zaken – ook nog Europees Commissaris én Vice-Voorzitter van de Commissie. Maar intussen kon ze tijdens de implementatiefase van Lissabon en tegelijk de periode van het Belgische Voorzitterschap nog geen beroep doen op haar nieuw op te richten Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO).

Op basis van deze realiteit heeft België resoluut gekozen voor een Non-Voorzitterschap in de geest van Lissabon, en volledig ten dienste van de initiatieven en actie van Ashton. Om de coördinatie en het

overleg te optimaliseren werd een *Task Force* opgericht, met daarin Belgische diplomaten en medewerkers van de HV. Het is dan ook begrijpelijk dat België het in de voorbereidingsfase nooit zou hebben over een ‘Belgisch Voorzitterschapsprogramma’. De Belgische GVDB-*aandachtspunten*, resultaat van nauwe coördinatie tussen Buitenlandse Zaken en Defensie, werden aangereikt aan het Kabinet Ashton, dat ze gretig overnam met het oog op een kordater, coherenter, efficiënter en zichtbaarder GVDB. Ze vormden de basis van de talrijke initiatieven die België nam in de beperkte toegewezen tijdsperiode – het voorzitterschap in een tweede semester komt vanwege het zomerreces feitelijk neer op 4,5 maanden werktijd.

Aandachtspunten voor GBVB en GVDB

België wilde in deze overgangsfase allereerst helpen bij (en tegelijk ook een beetje toezien op) de correcte uitvoering van het Verdrag van Lissabon. In dit verband stond het installatieproces van de EDEO vanzelfsprekend voorop. De werkzaamheden, bol van inter-institutionele en inter-nationale gevoeligheden, kregen hun verloop tijdens de Belgische voorzitterschapsperiode. Op basis van de Raadsbesluiten van 26 juli en 17 november 2010 werd de EDEO formeel opgericht, om operationeel te zijn vanaf 1 januari 2011.

Vanuit Defensie-oogpunt was het belangrijk dat de militaire expertise (vooral in hoofde van de EU Militaire Staf – EUMS, die werd opgenomen binnen de EDEO) niet gefragmenteerd zou worden. Bovendien was het van belang dat, inzake de beslissingsprocessen voor crisisbeheersing, de militaire stem gehoord zou kunnen worden door de Hoge Vertegenwoordiger zonder al te veel tussenechelons. Hiervoor zouden intussen de nodige garanties bestaan, ondanks de creatie van een extra post *Managing Director*, verantwoordelijk voor de coördinatie van crisisbeheersing. Bij het afsluiten van het Voorzitterschap bleven twee Belgische vragen voorlopig onbeantwoord: in welke mate wordt er overwogen militaire expertise (lees: militaire attachés) toe te voegen aan de EU-delegaties verspreid over de wereld? En: wat is de

toekomstige plaats van het Europees Veiligheids- en Defensiecollege ten aanzien van de EDEO?

Operaties (en missies)

Er was tijdens het Belgische Voorzitterschap geen aanleiding tot opstarten van nieuwe operaties. Het beheer van de lopende operaties gebeurt in wezen door de EU-crisisbeheersingsstructuren: Raadsbeslissingen worden voorbereid op de verschillende niveaus, van het politiek-strategische (PSC - COPS) tot het militair-technische (EUMS). De rol van het roterende Voorzitterschap in deze beperkt zich dan ook tot die van *facilitator*.

Vier operaties met militaire invulling genoten bijzondere aandacht. Het mandaat van zowel ATALANTA (de maritieme operatie voor de Somalische kusten ter bestrijding van de piraterij),¹ als EUSEC (een *Security Sector Reform*-missie in de Democratische Republiek Congo) werd verlengd met twee jaar tot 2012. ALTHEA (de militaire stabilisatieopdracht in de Balkan) blijft voorlopig als *Berlin-plus*-operatie bestaan naast de non-executieve missie, in afgeslankte slagorde. Over mogelijke verlenging van EUTM (een opleidingsopdracht in Oeganda, opgestart in mei 2010 ten voordele van de Somalische veiligheidstroepen) valt een besluit in het voorjaar van 2011.

Relaties met de partners

De meeste aandacht ging uit naar de zoektocht voor betere samenwerking tussen NAVO en EU. De positieve chemie tussen de Hoge Vertegenwoordiger Ashton en de NAVO-secretaris-generaal Rasmussen lijkt voorlopig niet bij machte om politieke obstakels uit de weg te ruimen. Daarom werd tijdens het Belgisch Voorzitterschap vooral geïnvesteerd in verdere uitwerking van praktische en capacitaire samenwerkingsprojecten, met het oog op toepassing in de gezamenlijke operatietheaters. Het is in deze context dat de initiatieven rond Medische Steun en *Counter IED*² intussen hebben geleid tot een gemeenschappelijk document, als basis voor verdere exploratie.

Ook speelde België een faciliterende rol met initiatieven op allerlei niveaus: een bezoek voor de NAVO- en EU Militaire Vertegenwoordigers aan de Hoofdkwartieren in Northwood (Verenigd Koninkrijk) van de respectievelijke maritieme operaties ATALANTA (EU) en OCEAN SHIELD (NAVO), alsook *hosting* van een C-IED demonstratie, georganiseerd door de NAVO. Toch bleek bij deze onschuldig ogende initiatieven hoe de politieke kloof tussen enkele landen (Turkije-Cyprus) zelfs de meest elementaire vorm van samenwerking tussen beide organisaties blijft belasten.

De Hoge Vertegenwoordiger onderschreef de Belgische ambities om het partnerschap EU-AU te verstevigen. In dit licht kregen de *Away days*, georganiseerd ten voordele van het Militaire Comité, een Afrikaanse bestemming. Naast een bezoek aan de EUTM Somalië stond een werkontmoeting met de Commissie van de Afrikaanse Unie in Addis Abeba (Ethiopië) op het program. Voor sommige deelnemers bleek deze studiereis een ontdekking van onbekend terrein.

De Battlegroups (EUBG)

Voor een meer coherent GVDB vindt Ashton het belangrijk de snelle interventiecapaciteit van de EU te versterken. Het is duidelijk dat we hiermee in de sfeer van de EUBG terecht komen. Het merendeel der lidstaten is niet gewonnen voor fundamentele herziening van het concept. Toch zit het sommigen hoog dat, sinds het paraat stellen van de eerste *Battlegroups* in 2007, deze speermacht nooit metterdaad werd ingezet. Bovendien blijven vacante plaatsen op de beurtrol van het *Standby Roster* voor 2012 en 2013 voorlopig oningevuld. Dit onrustbarend fenomeen dreigt de geloofwaardigheid van het concept te ondermijnen. Daarom is er niet alleen dringend behoefte aan creatieve oplossingen voor dit probleem, maar is het des te belangrijker zich te bezinnen over de ware oorzaken ervan.

Mogelijke inzet van militaire middelen in geval van natuurrampen, zoals we die kenden in Haïti in 2010, was één van de onderwerpen van een *Brussels Defence Debate*, georganiseerd door het Belgisch Voorzitterschap. De associatie met EUBG's is in deze snel gelegd. Toevoeging van een civiele component aan deze voorlopig militaire *Battlegroups* wordt o.m. voorgesteld in het recente *Weimar Paper*³ en kan ook in deze context worden begrepen. Het blijft echter de vraag in hoeverre uitbreiding van inzetmogelijkheden voor de *Battlegroups* de voornaamste wezenlijke hinderpaal voor effectieve inzet, gebrek aan politieke wil, uit de weg kan ruimen.

Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO)

Het instrument Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO), dat mogelijk werd door het Verdrag van Lissabon, heeft de laatste jaren al heel wat inkt doen vloeien. Over de inhoud van dit instrument bestaat weinig eensgezindheid. De teksten dateren al uit de periode waarin de eerste penningen van een Europese Grondwet werden gezet. We schrijven 2003, de prille jeugdijaren van het EVDB in volle ontwikkeling. Gedreven door de integratiegedachte zou de Permanente Gestructureerde Samenwerking aan die landen die het wensen, de kans bieden sneller voortgang te boeken bij ontwikkeling van defen-

siecapaciteiten, in een geest van gestadig toenemende samenwerking. Het zou tot 2009 duren vooraleer de toenmalige protocolteksten onder het Verdrag van Lissabon geratificeerd zouden worden. Het intergouvernementele karakter van GVDB en de stagnatie van de GVDB-dynamiek leidden ertoe dat er thans maar weinig neiging bestaat tot implementatie van deze institutionele voorziening.

Toch wilde het Belgisch Voorzitterschap, overtuigd van de mogelijke toegevoegde waarde van PESCO, en met instemming van Ashton, het debat gaande houden en plaatste men het zelfs prominent op de agenda. In de voorbereidende maanden op het Voorzitterschap vond een grondige interne bezinning plaats, die leidde tot een Belgische *position paper*, dat spontaan werd onderschreven door zowel Hongarije als Polen. Op deze grondslag organiseerde Defensie in de eerste dagen van het Voorzitterschap een *seminar*, waarin het vooral zou voortbouwen op de eerder door Spanje georganiseerde reflectie-oefening en zou komen tot een gemeenschappelijk begrip van PESCO. Al snel werd het gebrek aan gedrevenheid bevestigd: uiteenlopende interpretaties van de voorbijgestreefde protocolteksten, het bindend karakter van de te definiëren criteria, de angst voor een GVDB met twee snelheden en de afkeer van een extra institutioneel bureaucratisch raamwerk blijken thans de voornaamste hinderpalen voor snelle implementatie. Toch blijven PESCO en zijn potentieel stilzwijgend aanwezig in de capacitaire discussies.

The Ghent Framework

Naar goede gewoonte organiseert elk roterend Voorzitterschap een Informele Vergadering voor de EU Ministers van Defensie, telkens weer een gelegenheid voor politieke reflecties rond GVDB. De onduidelijke overgangsfase naar de post-Lissabonconstellatie zou echter een specifiek stempel drukken op scenario en verloop van deze Informele Vergadering, waarvoor België reeds in 2009 Gent als bestemming had gekozen. Barones Catherine Ashton, Hoge Vertegenwoordiger, had zeer graag, in de geest van het Verdrag van Lissabon, deze Informele Vergadering voorgezeten. Onverenigbaarheden van agenda's maakten echter dat zij node de voorkeur moest geven aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York. Deze samenloop van omstandigheden vormde de aanleiding voor een creatieve oplossing: er werd geopteerd voor een zeer informele vergadering in beperkt formaat, voorgezeten door de Belgische minister van Defensie Pieter De Crem. Geïnspireerd door een soortgelijke *setting* in NAVO-verband,⁴ die tot uitstekende resultaten had geleid, werd een werkdiner georganiseerd, uitsluitend voor de ministers van defensie, en met slechts één gespreksthema: Hoe kun-

nen we de toenemende vraag naar EU-actie enerzijds, de capacitaire lacunes en de steeds slinkende nationale defensiebudgetten anderzijds verzoenen?

De formule miste haar doel niet. Zo reikte de Hoge Vertegenwoordiger vanuit New York – via een videoconferentie – haar belangrijkste boodschappen aan: het belang van *pooling* en *sharing*, van gezamenlijke civiel-militaire research, en van het streven naar grotere complementariteit met de NAVO. Het daarop aansluitend debat onder de 27 defensie-ministers was tegelijk substantieel en concreet: het antwoord op de verminderde nationale budgetten wordt gezien in meer én betere vormen van samenwerking. De Duitse minister Zu Guttenberg stelde voor de militaire capaciteiten onder te verdelen in drie categorieën: diegene die men op nationaal niveau wenst te houden, een tweede categorie die in aanmerking komt voor *pooling*, en ten slotte een derde, die aanleiding kan geven tot *role and task sharing*. Deze laatste veronderstelt een zekere graad van interdependentie.

Uitgesproken politieke steun werd betuigd aan het Europees Defensie Agentschap (EDA). Het staat buiten kijf dat het Agentschap een belangrijke rol zal moeten spelen in de zoektocht naar nieuwe kansen voor multinationale samenwerking en de coördinatie van deze initiatieven. In een plenaire sessie in aanwezigheid van een NAVO-delegatie werd, conform de boodschap van Ashton, opgeroepen nieuwe mogelijkheden te zoeken voor capacitaire samenwerkingsprojecten tussen beide organisaties. Begrotingsactualiteit, niet-traditionele *setting*, gedegen inhoudelijke voorbereiding en een gedreven voorzitter waren succesfactoren voor deze Informele Vergadering, waarvan het resultaat staat geboekstaafd als *the Ghent Framework*. Op 9 december vond voor het eerst een Formele Raad Buitenlandse Zaken plaats, gevormd door de ministers van defensie.⁵ Op deze vergadering, voorgezeten door Ashton, werden niet alleen formele Raadsconclusies aangenomen, maar werd 'the Ghent framework' unaniem als richtsnoer geconsolideerd.

Met de Informele Vergadering van ministers van defensie en het daaruit resulterende *Ghent Framework* werd een stevig politiek gewicht gecreëerd. De uitdaging voor de komende maanden en jaren ligt ongetwijfeld in vertaling van deze politieke intenties in de meest aangepaste concrete samenwerkingsvormen tussen de Defensies van de Lidstaten. Hiertoe werden al initiatieven genomen.⁶

Financiële voordelen, operationele meerwaarde (met verhoogde interoperabiliteit door grotere standaardisatie) en vermindering van duplicatie moeten de doelstellingen zijn. Er bestaan al tal van samenwerkingsprojecten. Onder de budgettaire druk en dankzij de recente impuls zullen andere volgen. De meeste projecten zijn ingegeven door financiële overwegingen

en bestaan uit een beperkt aantal deelnemende lidstaten. Het is belangrijk dat deze initiatieven niet uitsluitend de nationale belangen van de deelnemende partners dienen, maar evenzeer bijdragen tot de Europese doelstellingen van het GVDB. Ze mogen dus geen centrifugaal effect teweegbrengen.

Om deze reden is het evenzeer belangrijk dat de dirigent(en) van deze bijzonder complexe oefening duidelijk gekend én erkend is (zijn). Alle ogen zijn in deze gericht op het EDA, dat voor een vuurproef staat. Uitblijven van tastbare resultaten en *deliverables* zal de komende jaren door EDA-sceptici ongetwijfeld aangegrepen worden om de geloofwaardigheid van het Agentschap ter discussie te stellen. Anderzijds ligt er evenzeer een grote verantwoordelijkheid bij het Militaire Comité. Dit forum staat vooraan om de militaire bereidheid tot samenwerking vanuit de nationale staven te peilen. Uit bezorgheid over operationele en structurele consequenties zullen deze zich zeker niet tot overhaaste avonturen laten verleiden.

Het Lissabon-instrument PESCO heeft tijd voor verdere reflectie en rijping nodig. Toch merken we dat in de discussies rond samenwerking, *pooling* en *sharing* PESCO als vanzelf komt bovendrijven. Met het oog op harmonisering en begeleiding van de vele multinationale samenwerkingsinitiatieven ten gunste van efficiëntere *Europese* capaciteitsopbouw, zal PESCO, met creatieve interpretatie van protocolteksten, een waardevol instrument blijken te zijn.

Conclusies: België als co-piloot

België kreeg zijn twaalfde voorzitterschapsbeurt op een historisch moment. Juist tussen de ratificatie van het Hervormingsverdrag van Lissabon en de operationalisering ervan waren de omgevingsfactoren verre van gemakkelijk. Het roterend voorzitterschap was niet langer de kapitein van het schip. België koos in deze overgangsfase voor de rol van co-piloot. De verantwoordelijkheden bleken vaag, de coördinatie met de EU-gezagsdragers soms moeilijk en tijdrovend, maar de Belgische keuze is achteraf de beste gebleken. België is erin geslaagd een meer dan gewaardeerde steun te betekenen voor de Hoge Vertegenwoordiger en haar omgeving in deze delicate periode. Weliswaar zonder revolutionaire doorbraken te realiseren voor het GVDB hebben we, tot tevredenheid van de lidstaten, de continuïteit verzekerd in de belangrijkste dossiers. Met het *Ghent Framework* is een belangrijke politieke aanzet gegeven voor een Europese defensie-configuratie die, als gevolg van een steeds evoluerende geo-politieke omgeving en van de budgettaire realiteit, gebaseerd is op multinationale samenwerkingsmodellen.

Intussen wordt de effectieve werking van de EDEO voelbaar en ziet het er naar uit dat de verdere

ontwikkeling van het GVDB binnen deze Dienst de aandacht zal krijgen die de lidstaten verwachten. De rol van de roterende voorzitterschappen zal onvermijdelijk verder in belang afnemen, ten voordele van de nieuwe structuren. Toch ben ik overtuigd van de meerwaarde die ze zullen houden, als een geprivilegieerde gesprekspartner die de nodige impulsen kan geven om te vermijden dat de effectieve ontwikkeling van het intergouvernementele GVDB al te veel wordt geremd door de institutionele bureaucratie.

De bouw van Europa is een proces van lange duur. Waar Defensie door velen wordt gezien als een domein met potentieel voor een verregaande integratie, wordt dit proces ontegenzeggelijk bemoeilijkt door de gevoelige dualiteit tussen samenwerking en behoud van soevereiniteit. Het beheren van deze dualiteit, met als doel een versterkt intergouvernementeel GVDB, wordt vanaf nu vooral een uitdaging voor de Hoge Vertegenwoordiger Cathy Ashton en haar EDEO.

Johan Andries, kolonel-vlieger, is hoofd van de Task Force Defensie.

Noten

- 1 Het mandaat van ATALANTA diende verlengd te worden vóór 12 december 2010. De geplande Raad Buitenlandse Zaken (FAC) van 13 december was geen optie, om een mandaatsvacuüm te vermijden. Pittig detail: het besluit werd niet genomen op de formele FAC in MOD-formaat van 9 december, maar wel op de Raad Ecofin van 7 december.
- 2 Counter IED: *Counter Improvised Explosive Devices*.
- 3 Op 6 december 2010 zonden de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken van Frankrijk, Duitsland en Polen Ashton een *Weimar-paper*, waarin ze aandachtspunten en denkpijlers aanreken voor versterking van het GVDB.
- 4 NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer en de Britse defensie-minister Brown belegden in september 2008 in Londen een informele bijeenkomst voor de ministers van defensie van de NAVO om er, in navolging van de NAVO Top in Boekarest van april 2008, zich te bezinnen op transformatie. Deze vergadering wordt nu nog getypeerd als de *Armchair meeting* van Londen.
- 5 Samen met de implementatie van het Verdrag van Lissabon groeide het besef van de kansen van een formeel forum voor Veiligheid en Defensie, waarin de ministers van defensie zelf besluiten zouden kunnen nemen op terreinen waarvoor ze exclusief bevoegd zijn. Bijna vanzelfsprekend raken we hierbij op het domein van ontwikkeling van defensiecapaciteiten.
- 6 In november 2010 ontwikkelden Duitsland en Zweden een gezamenlijke *Food for thought-paper* met concrete voorstellen van methodologie voor uitwerking van de 'Ghent initiative' op basis van de ideeën van Zu Guttenberg. Op haar *Steering Board* van 9 december 2010 werd het EDA gevraagd (en de lidstaten aangemoedigd) verdere opportuniteiten voor *Pooling & Sharing* te onderzoeken en voor te stellen. Op 4 februari 2011 verstuurde de Voorzitter van het EU Militair Comité een brief aan de CHOD's van de EU-lidstaten, waarin hij peilt naar inzichten, opportuniteiten en voorstellen inzake samenwerking.

Het relaas van een turbulente relatie: de Congolees-Belgische betrekkingen

In 2010, het jaar dat de Democratische Republiek Congo (DRC) haar 50ste onafhankelijkheidsverjaardag vierde, was het land nauwelijks weg te denken uit de Belgische media. Het hoogtepunt werd gevormd door de deelname van Koning Albert II aan de festiviteiten. De grote belangstelling waarop Congo nog kan rekenen, werd ook duidelijk door de massale aandacht voor het nu reeds als standaardwerk beschouwde *Congo een geschiedenis* van David Van Reybrouck. Beide vormen de top van een brede piramide van activiteiten die de breedte van de politieke, culturele, wetenschappelijke en economische belangstelling voor Congo nog eens aantoonde. Ook voor ingewijden in de dagelijkse Congo-praktijk was deze nieuwe opleving in zekere zin een openbaring. Het eraan voorafgaande decennium stond wel reeds in het teken van de politieke terugkeer van België op de Congolese en regionale politieke *scene*. Het was een terugkeer die vooral gekenmerkt werd door interne Belgische spanningen rond de aan te houden koers en een aantal belangrijke *ups and downs* in de relatie met de Congolese regering.

De perspectieven voor 2011 tonen zich in dezelfde lijn. De manier waarop het verkiezingsproces in de DRC vorm zal worden gegeven en de manier waarop de verkiezingen zullen verlopen, worden de sleutelfactoren voor de betrekkingen in de komende jaren. Het belooft opnieuw een moeilijke evenwichtsoefening te worden. De Congolese regering vertoont een toenemende tendens naar autoritarisme; bovendien hanteert ze een juridische strategie die het speelveld van de verkiezingen moet beslechten in het voordeel van de zittende president Joseph Kabila. Dit kan wellicht leiden tot een terugkeer van spanning tussen beide landen – de DRC is in België een dossier van binnenlandse politiek en ook in de DRC blijft de verhouding met België een gegeven dat in de binnenlandse politiek zijn rol blijft spelen, ondanks de afname van het relatieve belang van België ten voordele van bijvoorbeeld China.

Het Congo-beleid als verlengstuk van de binnenlandse politiek?

Het werd al vaker gesteld dat het Belgisch buitenlands beleid in Centraal-Afrika in grote mate de bestaande interne tegenstellingen in het voormalige moederland weerspiegelt. De complexe geschiedenis van de Belgisch-Congolees/Zairese relaties is intussen genoegzaam bekend. Deze kan worden omschreven als bijzonder wispelturig, waarin perioden van hechte banden worden afgewisseld door die van zware crisis. Het is pas sinds het aantreden van de regering-Verhofstadt I in 1999 en vooral vanaf 2001, na de moord op Laurent-Désiré Kabila, dat de DRC weer een centrale plaats op de Belgische agenda heeft ingenomen.

België heeft sindsdien opnieuw een leidende rol op zich proberen te nemen, ondermeer in het Congolese vredesproces en in de Congolese politieke transitieperiode tussen 2003 en 2006. Vóór het keerpunt in 2001 werd de Belgische Afrikapolitiek gekenmerkt door de volledige breuk met president Mobutu sedert 1990 én de impact van de Rwandese genocide van 1994. De bijzonder voorzichtige houding die de opeenvolgende regeringen-Dehaene kenmerkten, werd vervangen door een toegenomen voluntarisme – een dadendrang die enigszins gesteund werd door een regionale context in Midden-Afrika die hiertoe meer ruimte bood. Zelf omschreef toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Louis Michel het nieuwe Belgisch Centraal-Afrikabeleid als een politiek gebaseerd op ethiek, ambitie en engagement. Belangrijke constanten in het Belgisch beleid sinds de jaren '90 zijn de pogingen om democratiseringsprocessen in de regio te ondersteunen en de blik op een meer regionale benadering. Deze laatste zou de landen in de regio willen wijzen op de voordelen van regionale samenwerking, waarbij vooral de Economische Gemeenschap van de Grote Meren (CEPGL) voor België een belangrijk vehikel werd.

Toch kan het Belgische Congo-beleid sinds de reactivering niet als een ondubbelzinnig succes worden omschreven. Het streven naar een sterkere Belgische rol in het Congolese vredesproces door Louis Michel, die al snel het interne politieke belang van een actief Centraal-Afrikabeleid begreep, kan bezwaarlijk

als identiek worden beschouwd aan het activisme van toenmalig minister van *Defensie* André Flahaut. Deze laatste voerde een markant en eigenzinnig beleid – vooral sedert 2003 – toen langzaam een start werd gemaakt met het opzetten van een militair partnerschap met de DRC, Rwanda en Burundi.¹ De enigszins eigengereide rol van Flahaut in de DRC zou al snel botsen met *Buitenlandse Zaken*, vooral inzake de *hervorming van de Congolese veiligheidssector* (SSR), waar *Buitenlandse Zaken* eerder een centrale rol zag weggelegd voor de EU, ook als coördinator van de diverse bilaterale inspanningen. Het verschil in benadering had als groot nadeel een geringere leesbaarheid van de Belgische houding voor internationale partners, maar als voordeel dat de relatie met Congo en de regio breder werd, en aldus beter bestand raakte tegen al te grote schokken en telkens een aantal communicatielijnen openhield. In zekere zin werd ook tegemoet gekomen aan de verschillende invalshoeken die de Belgische departementen zelf hanteerden.

Een belangrijk keerpunt in de relatie met de DRC kwam er in 2004. Na het vertrek van Louis Michel naar de Europese Commissie, waar hij vanuit zijn positie als Commissaris voor Ontwikkelingsbeleid een centrale rol bleef spelen in de regio, opteerde de nieuwe minister van *Buitenlandse Zaken*, Karel De Gucht, voor een andere aanpak. Er werd in ruime mate afgestapt van het pragmatisme ten voordele van een nogal principiële, minder emotionele benadering van de regio. De Gucht maakte van het streven naar ‘good governance’ een hoofddoelstelling en liet op diverse momenten niet na openlijk kritiek te uiten op het regime in Kinshasa.² Hoewel deze *kritische lijn* van de minister op bijzondere bijval kon rekenen van talloze Congolezen, leidden zijn uitspraken over de aard van de Congolese staat en het gedrag van de heersende elite uiteindelijk tot een echte *diplomatieke breuk* tussen Congo en België. De Gucht omschreef de DRC als een ‘failed state’ en noemde de heersende elite amper in staat een behoorlijke bijdrage te leveren aan het bestuur van het land.

Het andere uiterste in de regering werd gevormd door minister van *Defensie* André Flahaut, die een aantal markante pogingen ondernam om de betrekkingen met Congo te normaliseren. In april 2008, onder de regering-Leterme I, volgde een poging tot een nieuw ééngemaakt standpunt, met een gezamenlijke reis naar Kinshasa van de ministers van *Buitenlandse*

Zaken, *Ontwikkelingssamenwerking* en *Defensie*. De eigengereide houding van minister De Gucht zou echter leiden tot een crisis tussen beide landen, van een omvang die lang niet meer was gezien. Het resultaat was de sluiting van de Belgische consulaten in Bukavu en Lubumbashi in juni 2008 en het opschorten van iedere dialoog. De relatie werd opnieuw genormaliseerd in 2009, na een ontmoeting tussen de Congolese premier Adolphe Muzito en de toenmalige Belgische eerste minister Van Rompuy.

In- en externe spanningen

Hoewel deze spanningen de Belgische rol in de regio in het algemeen schade toebrachten, was de *impact* vooral duidelijk op het vlak van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking, door het uitstellen van onderhandelingen over het *Indicatief Jaarprogramma*. De samenwerking met *Defensie* bleef echter grotendeels buiten schot. De spanningen in de relatie met de DRC leidden ook tot spanningen binnen de regering, in het bijzonder tussen de minister van *Buitenlandse Zaken*, Karel De Gucht, en de Minister van *Ontwikkelingssamenwerking*, Charles Michel. Hoewel weinigen de pertinentie van De Guchts analyse, waarop de kritiek op het regime stelde, ter discussie stelden, riep deze in binnen- en buitenland wel vele vragen op over de gevoerde strategie en uiteindelijk ook over het gebrek aan coördinatie met de Europese en andere internationale partners. Op internationaal vlak was het sedert de Congolese verkiezingen van 2006 merkbaar dat landen als Frankrijk en China opnieuw hun eigen economische en politieke belangen in de regio veiligstellen. Dit gaat vooral ten koste van internationale initiatieven ter bestrijding van de alomtegenwoordige corruptie en het bevorderen van ‘goed bestuur’ – ook in het beheer van de natuurlijke rijkdommen. De spanningen tussen België en Congo gaven meer ruimte aan deze andere spelers en maakten dat de Congolese regering zo af en toe de nationalistische trom kon roeren.

De spanningen tussen België en de DRC gaven ook aanleiding tot spanningen binnen de Belgische regering in verband met de aanpak van de DRC en over de te volgen weg naar oplossing van de diplomatieke crisis. Aangezien men in Kinshasa uiteraard niet blind was voor deze interne Belgische problematiek, is het hoogst aannemelijk dat de Congolese regering hier handig op heeft ingespeeld. Dit gegeven heeft

de *impact* van de (terechte) kritiek op het bestuur in Kinshasa alleen maar verder verzwakt. De kloof liep ten dele via 'communautaire lijnen', waarbij vooral de Franstalige regeringspartijen tegenover een meer kritische Vlaamse houding kwamen te staan. Zo werd in het Parlement van de Franse Gemeenschap geopteerd voor een interparlementaire diplomatie. De Franse gemeenschap, Brussel en het Waalse Gewest³ zijn steeds meer actief in Centraal-Afrika, in het bijzonder in de DRC. De Vlaamse regering richt zich eerder tot Zuidelijk Afrika. Volgens onder andere Evert Kets⁴ is dit een duidelijke indicatie van het toenemend belang van de gemeenschappen in de Belgische buitenlandse politiek, in het bijzonder in Centraal-Afrika.

Desondanks is enige omzichtigheid met een dergelijke analyse geboden, zoals bleek bij het aantreden van de opeenvolgende nieuwe ministers van Buitenlandse Zaken Yves Leterme en Steven Vanackere, ditmaal vanuit christen-democratische hoek, in de regeringen-Van Rompuy, resp. -Leterme II. De voornaamste betrachtning in deze periode was het weer aanknopen bij een politieke dialoog met de Congolese regering. Wat leek op een communautaire kloof tussen een rationeel

een maand voor het bezoek, maakte de reis nog een stuk gevoeliger.

Toenemende europeanisering?

De politieke dimensie van het Belgische Afrikabeleid blijft, ondanks een vrij omvangrijk diplomatiek netwerk en een relatief groot aantal partnerlanden voor Ontwikkelingssamenwerking, grotendeels beperkt tot Centraal-Afrika – met als grootste aandachtspunt de DRC. De drie landen Rwanda, Burundi en de DRC ontvangen samen 21% van de totale Belgische ODA-middelen (de officiële geaggregeerde ontwikkelingshulp volgens OESO-criteria). Qua humanitaire hulp ontvingen de DRC en Burundi in de periode 2007-2008 zelfs 43% van de totale bestedingen. Naast deze omvangrijke OS-portefeuille, die wat Congo betreft in 2000 opnieuw leven werd ingeblazen, bestaat sedert 2003 een nieuw *militair partnerschap* met de drie Centraal-Afrikaanse landen. Deze partnerrelatie bestaat voornamelijk uit het verstrekken van opleidingen en advies. Ook hier ligt het zwaartepunt bij de DRC, waar het recent leidde tot de opleiding van een Bataljon van het Congolese regeringsleger in Kindu in

De politieke dimensie van het Belgische Afrikabeleid blijft grotendeels beperkt tot Centraal-Afrika

no nonsense-beleid aan Vlaamse kant en een pragmatisch beleid of zelfs voluntarisme aan Franstalige kant, bleek niet zozeer het gevolg van communautaire verschillen, maar eerder van een verschil in visie bij individuele leden van de regering of tussen partijen onderling zonder specifieke communautaire lens. Het is in dit verband interessant de grote mate van continuïteit binnen het militaire partnerschap tussen België en de DRC te bekijken.

In de aanloop naar de viering van de 50ste verjaardag van de Congolese onafhankelijkheid in 2010 ontstond vooral een controversie rond het bezoek van Koning Albert II aan Kinshasa. De reis zou een moeilijke evenwichtsoefening worden, waarbij het bezoek een signaal aan de Congolese bevolking moest blijven. Het politieke luik, interpreteerbaar als een directe steun aan de president, werd tot een minimum ingeperkt. De moord met politieke affiliaties op de Congolese mensenrechtenactivist Floribert Chebeya,

de provincie Maniema. De afgelopen jaren werd ook de deelname aan de VN-vredesmacht MONUSCO (eerder MONUC) uitgebreid.

Naast deze *bilaterale aanpak* heeft België, overeenkomstig het algemene streven het *Europees buitenlands en veiligheidsbeleid* te versterken, getracht zijn Afrikabeleid in te bedden in de Europese Unie. Binnen de EU is België, samen met Frankrijk, Groot-Britannië, Italië en Portugal, een voortrekker van de Afrikaanse dossiers. Specifiek rond Centraal-Afrika heeft de EU het afgelopen decennium een actieve rol gespeeld, met onder andere twee militaire missies: ARTEMIS in Ituri (district in het noordoosten van de DRC) en de missie EUFOR Kinshasa, ter gelegenheid van de verkiezingen van 2006. De EU was ook de grootste financier van het verkiezingsproces en heeft nog steeds twee civiele missies in het land ten behoeve van de hervorming van de veiligheidssector: EUPOL RD Congo en EUSEC RD Congo. Deze

missies, alsmede de toenemende rol voor de EU in de regio en Afrika in het algemeen, werden in belangrijke mate door België gesteund. Al bestaat er ook hier, net als bij een aantal andere spelers (zoals Frankrijk), binnen België geen volledige consensus over. Een belangrijke stroming blijft voorstander van een politiek waarbij onder meer de militaire samenwerking bilateraal wordt gehouden. Wél groeit de erkenning dat het soortelijk gewicht van België alléén niet volstaat om nog voldoende directe impact te hebben op de ontwikkelingen in de DRC en de bredere regio. Een aanpak waarbij België het initiatief blijft nemen om de regio op de agenda van de EU en de VN te houden, lijkt thans de aangewezen weg. Het recente verleden geeft hierbij echter ook aan dat het niet productief is te ver voor het peloton uit te rijden en een te sterke stelling in te nemen in verband met de ontwikkelingen in de regio.

Vooraf dit laatste valt moeilijk te rijmen met de druk die kan ontstaan vanuit het maatschappelijk middenveld en tussen (en binnen) de politieke partijen. De binnenlands-politieke aspecten van het Congo-beleid (waartoe het Afrikabeleid zich vaak verengt) maken een dergelijke rationele benadering vaak tot een onmogelijke opgave, net zoals deze impulsen quasi permanent aanleiding geven tot een benadering waarbij de coherentie vaak ver te zoeken is. Ook vanuit Congo blijkt het overigens een bijzonder moeilijke zaak tot een eenduidige visie op de relaties met België te komen.

Gevoelig verkiezingsproces

Dit jaar, waarin opnieuw verkiezingen moeten plaatsvinden in de DRC, belooft een belangrijke uitdaging te worden. De nabije toekomst van de relaties tussen beide landen zullen in belangrijke mate door de gebeurtenissen rond het verkiezingsproces getekend worden. België heeft zich in dit proces reeds gemanifesteerd als een belangrijke donor, en blijft – althans voorlopig – binnen het internationale peloton als het gaat om de concrete voorbereiding van de verkiezingen – zoals het algemene internationale stilzwijgen bij de wijzigingen van de Grondwet en de Kieswet. Een andere aanpak zou in de huidige situatie inderdaad weinig productief blijken – en zou vooral in Kinshasa diegenen in de kaart spelen die graag de nationalistische trom roeren. Het is echter de vraag hoe lang deze houding zal kunnen worden aangehouden, vooral als er werkelijk problemen ontstaan bij het verdere verloop van het verkiezingsproces.

De recente evolutie in de DRC geeft in dat verband weinig hoop. Zowel vanuit de oppositie als vanuit de regering komen weinig hoopgevend geluiden en de kans dat het land opnieuw op een grotere instabiliteit afstevent is reëel. De ontwikkelingen op het continent, vooral in Noord-Afrika, en de moeheid rond het aanslepende Congo-conflict zorgen mede voor een tanende aandacht. De enige uitzondering hierop vormt België, dat wellicht door de feiten gedwongen zal worden zich opnieuw duidelijker te profileren. Of dit zal volstaan om het Congolese verkiezingsproces in goede banen te leiden, is overigens maar zeer de vraag. De aanhoudende regeringscrisis in België werkt allesbehalve slagkrachtverhogend.

Koen Vlassenroot is verbonden aan de Conflict Research Group van de Universiteit Gent en is directeur van het Afrika Programma op het Egmont Instituut, Brussel.

Hans Hoebeke is als onderzoeker verbonden aan het Afrika Programma van het Egmont Instituut, Brussel.

Noten

- 1 Defensie heeft in de loop van het voorbije decennium eveneens een belangrijke relatie opgebouwd met Benin, een samenwerking die zich ook uit in de DRC, waar Defensie de ontplooiing van een Beninees bataljon bij MONUC actief ondersteunde.
- 2 De eerste reis van de minister naar de regio begon met een rel, toen in volle voorbereiding van de Congolese verkiezingen een CV van Kabila in het dossier bleek te zitten die de afkomst van de president – een uiterst gevoelig thema – betwijfelde. Op die zelfde reis volgde een tweede incident, toen vanuit Kigali kritiek werd geuit op de Congolese politieke klasse.
- 3 Met o.a. het Centre-Wallonie Bruxelles in Kinshasa en initiatieven op diverse terreinen.
- 4 Evert Kets, *Kuffje en Tintin Kibbelen in Afrika, De Belgische Taalstrijd in Congo, Rwanda en Burundi*, Leuven/Den Haag: Acco, 2009.

Het culturele verdriet van België

Terwijl in Nederland de kunstensector gemobiliseerd wordt tegen de bezuinigingszucht van de regering, hebben de kunstenaars in Vlaanderen andere robbertjes uit te vechten. Een deel van de sector manifesteerde zich op politiek vlak: op 21 januari jl. verzamelden vele vooraanstaande kunstenaars en sympathisanten zich in de Koninklijke Vlaamse Schouwburg in Brussel onder de slogan 'Niet in onze naam'. Ze reageren hiermee op het vermeende Vlaamse nationalisme en roepen op de Belgische politieke impasse te doorbreken. Ze wijzen hiervoor met de vinger naar Bart De Wever en zijn NVA (Nieuw-Vlaamse Alliantie). Dat is op zich zelf niet zo vreemd: de Vlaamse Beweging is in de 19de eeuw ontstaan als taal- en cultuurbeweging tegen het overwegend franstalige België, en de culturele elite vereenzelvigde zich thans met dat zelfde België. 'Het kan verkeren', zei Bredero. Buitenlandse waarnemers zullen er helemaal niets meer van begrijpen.

Wat op het eerste gezicht een intern politieke gelegenheid leek, kreeg plotseling een internationaal staartje. De lont werd in het kruitvat gestoken door de Vlaamse schrijver en AKO-winnaar Erwin Mortier, die onlangs uitdrukkelijk pleitte voor herstel van een *Belgisch* buitenlands cultuurbeleid dat, naar analogie van de Goethe- en Cervantes-instituten de *Belgische* cultuur zou moet uitdragen. Achter zijn virtuoze stijl gaat een terechte zorg schuil over de toekomst van de federale/Belgische *culturele instellingen*, die in Brussel gevestigd zijn.¹ Ook al is het cultuurbeleid in 1970 overgedragen aan de diverse cultuurgemeenschappen in België, deze instellingen ressorteren als *relicten van de Belgische nationale staat* nog onder de federale minister van Wetenschapsbeleid of rechtstreeks onder de premier, bij gebrek aan een Belgisch minister voor Cultuur. Niet dat zij er zelf onder lijden, want de meeste instellingen zijn intussen wel bedreven in het vinden van hun weg in het complexe web van overheden in Brussel. Ze doen er soms zelfs financieel hun voordeel mee. En de kunstenaars zelf hebben er ook niet echt last van; zo wordt er in Brussel veel samengewerkt tussen Vlaamse en Franstalige kunstenaars. Maar deze Belgische kroonjuwelen met hun rijke collecties in het hart van Europa hebben een groot potentieel

wat betreft internationale uitstraling, dat door de 'onvolmaakte' Belgische staatsstructuur onderbenut blijft. Het verdriet van België is dat zij in de huidige, slopende regeringsonderhandelingen nauwelijks worden opgemerkt. Noch de Waalse, noch de Vlaamse politici liggen er wakker van.

De nieuwe Vlaamse kroonjuwelen?

Niet dat de zogenaamde *Vlaamse* grote culturele instellingen, zoals de Vlaamse Opera en de Filharmonie, er zoveel beter aan toe zijn.² Zij vallen wel onder het Vlaamse cultuurbeleid en dienen zich, zoals ieder ander cultureel gezelschap, aan een kwaliteitscontrole te onderwerpen. De Vlaamse ambities zijn echter nogal bescheiden voor hun 'kroonjuwelen in wording'. Toch doen deze grote culturele instellingen het goed tot uitmuntend in het buitenland. Zo mocht het Koninklijk Ballet van Vlaanderen onder leiding van Kathryn Bennetts in maart 2009 nog de 'Outstanding Achievement in Dance' (één van de prestigieuze Laurence Olivier Awards) in ontvangst nemen. Ook de internationale pers is lovend. Maar de realiteit is dat het subsidiebudget van het Ballet ongeveer de helft bedraagt van het Nationaal Ballet in Amsterdam (vóór de bezuiniging bedroeg het budget van het Nationaal Ballet 11,5 miljoen euro). Hetzelfde geldt voor de Vlaamse opera: in de jaren '90 groeide die uit tot een huis waarin jong toptalent zich kon ontwikkelen en waarin grote regisseurs als Guy Joosten (thans werkzaam in het Lincoln Centre in New York) en Robert Carsen hun eerste sporen verdienden met hun originele enceneringen. De Vlaamse Opera beschikt echter over een budget dat veel lager is dan dat van de Koninklijke Muntchouwburg. Het Ballet en de Vlaamse Opera moeten nu fuseren om hun rendement te verhogen. Het internationale succes van de Filharmonie staat buiten kijf. De twee voormalige intendanten, Jan Raes en Hans Waeghe, leiden nu de twee grootste toporkesten in Nederland (het Concertgebouw in Amsterdam, resp. het Rotterdams Filharmonisch Orkest).

Het internationaal kunstencentrum deSingel is erin geslaagd met een bescheiden budget topartiesten van over de hele wereld naar Vlaanderen te halen. Voor

de andere grote Vlaamse culturele instellingen geldt hetzelfde. Naar Vlaamse normen krijgen deze instellingen weliswaar een behoorlijke smak geld, maar in internationaal vergelijkend perspectief lijken ze eerder achterop te hinken. Ze worden onvoldoende ingezet voor de *internationale uitstraling* van Vlaanderen.

Naar een integraal en geïntegreerd Vlaams internationaal cultuurbeleid?

Een internationaal cultuurbeleid houdt echter meer in dan de internationale uitstraling van enkele waardevolle grote culturele instellingen. Traditiegetrouw is het internationaal cultuurbeleid het terrein van een minister van Cultuur en een minister van Buitenlands Beleid. Ieder ministerie heeft dan hiervoor zijn eigen instrumentarium ontwikkeld. Wie het laatste woord heeft (de minister van Cultuur of die van Buitenlands Beleid), is vaak punt van discussie en verschil van land tot land.

Toen Vlaanderen met de staats hervorming van 1993 voor het eerst verdragsbevoegdheid verwierf,³ trok de christen-democratische Vlaamse minister-president *Luc van den Brande* het internationaal cultuurbeleid naar zich toe en voerde hij een actieve *image building*-campagne om Vlaanderen in het buitenland op de kaart te zetten en het Vlaamse identiteitsgevoel in het binnenland te versterken (*nation building*). Hij voorzag in een beloningspolitiek, waarbij Vlaamse culturele gezelschappen die succesvol waren in het buitenland en de naam 'Vlaanderen' in hun communicatie voerden, de titel van 'cultureel ambassadeur' kregen, met bijbehorende subsidie-enveloppe. Hier kwam echter een einde aan met het aantreden van de paarse regering in 1999. Met zijn opiniestuk 'Show the flag volstaat niet meer' kondigde de nieuwe premier, de liberaal *Patrick Dewael*, aan dat het internationaal cultuurbeleid voortaan in het verlengde zou liggen van het kunst- en cultuurbeleid.⁴ Het geoordeelde budget bij Buitenlands Beleid werd overgeheveld naar het ministerie van Cultuur, terwijl het internationaal cultuurbeleid werd vastgelegd in nieuwe decreten, die na 2000 het licht zagen.

Zo voorzag het kunstendecreet (2 april 2004) in projectsubsidies voor het internationaal optreden van de gezelschappen. De kunst- en cultuursector in Vlaanderen floreert de laatste tien jaar, ook internationaal. Zo zijn de dansgezelschappen Wim Vandekeybus, Alain Platel, Anne Teresa De Keersmaecker, Sidi Larbi Cherkaoui en Meg Stuart niet alleen succesvol in het

buitenland, ze slagen er ook in daarmee zo'n 60% eigen inkomsten te verwezenlijken.⁵

Het Vlaamse ministerie van buitenlands beleid hield zich sindsdien nog amper bezig met cultuur. De Vlaamse vertegenwoordigers dienden zich primair toe te leggen op *economische samenwerking*. Hiermee trad het prille *Vlaams* buitenlands beleid in de voetsporen van het *Belgisch* buitenlands beleid, dat zich volgens de Gentse hoogleraar Rik Coolsaet ook toespitst op het *economisch* beleid.⁶ Dat Vlaanderen zich als regio wat betreft buitenlands beleid wil gedragen als een grote natie, werd nogmaals aangetoond door de invoering van een rotatiesysteem van diplomatiek personeel in 2009, zoals gebruikelijk in de klassieke diplomatie.

Deze ontwikkeling viel samen met bredere maatschappelijke ontwikkelingen inzake het buitenlands beleid, waarbij de traditionele instrumenten steeds meer aan herziening toe zijn. Zo zijn er parallel aan de diplomatieke circuits talrijke Europese en mondiale culturele netwerken als paddenstoelen uit de grond geschoten, waarlangs kunstorganisaties in het buitenland vanzelf hun weg vinden. Het bouwen van prestigieuze culturele huizen of instituten om de eigen cultuur in het buitenland te presenteren, is ook in andere landen niet meer de praktijk. Internet, de toegenomen mobiliteit en andere technologische communicatiekanalen maken deze klassieke manier van culturele vertegenwoordiging deels overbodig. Niet voor niets heeft Duitsland de laatste jaren bespaard op zijn Goethe-instituten en weerklinkt de roep van deze huizen Europese culturele instituten te maken.

Niettemin kan het voor kleinere naties, zonder volwaardige diplomatieke vertegenwoordiging, een concurrentievoordeel opleveren om juist in te spelen op deze nieuwe ontwikkelingen, zoals 'public diplomacy' en 'cultural diplomacy', waarbij vooral ingezet wordt op contacten met de 'civil society' in binnen- en buitenland.⁷ Zo verkeren de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland vaak in een goede positie om naast de formele diplomatieke kanalen ook de meer informele kanalen aan te spreken en te bespelen. Door de invoering van het *diplomatieke rotatiesysteem* van veelvuldige overplaatsingen dreigen deze vaak diverse en rijk vertakte persoonlijke netwerken echter verloren te gaan.

Ook in de culturele wereld groeit het besef dat door dit *verkokerd beleid* kansen onbenut blijven. De tijd lijkt rijp over de beleidsgrenzen heen weer na te denken over een meer gemeenschappelijk beleid, met respect voor ieders inbreng. Op 25 en 26 oktober 2010 kwam de Vlaamse kunstensector in Bozar in Brussel bijeen

om met de Vlaamse vertegenwoordigers in het buitenland te debatteren over het internationaal cultuurbeleid. Er werden aanbevelingen geformuleerd om hen actiever in te schakelen voor de internationale culturele contacten.⁸ Tevens werd er gepleit voor een meer *geïntegreerd en integraal internationaal cultuurbeleid*. De sectorsteunpunten spelen hierin een voortrekkersrol. Zij plegen frequent overleg over de internationale functie van hun sector en brengen sinds enkele jaren een gezamenlijke digitale nieuwsbrief in het Engels uit, waarin zij berichten over successen van Vlaamse kunstorganisaties in het buitenland. Deze *bottom up*-benadering werpt zijn vruchten af en kan als een vorm van *public diplomacy* beschouwd worden. Wat echter nog ontbreekt is een overkoepelende beleidsvisie en een instantie, zoals het SICA in Nederland, die de diversiteit van de kunst- en cultuursector, en dus ook van hun internationale werking, coördineert.

Een opvallende nieuwkomer in het debat is het ministerie van Economisch beleid. Met de groeiende aandacht voor de culturele en creatieve 'industrieën', zowel in Vlaanderen als op Europees vlak, wordt het internationaal cultuurbeleid hoe langer hoe meer in het verlengde gezien van het economisch beleid. De ideeën van Richard Florida omtrent de 'creative class' en de 'creative city' hebben de bal aan het rollen gebracht.⁹ In 2004 werd *Flanders District of Creativity* (Flanders DC) opgericht. Deze instantie houdt zich bezig met ondersteuning en stimulering van de creatieve industrieën in Vlaanderen. Om de krachten te bundelen met andere creatieve regio's creëerde Flanders DC het internationale 'Districts of Creativity Network', waarin twaalf regio's uit drie continenten hun creativiteit bevorderen door uitwisseling van ervaringen. Internationalisering van deze tak van nijverheid is belangrijk aandachtspunt. Zij werd tot voor kort onvoldoende vertegenwoordigd door *Flanders Investment & Trade*, het agentschap dat zich toelegt op het buitenlandse handelsbeleid. Pas recent is er ook een vertegenwoordiger voor de creatieve industrie aangesteld.

Koppeling van internationaal cultuurbeleid aan ontwikkelingssamenwerkingsbeleid blijft in Vlaanderen achterwege. Dit komt deels omdat ontwikkelingssamenwerking een belangrijk onderdeel blijft van het federaal buitenlands beleid, deels omdat verkokerd beleid ook op dit terrein doorwerkt. Het Vlaams Agentschap voor Ontwikkelingssamenwerking is immers een uitvoerend Agentschap, dat ressorteert onder het Vlaams buitenlands beleid.

Het Nederlands internationaal cultuurbeleid: op koers blijven?

In Nederland maken culturele uitwisseling en ontwikkeling al een tijdje deel uit van een volwaardig internationaal cultuurbeleid. Door de aangekondigde bezuinigingen wordt echter het speciaal daartoe opgerichte platform 'de Kracht van Cultuur' tijdelijk 'on hold' geplaatst.¹⁰ Vijf jaar geleden besloot Buitenlandse Zaken met de beleidsbrief *Koers kiezen of wijzigen* (mei 2006) het internationaal cultuurbeleid grondig te heroverwegen. Er zou meer onderscheid gemaakt worden tussen het strategische en het meer praktische beleid. Zelfs de prioriteitslanden werden afgeschaft.

Deze koers werd echter weer gewijzigd met de goedkeuring van de *Beleidsbrief Grenzeloze kunst, 2009-2012*. Opmerkelijk is dat – in tegenstelling tot Vlaanderen – internationaal cultuurbeleid in Nederland nog steeds in de eerste plaats *buitenlands* beleid is. In deze beleidsbrief worden interessante nieuwe accenten gelegd. Zo is het internationaal cultuurbeleid erop gericht het erfgoed dat Nederland deelt met andere landen (om historische redenen) te onderhouden en meer te koesteren. Er werden opnieuw prioritaire landen aangeduid. Verder wil de Nederlandse overheid de internationale programmering in Nederland versterken én – nog belangrijker misschien – de Nederlandse cultuur in het buitenland stimuleren. Hieraan ging een uitvoerige discussie vooraf over wat de Nederlandse culturele identiteit dan wel mocht inhouden.

Ook in Nederland zien we de creatieve industrieën opduiken als nieuwe spelers in het internationaal cultuurbeleid. Vooral die sectoren die een economische meerwaarde hebben of die de culturele en economische uitstraling van Nederland kunnen versterken, worden als uithangbord gebruikt. Hierbij denken we aan *Dutch design*, mode en architectuur. Een 'flashy' promotiefilmje dient dit imago uit te dragen. Het kan beschouwd worden als een vorm van 'public diplomacy'. Hiervoor dient men echter ook een koppeling te behouden met de rest van de kunstensector in Nederland, een belangrijke 'stakeholder' voor het Nederlands buitenlands beleid.

Nederlands-Vlaamse culturele samenwerking

Het Nederlandse en Vlaamse internationaal cultuurbeleid zijn volop in beweging. Maar hoe is het nu gesteld met de culturele samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen? Op 17 januari 1995 werd nog plechtig een nieuw cultureel verdrag ondertekend in de Rubenszaal van het Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in

Antwerpen. De grote doelstelling van 'culturele integratie' met Nederland, zoals het in de jaren '70 en '80 werd geformuleerd, werd niet meer met zoveel woorden herhaald, maar er bestond nog grote *goodwill* om met Nederland samen te werken op diverse terreinen, niet alleen wat betreft taal en cultuur, maar ook inzake hoger onderwijs, media en welzijn. Maar de feiten hebben het akkoord ingehaald. Al heeft de vorige Vlaamse regering nog een stevige strategienota (2005-2009) uitgewerkt, de Vlaamse natiewording heeft er intussen toe geleid dat de aandacht van de Vlaamse overheid voor culturele samenwerking met Nederland is verslapt. Zij wil hoe langer hoe meer een eigen koers varen. Voor Nederland is er niet zoveel verschil met vroeger. Vlaanderen is altijd al het kleine broertje geweest in de samenwerking (bijv. in vergelijking met Duitsland) en het stond nooit bovenaan het verlanglijstje van landen waar Nederland mee wilde samenwerken.

Nog fundamenteeler misschien is dat we ook in de Nederlands-Vlaamse culturele samenwerking het klassieke instrumentarium zien afbrokkelen. De Nederlandse-Vlaamse Commissie Cultureel Verdrag, die moet toezien op de uitvoering van het verdrag, wordt in haar huidige vorm door de overheden ter discussie gesteld, met als belangrijkste argument dat de contacten op het veld zodanig talrijk zijn en dat er zoveel nieuwe spelers zijn bijgekomen, dat de rol van de Commissie heroverweging behoeft. Het andere instrument van de Nederlands-Vlaamse culturele samenwerking, de Nederlandse Taalunie, die onlangs haar 30ste verjaardag vierde, blijft een unieke intergouvernementele constructie, die zorg dient te dragen voor onze gemeenschappelijke taal, het Nederlands. Maar ook haar bestaan is niet verzekerd. Vaak wordt ze blootgesteld aan kritiek vanuit de sector, omdat ze ofwel niet ambitieus genoeg zou zijn of té dirigistisch. Het enige instrument waar wél actief in wordt geïnvesteerd, is het huis deBuren in Brussel. In 2004 – tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU – werd het geopend en aangekondigd als een huis dat debat en reflectie op de plaats van de cultuur uit de Lage Landen in Europa moest organiseren en stimuleren. Dit past helemaal binnen de nieuwe aanpak van de Nederlandse regering rond 'public diplomacy', waarbij op allerlei manieren het bredere publiek betrokken wordt bij buitenlands beleid.

Belangrijke voorwaarde voor het succes van deBuren is de aandacht voor de Europese culturele dimensie. Daarin ligt ook de toekomst van de Vlaams-Nederlandse culturele samenwerking. Projecten zoals 'Europeana' of een gezamenlijk audiovisueel beleid

hebben nog overheidssturing nodig. Ook al bloeit de concrete culturele *samenwerking* weelderig, hiervoor is gezamenlijk Nederlands-Vlaams *beleid* nog steeds een noodzaak.

Prof. dr. Annick Schramme is academisch coördinator van de opleiding Cultuurmanagement (TEW) aan de Universiteit Antwerpen en de masterclass 'creative industries' aan de Antwerp Management School. Zij is voorts adviseur van de schepenen voor Cultuur en Toerisme van de stad Antwerpen, lid van de Commissie Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland en lid van de Strategische Adviesraad Cultuur, Jeugd, Sport en Media.

Noten

- 1 Concreet gaat het om de Koninklijke Muntshouwborg (of de nationale opera), het Nationaal Orkest van België, het Paleis voor Schone Kunsten te Brussel en zeven federale wetenschappelijke instellingen: het Algemeen Rijksarchief, de Koninklijke Bibliotheek van België, het Studie- en Documentatiecentrum Oorlog en Hedendaagse Maatschappij, het Koninklijk Instituut voor het Kunstpatrimonium, de Koninklijke Musea voor Kunst en Geschiedenis, de Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België en het Koninklijk Museum voor Midden Afrika (Raad voor Cultuur – Advies C13/05 – 8 december 2005). Het Koninklijk Belgisch Filmarchief (Cinematek) is officieel geen wetenschappelijke instelling, maar ontvangt als federale partnerinstelling ook subsidies van het federale niveau.
- 2 Er zijn acht grote Vlaamse culturele instellingen: de Vlaamse Opera, het Koninklijk Ballet van Vlaanderen, de Filharmonie, het Brussels Philharmonic, het Museum voor Hedendaagse Kunst in Antwerpen (M HKA), Koninklijk Museum voor Schone Kunsten in Antwerpen, het internationaal kunstencentrum deSingel en nu ook de popmuziektempel in Brussel 'Ancienne Belgique'. Zie hierover: P. Gielen, *De kunstinstitutie. Artistieke Instellingen van de Vlaamse Gemeenschap*, 2007.
- 3 Op 18 mei 1993 werd het verdragsrecht goedgekeurd in het kader van de Sint Michielsakkoorden.
- 4 *De Standaard*, 16 februari 2002.
- 5 Katia Segers, A. Schramme & Roel Devriendt, 'Do Artists benefit from Arts Policy? The Position of the Performing Artists in Flanders (2001-2008)', in: *Journal of Arts Management, Law and Society*, jrg. 40, 2010, blz. 1-19.
- 6 Rik Coolsaet, *Het Belgisch buitenlands beleid*, 1999.
- 7 Ellen Huijgh & Jan Melissen, *Vlaamse publieksdiplomatie kampt met groeipijnen*, 2008; David Crieckemans, *De mogelijkheden tot publieksdiplomatie voor regio's met wetgevende bevoegdheid: welke lessen voor Vlaanderen?*, Symposium Publieksdiplomatie, Lessius Hogeschool Antwerpen, 2009.
- 8 'Joining the dots. Bouwstenen voor een duurzaam internationaal kunstenbeleid', in: *Courant*, jrg. 96, februari-april 2011. De Vlaamse overheid heeft een netwerk van c. 120 vertegenwoordigers in het buitenland.
- 9 Richard Florida, *The rise of the creative class*, New York: Basic Books, 2002.
- 10 *De Kracht van Cultuur* is een website over cultuur en ontwikkeling. De site geeft een overzicht van projecten, initiatieven en doelstellingen van op dit gebied werkzame Nederlandse organisaties.

Ook zonder regering wordt er in België geregeerd

Sinds de federale verkiezingen van juni 2007 sukkelde België van de ene politieke crisis in de andere. Ook de vervroegde verkiezingen van 2010 brachten wat dat betreft weinig soelaas. Toch merkt de modale Belg niet zo veel van al dat aanslepende politieke getouwtrek: de economie en de begroting doen het relatief goed, terwijl op het internationale en Europese vlak België net zo goed zijn rol speelt als tevoren. De Belgische politieke elite blijkt in staat tot heel veel pragmatisme als het over de begroting of de Europese Unie gaat.

Het Koninkrijk België is de afgelopen decennia grondig hervormd. Tot 1970 was België nog een unitaire staat, waarbij het politiek gezag werd uitgeoefend door één nationale regering. Opeenvolgende staats-hervormingen hebben het land sindsdien omgevormd tot een volwaardige federatie, waarbij de deelstaten verantwoordelijk zijn voor een steeds groter pakket bevoegdheden. Onderwijs, cultuur, leefmilieu, infrastructuur en welzijn behoren nu zo goed als volledig tot de bevoegdheid van de deelstaten. De regio's zijn ook bevoegd voor het buitenlands beleid dat verband houdt met hun bevoegdheden, en ze kunnen hierover verdragen afsluiten met andere landen.

Van de ene crisis naar de andere

De vorming van de federale structuur is een proces met veel horten en stoten geweest; over elke grondwets-hervorming is langdurig gebakkeleid. Ook in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kende België een aantal langdurige regeringscrises, die steeds weer uitmondde in een nieuw groot compromis. Die opeenvolgende staats-hervormingen gingen telkens dezelfde richting uit: elke keer werden bevoegdheden overgeheveld van het federale niveau naar het niveau van de deelstaten. Het federale niveau houdt zich nu nog vooral bezig met justitie, binnen- en buitenlandse zaken, defensie en sociale zekerheid. En ook, en vooral, met het beheer van de nationale schuld, die intussen weer is opgelopen tot bijna 100 procent van het nationaal inkomen (ter vergelijking: in Nederland bedraagt de schuld 63 procent van het nationaal inkomen). Die precaire financiële situatie zorgt ervoor dat er voor de

deelstaten niet zoveel meer weg te halen valt vanuit het federale niveau: de Belgische regering zal het komende decennium vooral moeten bezuinigen om tegemoet te komen aan de Europese begrotingsnormen.

De twee regeringen onder leiding van Guy Verhofstadt (1999-2007) probeerden het thema van de staats-hervorming zoveel mogelijk weg te houden van de politieke agenda, omdat Verhofstadt goed doorhad dat er geen snelle successen meer geboekt konden worden, en omdat hij de aandacht wilde richten op andere politieke prioriteiten. Die strategie keerde echter als een boemerang terug in het gezicht van de Belgische politieke elite. In 2007 boekten de Vlaamse christen-democraten van Yves Leterme een grote verkiezingsoverwinning, met als belangrijkste eis een grondige hervorming van de Belgische staat. Zoals bekend slaagde Leterme er echter niet in die verkiezingsbelofte ook uit te voeren, en bij de verkiezingen van 2010 volgde een verdere radicalisering. De Nieuwe Vlaamse Alliantie (N-VA), die in haar programma schrijft dat ze het einde van België wil, haalde in het Vlaams Gewest 28% van de stemmen. Sindsdien blijven de onderhandelingen aanslepen. De Vlaamse partijen willen nog meer autonomie voor de deelstaten (onder meer inzake arbeid en sociale zekerheid), terwijl de Franstalige partijen daar veel minder ver in willen gaan. En er is vooral grote verdeeldheid over de vraag wie dat allemaal gaat betalen: de Vlaamse partijen schermen steeds opnieuw met het argument dat de deelstaten meer financiële verantwoordelijkheid moeten krijgen, en dus moeten leren hun eigen boontjes te doppen.

Nu is België wat dat betreft geen uitzondering. In vrijwel alle andere federale staten bestaan er financiële regelingen waardoor de rijke deelgebieden geld afdragen aan de armere deelstaten. Ook in Duitsland zie je dat rijke deelstaten als Beieren of Hessen wel eens morren over het geld dat zij moeten afdragen aan de armere *Länder* in het noorden en het oosten van het land. Maar toch worden de principes van de *Finanzausgleich* in Duitsland niet echt betwist. In België is dat anders, omdat er maar twee grotere spelers zijn: het rijkere Vlaams Gewest en het armere Waals Gewest. Een

aantal Vlaamse partijen gaat uit van het standpunt dat elke euro die Vlaanderen afdraagt, verdwijnt in de zakken van het armlastige Wallonië (Brussel neemt ook deel aan de transfermechanismen, maar die bedragen zijn veel beperkter). De scheidslijn tussen arm en rijk valt dus samen met de taalgrens, en binnen de Belgische politieke elite hebben Nederlandstalige en Franstalige politici ook steeds minder met elkaar gemeen. Het bereiken van een compromis wordt in die omstandigheden bijzonder moeilijk; ook bijna een jaar na de verkiezingen van 2010 ziet het er niet naar uit dat er snel een akkoord zal komen over een omvattende grondwetswijziging.

Een non-country?

Buitenlandse waarnemers denken daarom vaak dat België op de rand van de afgrond staat, en dat het land zowat elk moment kan imploderen. Een typisch voorbeeld hiervan is het Britse Europarlementslid Nigel Farage, die in februari 2010 voorzitter Herman Van Rompuy van de Europese Raad voor de voeten wierp dat iemand uit een 'non-country' onmogelijk de Europese Unie kon leiden. Farage verwoordde het extreem en op een weinig diplomatieke wijze, en hij kreeg hiervoor trouwens een financiële sanctie van de voorzitter van het Europees Parlement. Maar het idee dat België een mislukte staat is, leeft wel degelijk in het buitenland. Het komt daarom vaak als een complete verrassing, als blijkt dat de Belgen zich nog prima uit de slag kunnen trekken. Het tekort op de begroting blijft onder de Europese norm, ook de werkloosheid daalt, en de Nationale Bank verwacht voor 2011 een economische groei van 1,8%.

Je zou zelfs meer kunnen zeggen: België rijdt niet alleen goed mee in het Europees economisch peloton, maar neemt ook wel degelijk eigen initiatieven. Het Belgische voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2010 werd zonder meer een succes, met onder meer een akkoord over een strenger financieel toezicht en een strakker begrotingsbeleid voor de Europese lidstaten. Er kwam ook een gedeeltelijke doorbraak over de regeling van een Europees patent; de Britse zakenkrant de *Financial Times* noemde België zelfs zonder meer 'de ideale EU-voorzitter'. De ontslagnemende regering-Leterme besloot in maart 2011 een nieuwe gouverneur van de Nationale Bank te benoemen, en in samenspraak met het parlement nam de regering ook deel aan de militaire actie in Libië.

Ondanks de aanhoudende crisis wordt er in België dus wel degelijk geregeerd. Die ogenschijnlijke continuïteit valt op twee manieren te verklaren. Enerzijds laat het Belgische grondwettelijk systeem toe dat een *ontslagnemende regering* alle noodzakelijke *dringende maatregelen* neemt, anderzijds is er het feit dat er – hoewel soms de schijn van het tegendeel wordt gewekt – over veel belangrijke zaken een zeer grote *consensus* bestaat in België.

Een demissionair kabinet

Technisch is er niet zoveel verschil tussen de situatie in Nederland en België: een demissionair kabinet onthoudt zich van politiek gevoelige beslissingen. Een ontslagnemende regeringsploeg kan immers niet meer gecontroleerd worden door het parlement, en mag dus niet veel meer doen dan de continuïteit verzorgen. De regering voert het reeds goedgekeurde beleid uit, maar neemt in principe geen nieuwe initiatieven die een volgende regering zouden kunnen binden. Het grondwettelijk recht voorziet echter niet in een strakke definitie van wat we nu precies als 'lopende zaken' moeten beschouwen. In de praktijk zal die notie dan ook sterk uitbreiden naarmate de formatie langer duurt en er geen uitzicht is op een regering met volheid van bevoegdheden. Een duidelijk voorbeeld hiervan levert het centraal loonakkoord voor 2011 en 2012. In principe beslissen de sociale partners (vakbonden en werkgevers) hier zelf over, en hoeft de regering niets te doen. In februari 2011 besloot de socialistische vakbond echter het voorliggende ontwerp-akkoord niet te ondertekenen, waardoor de regering wel gedwongen werd een beslissing te nemen. De regering nam het ontwerp-akkoord grotendeels over, inclusief een strakke loonmatiging tot eind 2012. Het gaat hier duidelijk om 'nieuw' beleid, maar het was in de praktijk onmogelijk om géén beslissing te nemen.

Voor andere thema's heeft premier Leterme de gewoonte aangenomen te consulteren met het parlement, of toch in elk geval met de belangrijkste fracties daarvan. Zo werd de interventie in Libië vrijwel unaniem door de Kamer goedgekeurd. Dat betekent dat de opdracht eigenlijk niet eens onder lopende zaken valt: het parlement blijft immers te allen tijde soeverein, en de volksvertegenwoordigers mogen dus besluiten de regering de opdracht te geven tussenbeide te komen in Libië. Alleen de nationalistische N-VA vindt soms dat de demissionaire regering-Leterme wat al te voortva-

rend haar bevoegdheden invult. Dat is ook logisch: die partij heeft de verkiezingen van juni 2010 gewonnen, maar ze heeft die overwinning nog niet kunnen verzilveren. Leterme pleegt die kritiek te pareren door met zijn officiële toegangsbadge van de 'Wetstraat 16' (dat is het ambtsadres van de Belgische premier) te zwaaien: als de N-VA erin slaagt een regering te vormen, dan wil hij onmiddellijk zijn *badge* afstaan.

Toch spelen de Belgische nationalistenvan het spel ook niet zo hard als ze in feite zouden kunnen. Men mag immers niet vergeten dat de huidige opmars van Vlaams nationalisme vooral economisch geïnspireerd is. Het argument dat telkens terugkeert, is dat de Vlaamse economie het veel beter zou doen als de Vlamingen verlost zouden zijn van het economisch wat minder goed presterende Wallonië. Culturele argumenten, die vroeger heel belangrijk waren bij het Vlaams nationalisme, worden nu niet meer gebruikt, terwijl de verhouding tussen de N-VA en de belangrijkste culturele iconen in Vlaanderen zelfs ronduit slecht genoemd kan worden. Gelet op die economische overwegingen heeft niemand er dus belang bij de financiële en economische toestand volledig uit de hand te laten lopen. Uiteindelijk zal er immers altijd iemand de brokken moeten betalen; gelet op de fiscale draagkracht, zal dat toch in eerste instantie de Vlaamse belastingbetaler zijn. De politieke 'verrottingsstrategie', die een tijdje werd gevolgd door extremisten in de Vlaamse beweging, heeft in de praktijk dan ook geen fervente aanhangers meer.

Consensus over Europa

Het demissionaire kabinet-Leterme slaagt er dus in de continuïteit te waarborgen, en de regering kleurt daarbij keurig binnen de lijntjes van de grondwettelijke orde. Naarmate de crisis langer aansleept, worden die lijntjes echter steeds ruimer. Maar er is nog een tweede reden waarom Leterme zo gemakkelijk de Belgische positie kan handhaven. In feite zijn de Belgische politieke partijen het over heel veel zaken roerend eens en is er niemand die het in zijn hoofd zou halen te protesteren tegen wat vaak niet veel meer is dan het uitvoeren van een politieke consensus. Dat is een vreemde contradictie in de Belgische politiek: op het eerste gezicht zijn we het over alles oneens, maar in werkelijkheid zijn er ook meer dan genoeg zaken waarover de *overeenstemming* zo goed als algemeen is, *zowel bij Nederlandstaligen als bij Franstaligen*. Zoals reeds gezegd was er eigenlijk geen oppositie tegen het besluit militair geweld te gebruiken in Libië. Ook de benoe-

ming van Luc Coene als gouverneur van de Nationale Bank was zo goed als onomstreden. Alle partijen beseften dat in de huidige economische omstandigheden het onverantwoord zou zijn de Nationale Bank zonder duidelijk leiderschap te laten; bovendien is het ook duidelijk dat Coene de geknipte kandidaat was. Maar er heerst onder alle Belgische politieke partijen vooral ook een zeer sterke mate van *Europese loyaliteit*. Als de Europese Commissie een begrotingsnorm vooropstelt, dan gaan de Belgische politici ervan uit dat die norm ook wordt gehaald, en niemand denkt er zelfs maar aan de regeringscrisis als excuus te gebruiken om aan die verplichting te ontsnappen.

Binnen de Belgische politiek is euroscepticisme zo goed als onmogelijk. Zelfs populistische en nationalistische partijen, die in andere landen vaak een vijandige houding aannemen tegen het Europese integratieproces, staan in België nog volledig achter de Europese Unie. Alleen sommige leden van de socialistische partij laten zich nog weleens verleiden tot wat goedkoop euroscepticisme, als ze de Unie beschuldigen van 'sociale afbraak', maar meestal komen er vanuit de eigen partij al meteen genoeg reacties op die stellingname.

Gedeeltelijk zou je die grote mate van consensus over de Europese integratie kunnen verklaren door eigenbelang. De EU, en alles wat daar omheen hangt, is een belangrijke werkgever in Brussel; België heeft er dus zeker geen belang bij de Unie tegen de haren in te strijken. Toch is dat niet de belangrijkste drijfveer: de meeste van die banen komen immers ten goede aan niet-Belgen, en bovendien heeft de Unie ook heel wat nadelen voor de modale Brusselaar. Zelfs voor iemand met een meer dan gemiddeld inkomen is de hele oostelijke rand van Brussel, waar de Eurocraten zich graag vestigen, zo goed als onbetaalbaar geworden. Toch is er in de Belgische samenleving en in de Belgische politiek nauwelijks sprake van vijandigheid ten opzichte van Europa: de Belgen waren en blijven goede Europeanen.

Die Europese integratie zet, en dat is toch wel een beetje ironisch, ook wel de Benelux-gedachte onder druk. Je merkt dat de relatie tussen België en Nederland de afgelopen decennia, helaas, wat koeler is geworden. Dat heeft te maken met een aantal concrete dossiers, zoals de IJzeren Rijn, de verdieping van de Schelde, of de afloop van de Fortis-zaak in 2008. Maar wat ook meespeelt en op een meer structurele wijze een wig drijft tussen beide landen, is het grote verschil in houding ten aanzien van Europa. Als de drie Benelux-landen erin zouden slagen vaker tot een gemeenschappelijk standpunt te komen binnen de

Europese Unie, dan zouden we hetzelfde gewicht hebben als een middelgrote lidstaat van 27 miljoen inwoners. Maar in de praktijk zie je al te vaak dat het pro-Europese standpunt van België niet volledig gedeeld wordt door Den Haag.

België in Europa

Ondanks de aanslepende crisis zijn alle partijen het dus over één ding eens: de toekomst van België ligt in Europa. Dat is voor een flink gedeelte eigenbelang: we hebben de Europese Unie broodnodig. Als België nu nog een eigen nationale munt had gehad, dan had de aanhoudende politieke instabiliteit al lang geleid tot speculatie tegen België, een devaluatie en dus een collectieve verarming. De laatste keer dat dit gebeurde was in 1982, toen de Belgische frank met 8,5% devalueerde. Nu is er echter niets van dit alles, en België kan rustig schuilen onder de koepel van de eurozone. Dat is in zekere zin het tweesnijdend zwaard van de Europese financiële integratie. De Belgen mogen zich gelukkig prijzen dat ze deel uitmaken van de Eurozone, anders waren de gevolgen niet te overzien. Anderzijds is daardoor ook de externe druk wegvallen om snel een regering te vormen: als er nu nog een Belgische frank zou bestaan, dan was er – noodgedwongen – al lang een regeerakkoord.

De Belgische staat heeft nooit een sterke legitimiteit kunnen verwerven, en ook de pogingen tot natievorming zijn gedeeltelijk mislukt. Dat verzwakt de staatsinstellingen en het maakt de Belgische staat kwetsbaar voor nationalistische stromingen. Maar tegelijk is die mislukte natievorming ook een ongehooflijke troef, omdat de Belgische bevolking daardoor ook zeer gemakkelijk gewonnen kan worden voor het proces van Europese integratie. Het huidige grondgebied van België is al eeuwenlang een ontmoetingsplaats voor Europese landen en culturen. De afgelopen eeuwen betekende dit helaas vooral dat militaire conflicten werden uitgevochten op ons grondgebied. Vanaf de tweede helft van de 20ste eeuw werd België echter vooral een politieke en economische ontmoetingsplaats voor Europa, met als sluitstuk de vestiging van de Europese instellingen in Brussel. De Belgen mogen dan al ruziën over de vraag of ze nu eerst en vooral Vlaming, Brusselaar, Waal of Belg willen zijn, in de praktijk is het voor iedereen duidelijk dat onze toekomst enkel en alleen in Europa kan liggen.

Prof. dr. Marc Hooghe is hoogleraar politieke wetenschappen aan de universiteiten van Leuven en Lille-II.

Heeft u internationale ambities?

Van 19 september tot 9 december 2011 houdt Instituut Clingendael de 66e Leergang Buitenlandse Betrekkingen

De Leergang Buitenlandse Betrekkingen (LBB) is een fulltime postdoctorale opleiding die bedoeld is voor mensen van academisch niveau die in hun werk te maken hebben met internationale vraagstukken of die zich willen oriënteren op een loopbaan in een internationale context. U analyseert actuele internationale vraagstukken, ontwikkelt een beleidsgerichte visie én traint een groot aantal beleidsvaardigheden, zoals onderhandelen, rapporteren, debatteren en lobbyen.

De leergang is een belangrijke stap in de richting van een carrière in de internationale betrekkingen of biedt professionals goede mogelijkheden voor opfrissing van kennis en bijscholing. De cursus biedt een uitdagend en gebalanceerd curriculum voor bij-

voorbeeld beleidsmedewerkers van diverse ministeries, medewerkers van ontwikkelingsorganisaties of andere NGOs, buitenlandredacties van dagbladen, maar ook mensen uit het internationale bedrijfsleven. Particuliere deelnemers kunnen zich via hun organisatie laten inschrijven of zich direct aanmelden. Voor recent afgestudeerde academici heeft Instituut Clingendael een beperkt aantal beurzen beschikbaar gesteld.

Voor nadere informatie over de opleiding en de aanmeldprocedure kunt u terecht op de website: <http://www.clingendael.nl/cdsp/training/lbb>, of contact opnemen met Instituut Clingendael via e-mail (cdsp@clingendael.nl) of telefoon 070 374 66 28.

Filmrecensie Lisette van der Ark

De rubriek Filmrecensies staat onder redactie van Susanne Kamerling. Zij staat open voor ideeën en suggesties: skamerling@clingendael.nl

Jonge soldaten op hun eerste missie

Titel: *Armadillo*

Regisseur: Janus Metz

Producent: Ronnie Fridthjof en Sara Stockmann voor Fridthjof Film A/S

Jaar: 2010

Infomatie: kleur, 100 minuten.

Bijzonderheden: In première op het filmfestival in Cannes 2010; één van de best bezochte films op het International Documentary Film Festival Amsterdam (IDFA) (vertoning bijgewoond op 20 november 2010).

Beschikbaarheid: Verkrijgbaar op DVD.

'Armadillo: the Afghan war documentary that shocked Denmark,' kopte een artikel in *The Guardian* van 3 juni 2010. De film draaide op dat moment in Deense bioscopen en trok volle zalen. Leden van de Deense regering, politici en de hoogste militaire rangen hadden de film al gezien. De discussie richtte zich volgens het artikel op de rol van de Deense soldaten in Afghanistan. Terwijl de Deense bevolking zich in een *peacekeeping*-missie waande, laat de film beelden zien van zeer gevaarlijke, gewelddadige situaties. De regisseur, Janus Metz, ging als 'embedded' journalist mee met de Deense missie, en is in staat gebleken de snelle overgang tussen 'saai patrouilles' en heftige gevechtssituaties treffend vast te leggen.

Ook in Nederland riep de film discussie op. Het ministerie van Defensie nodigde Metz uit de film bij het ministerie te tonen, om daarna intern de discussie erover aan te gaan. De film zorgde bij vertoning ook voor debat onder het publiek van het IDFA. Twee vragen stonden hierbij centraal: ten eerste vroeg het publiek zich hardop af of de Deense militairen in de heftige gevechtssituaties die de film toonde, wel ethisch



Armadillo (copyright: Fridthjof Film A/S)

en juridisch juist hadden gehandeld: één van de soldaten vertelt in de film dat zij geschoten hebben op zwaar gewonde, wegkruipende Taliban-strijders. Ten tweede vroegen de bezoekers zich af of de militaire inzet in Afghanistan wel zin heeft in 'zo'n gevaarlijke situatie'. Volgens de bezoekers zou deze inzet weinig ruimte laten voor wederopbouw.

Op geen van beide vragen geeft de film antwoord. De beelden registreren wat de manschappen

meemaken, maar laten verdere analyse en eventuele oordelen over aan de kijker, die hier verschillende boodschappen uit kan halen. De film toont volgens een recensent van IDFA vooral 'door adrenaline gedreven soldaten'. Tegelijkertijd zou je er gewone jonge jongens in kunnen zien, die voor het eerst kennismaken met de ruwe werkelijkheid van gevechtssituaties. Uiteraard worden zij door adrenaline gedreven, maar dit is een 'natuurlijke' manier om de



Armadillo (copyright: Fridthjof Film A/S)

zeer heftige situaties te verwerken, die de betrokken militairen bijna het leven kostten. Juist op die momenten is een belangrijke rol weggelegd voor de meer ervaren leidinggevendenden, die ervoor behoren te zorgen dat de emoties op een goede manier worden gekanaliseerd. Mijn grootste vraag aan het einde van de film was dan ook of die leidinggevendenden voldoende betrokken waren na heftige confrontaties met de Taliban. Juist bij jonge militairen – op eerste uitzending – is dat erg belangrijk. Wat er precies gebeurd is bij de getoonde vechtsituaties, en of de situatie voldeed aan de juridische richtlijnen, is in de film niet te zien. De film registreert vooral de chaos. Regisseur Metz zegt daarover dat de soldaten zelf misschien niet eens weten wat er precies gebeurd is.

Dit blijkt ook uit een discussie in het Deense peloton naar aanleiding van het veel besproken incident met de Taliban-strijders. Terwijl de ene soldaat aangeeft te begrijpen dat dit voor de buitenwereld niet goed overkomt, legt een andere soldaat uit dat de luchtige toon bij de nabespreking

van het geweldsincident vooral komt door de grote hoeveelheid adrenaline die ze ervoeren. Weer een andere soldaat benadrukt dat het voor buitenstaanders niet mogelijk is over de situatie te oordelen. De soldaten verschillen ook van mening over de toekomst. Terwijl de ene soldaat het gevoel heeft met zijn optreden 'een verschil te hebben gemaakt', geeft een ander aan zo'n situatie liever niet nog eens mee te willen maken.

Dat verschil in beoordeling achteraf is het meest interessant. De film laat zien hoe complex de materie is: hoe moeilijk het voor jonge soldaten is hun rol, doel en optreden te kunnen analyseren en de gevolgen ervan te kunnen overzien. Extra begeleiding en terugkoppeling van meer ervaren soldaten is dan van belang. Hoewel de Nederlandse militairen zich tot 2010 in een provincie bevonden die als iets veiliger bekend staat dan Helmand – waar de Denen zaten – kunnen we uit deze film de nodige parallellen trekken voor besluitvorming over de Nederlandse militaire inzet. De film toont op dui-

delijke wijze dat de realiteit een stuk complexer is dan de Nederlandse besluitvorming doet geloven.

Ontwikkelingsexpert Martine van Bijlert, die in de hoorzitting over de politiemissie naar Kunduz aangaf dat zij in Afghanistan heeft geleerd dat de werkelijkheid ingewikkelder is dan 'voor' of 'tegen', krijgt met *Armadillo* gelijk. Uiteindelijk gaat het vaak om het (leren) toepassen van de juiste morele en juridische grenzen, zowel als land als voor de individuele soldaat. Als *Armadillo* iets duidelijk maakt, dan is het dat dit meer context-afhankelijk is dan in de politieke discussie over 'Kunduz' naar voren leek te komen.

Lisette van der Ark MSc schreef haar Masterscriptie over legitimiteit van militaire interventies in Kosovo, Afghanistan en Irak. Als stagiaire bij het *Clingendael Security & Conflict Programme (CSCP)* in 2010 werkte zij mee aan het Cordaid 3D-project.

Boekbesprekingen

Belgische diplomatie in alle weersomstandigheden

Raoul Delcorde

Belgische Diplomaten.

Tielt: Uitgeverij Lannoo, 2010; 208 blz.; € 60,-; ISBN: 978-90-209-9223-6

Recent verscheen een prachtig nieuw boek over de Belgische diplomatie. Dit *collector's item*, dat van de hand is van Ambassadeur Raoul Delcorde, beschrijft de evolutie van het profiel van de Belgische diplomaat, en illustreert het met uniek beeldmateriaal. Nagenoeg de gehele eerste helft van het boek wordt gewijd aan een historisch overzicht van de ontwikkeling van de Belgische diplomatie vanaf 1830 tot heden. Daarna wordt meer inzicht geboden in de evolutie van de Belgische diplomatieke carrière doorheen verschillende tijdsgewrichten. In het derde deel worden enige portretten van Belgische diplomaten gepresenteerd. Het boek eindigt met een ruim overzicht van allerlei data over het hedendaagse Belgische diplomatieke bedrijf, in al zijn facetten.

Niet meer dan zo'n vierhonderd individuen kunnen zich vandaag de dag federaal Belgisch diplomaat noemen. Dat aantal is bijzonder beperkt, zeker als men dit vergelijkt met het Nederlandse diplomatieke corps, dat verhoudingsgewijs misschien wel ongeveer dubbel zo groot is. Als gevolg hiervan kunnen Belgische diplomaten zich moeilijker specialiseren, maar worden ze geacht een veelheid van taken en typen van buitenlandse contacten aan te gaan. Belgische diplomaten zijn daarom 'all weather diplomats'. In de buitenlandse politiek kunnen ze van een bilaterale post naar een multilaterale of Europese post verhuizen, en *vice versa*.

Naast hun externe politieke rol hebben diplomaten ook een consulaire opdracht, verrichten ze taken in de economische diplomatie, hebben ze een ondersteunende rol in de ontwikkelingssamenwerking en treden ze soms ook op als ambtenaar van de burgerlijke stand én bij gelegenheid zelfs als notaris. Tot slot is er ook de informele rol van de diplomaat als vertrouwenspersoon (voor Belgen) in het buitenland. Kortom, de rol van de hedendaagse diplomaat is veelzijdig en vraagt naast veel inzet vooral een flexibele en open houding naar nieuwe culturen toe. Wat al wel eens vergeten wordt; een diplomaat verkeert niet alleen in 'hogere kringen', maar moet ook in staat zijn met mensen uit de ganse samenleving te communiceren.

Geschiedenis

Deel één van het boek, de historische component, is erg interessant. Op een toegankelijke wijze wordt de geschiedenis van de Belgische diplomatie in penseeltrekken geschetst. Het interessante toeval is dat de geboorte van de moderne diplomatie min of meer samenviel met de oprichting van de Belgische staat (blz. 20). De Belgische diplomatie speelde aanvankelijk vooral een economische rol; het kleine land was steeds op zoek naar nieuwe economische afzetgebieden. Boeiend is de in de literatuur niet zo bekende 'spoorwegdiplomatie' van België. Dankzij hun grootkapitaal en *know-how* konden Belgen een rol van betekenis spelen in landen als Mexico (1895),

Perzië (1888) en China (spoorweg Peking-Hankoe, 1898-1906).

De Belgische diplomatie volgde in het kielzog van deze economische contacten, en droeg verder bij tot de ontsluiting van deze nieuwe markten. De Belgische diplomatieke posten stonden dus vooral ten dienste van de economische en commerciële expansie van het land. Rond de eeuwwisseling was België uitgegroeid tot het meest geïndustrialiseerde land ter wereld, de vijfde economische macht en de vierde grootste uitvoerende mogendheid (blz. 45). De belangen van de grote economische groepen (Empain, de Société Générale, ...) liepen overigens parallel met de expansiepolitiek van koning Leopold II. Dit op zich zelf leidde dan weer tot de professionalisering van het *corps diplomatique*, die toegeschreven wordt aan baron de Faverau, minister van Buitenlandse Zaken tussen 1896 en 1907. Ook secretaris-generaal baron Lambermont, die 45 jaar in functie bleef, geldt als één van de meest briljante Belgische diplomaten van de negentiende eeuw tot 1914.

Het interbellum bracht een nieuwe situatie voor het land. In deze donkere dagen zochten Belgische bewindslieden en diplomaten naar akkoorden met meerdere staten, en droegen ze bij tot het prille multilateralisme. Vanaf medio jaren 1930 pleitte minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak voor een 'onafhankelijkheidspolitiek', een buitenlandse politiek die uitsluitend en volledig Belgisch was (blz. 55). Het

land moest zich kunnen bevrijden van zijn internationale verbintenissen, zodat het zijn eigen verdedigingsmiddelen kon ontwikkelen; het was een politiek die uiteindelijk zou falen. Buitenlandse Zaken was in deze dagen zeer hiërarchisch opgebouwd, waarbij alle belangrijke beslissingen werden genomen door secretaris-generaal Van Langenhove, kabinetschef Le Ghait en directeur-generaal Politiek Van Zuylen (blz. 56). In deze jaren opent België vooral nieuwe posten in Centraal- en Oost-Europa. Uiteindelijk werd in 1935 ook een post in communistisch Moskou geopend.

De diplomatie tijdens de oorlogsjaren was er één van verwarring. De regering was in Londen, koning Leopold III bleef in België. Gedurende de hele zomer van 1940 kreeg het *corps diplomatique* geen enkele instructie over de te volgen gedragslijn (blz. 62). Volgens Delcorde liet de regering zich door diplomaat Emile de Cartier de Marchienne overtuigen dat een verzetsregering in Londen de enige oplossing was. Graaf Louis d'Ursel, gevolmachtigd minister in Bern, stuurde dan weer andere 'waardevolle aanwijzingen', die geïnspireerd waren door de visie van Leopold III en de entourage rond de koning. De diplomatie was verdeeld in twee kampen, maar uiteindelijk wees De Cartier de Marchienne graaf d'Ursel terecht; alleen de regering kon diplomatieke instructies geven, niet de diplomatieke raadgevers van de koning. Een kopie van zijn telegram werd naar enige Belgische gezantschappen in het buitenland gestuurd, en vormde de aanleiding voor minister Spaak het heft weer in eigen handen te nemen (blz. 62); op 6 december 1940 kregen alle posten precieze instructies, met als centrale lijn: 'België en Duitsland bevinden zich nog steeds op voet van oorlog.'

Vanaf 1945 ging België actief bijdragen aan de nieuwe internationale economische en veiligheidsarchitectuur als *founding member*. Spaak werd verkozen tot eerste voorzitter

van de Algemene Vergadering van de VN. Tegelijkertijd kwam België tegen wil en dank in een 'kamp' terecht, gesymboliseerd door Spaaks fameuze '*nous avons peur*'-rede in de Algemene Vergadering, over de politiek van de Sovjetunie. Amerikaanse bescherming werd volgens Delcorde beschouwd als een aanbod 'dat men niet kon weigeren', vooral vanwege de Marshall-hulp (blz. 68-70). Sommige ambassadeurs, zoals d'Ursel en Van Zuylen, die zelf hadden geweigerd Spaaks instructies op te volgen, werden definitief aan de kant geschoven.

Vanaf het einde van de jaren '50 waren twee ontwikkelingen van bijzonder belang; het Verdrag van Rome (1957) en de Europese integratie *enerzijds* en de onafhankelijkheidsverklaring van Congo in 1960 *anderzijds*. Het Europese integratieproces werd voor België tussen 1959 en 1979 behartigd door permanent voorzitter Joseph Van der Meulen, een oude getrouwe van Spaak. Als lid van COREPER werd hij een sterke verdediger van de rol van de Europese Commissie. Hij beschreef de sfeer in het *Comité des Représentants Permanents* ooit als een 'klimaat van broederlijke samenzwering' (blz. 76). Talrijke medewerkers van Van der Meulen werden later zelf ambassadeur en waren door hem als het ware geschoold in de Europese gedachte.

Het dossier-Congo vormde dan weer 'de eerste diplomatieke crisis die het land doormaakte sinds de Tweede Wereldoorlog' (blz. 78). Tussen 1960 en 1980 trachtte België onophoudelijk de betrekkingen te 'normaliseren', evenwel zonder succes. Pas in 1999 werd een nieuwe politiek onder buitenlandminister Louis Michel op poten gezet, maar de afgelopen jaren tonen aan hoe moeilijk de relatie blijft.

De diplomatieke carrière

Deel twee van het boek bespreekt de diplomatieke carrière. Deze evolueerde van een rekrutering in

adellijke, gegoede kringen (tussen 1831 en 1913 was 70% van de diplomaten van adellijke afkomst) tot een tegenwoordig zeer brede rekrutering in alle maatschappelijke lagen van de bevolking, en uit vrijwel alle politieke stromingen (blz. 105). Het diplomatieke examen wordt in België als één van de moeilijkste van de openbare dienst beschouwd. Vooral na 1945 vonden een belangrijke professionalisering en een uitbreiding plaats (320 in 1960, 370 in 1970, 403 in 1980, 434 in 2008, met een daling sindsdien) (blz. 120). Ook het taalregime kende een evolutie; in 1951 waren er 269 Franstalige diplomaten versus 49 Nederlandstaligen (blz. 123). Dankzij adjunct-buitenlandminister Fayat werd een politiek van positieve discriminatie voor Nederlandstaligen doorgevoerd (blz. 124). In 1975 waren er 200 Nederlandstaligen tegen 194 Franstaligen, in 1990 227 versus 177 (blz. 125). Thans zijn er steevast te weinig Franstalige kandidaten voor de diplomatieke carrière, bij gebrek aan kennis van het Nederlands. Helaas gaat Delcorde op die problemen niet in detail in. Het aantal vrouwen steeg geleidelijk aan (2% in 1970, 4% in 1980, 9% in 1990), maar blijft toch nog altijd uiterst ondermaats (17% in 2009) (blz. 128).

Deel drie van het boek beschrijft enige portretten van Belgische diplomaten. Spijtig genoeg is dit deel ietwat kort en nogal arbitrair. Alleen de naam van Ambassadeur Paul Noterdaeme is in Nederlandstalige kringen bekend. De bijlagen in het boek zijn dan weer nuttig voor onderzoekers; hier wordt een zeer rijke hoeveelheid data over de Belgische diplomatie geboden; over de evolutie in de diplomatieke posten en het diplomatieke lexicon.

Delcorde toont ook aan hoe het Belgische diplomatieke korps zich heeft aangepast aan de staatsvorming en aan het groeiende aandeel van de regio's in internationale activiteiten, zoals de commerciële promotie en de culturele vertegen-

woordiging in het buitenland. Een punt van kritiek is wel dat dit laatste element nog verder uitgewerkt had kunnen worden. Er bestaan tegenwoordig immers ook andere Belgische 'diplomaten', *de politieke vertegenwoordigers van de gewest- en gemeenschapsregeringen*. Ook zij dragen een diplomatiek paspoort en worden naar het buitenland toe voorgesteld als diplomaten die zich specialiseren in de functionele dossiers van de regionale regeringen. Vlaanderen heeft thans elf dergelijke posten, Wallonië heeft er zestien. De Vlaamse regering beschouwt Den Haag overigens als haar belangrijkste bilaterale post.

Een andere lacune in het boek betreft de ontwikkelingen in de

Europese Unie. Wat zal de impact zijn van de recente creatie van een *European External Action Service* (EEAS) op het functioneren van de nationale diplomaten? Zullen nationale diplomaten overbodig worden, of toch niet? Retorisch stelt Delcorde zich in deze context wel de vraag: 'staan we aan de vooravond van een nieuwe culturele revolutie in ons beroep?' (blz. 165). Misschien is het nu nog te vroeg deze vragen te stellen, maar zeker de komende jaren wordt het de moeite waard dit alles nader te onderzoeken.

David Criekemans

Dr. David Criekemans doceert Belgisch en Vergelijkend Buitenlands Beleid aan de Universiteit Antwerpen en Geopolitiek aan het *International Centre for Geopolitical Studies* in Genève. Hij is tevens Senior Onderzoeker Europese en Mondiale Verhoudingen aan het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid te Antwerpen.

Waar Europese integratie echt om draait

Bob van den Bos

De Europese Unie in een notendop.

Amsterdam: Bert Bakker, 2010; 216 blz.; € 9,95; ISBN: 978-90-351-3570-3

De Europese Unie in een notendop zegt meteen waar het op staat. Al in de inleiding heeft auteur Bob van den Bos het over de bestaansredenen van de Europese Unie: het maatschappelijk verkeer overschrijdt nationale grenzen, de vervlechting van de economieën vraagt om gemeenschappelijke regelingen en – vooral – problemen van allerlei aard kunnen niet meer op nationale schaal worden opgelost.

Het debat over Europa heeft in Nederland enige tijd geleden een nogal spectaculaire wending genomen. In Vlaanderen gebeurt dit op een meer sluipende manier, maar de tendens om het nut van de Europese samenwerking op zich zelf in vraag te stellen, is er ook merkbaar. In zo'n context is het altijd nuttig, zelfs noodzakelijk, om eens terug te keren naar de essentie. En die is dat de Europese Unie in de

eerste plaats een politieke club is, bestaande uit landen die beseffen dat ze elk afzonderlijk te klein zijn om de uitdagingen van vandaag aan te pakken. En die dus samen regels maken, omdat dit beter en efficiënter is voor de economie, het milieu, het dierenwelzijn, de consumentenbescherming, enz., dan wanneer ze dat elk afzonderlijk zouden doen.

De auteur geeft ook aan hoe hij zelf staat tegenover de Europese integratie. Het is voor hem geen ongewenst natuurverschijnsel. Integendeel, voor die steeds intensievere samenwerking waren er goede redenen en – voegt hij er uitdrukkelijk aan toe – die zijn er nog altijd.

De geschiedenis van de Europese integratie komt beknopt aan bod, net als de manier van besluitvorming. Er is ook een stuk over het democratisch gehalte van de Unie.

In het tweede deel van het boek passeert min of meer het hele pallet van Europese beleidsdomeinen de revue. Het beleid inzake zeevaart, interne markt, cultuur, natuur, grensbewaking en vele andere terreinen wordt, meestal heel beknopt, behandeld.

Het boek is, in tegenstelling tot nogal wat literatuur over de Europese politiek, fris en helder geschreven. Jargon en ambtelijk taalgebruik worden vermeden, waardoor het een breed publiek moet kunnen aanspreken. De auteur geeft het ook zelf, terecht, aan: Europese politiek is minder ontoegankelijk dan vaak wordt gesuggereerd. *De Europese Unie in een notendop* zou in het onderwijs als handboek kunnen worden gebruikt, maar dan mogen er wel nog enkele verbeteringen worden aangebracht, vooral in de structuur. Zo wordt er af en toe van de hak op de tak gesprongen,

worden doorslaggevende ontwikkelingen soms in één adem verteld met anekdotes en details en zijn hoofd- en bijzaken niet altijd goed van elkaar onderscheiden. Er wordt in het hoofdstuk over de instellingen bijvoorbeeld evenveel ruimte besteed aan de uitleg over het Comité van de Regio's als aan de toelichting over het Hof van Justitie. Dat adviezen van het Comité van de Regio's door geen enkele beleidsmaker zelfs maar gelezen worden, wordt niet vermeld.

Ook heel actuele ontwikkelingen (tot eind 2010) zijn in het boek verwerkt: recente afspraken over het verscherpt toezicht op de financiële sector of de implementatie van het Verdrag van Lissabon komen al ter sprake. Af en toe sluipt er wel een foutje in het boek. Zo is Estland, en niet Letland, recent toegetreden tot de eurozone.

Het boek bevat ook twee hoofdstukken die betrekking hebben op Nederland: Nederland in Europa en Europa in Nederland. Hierin wordt de evolutie van het Europeadebat in Nederland geschetst en verneemt de lezer hoe de Nederlandse overheid zich intern organiseert om tot standpunten over Europese dossiers te komen. Ook op een meer subtiele manier blijkt dat het boek geschreven is vanuit een 'Nederlandse invalshoek', zeker als het gaat om de begroting of om de machtsverhoudingen. Bij de passages over het Europese budget (een centenkwestie, en *dus* al enige tijd heel omstrede in Nederland) wordt de Europese begroting nooit in haar context geplaatst. Enkele cijfers kunnen het hele debat nochtans relativeren: de Unie werkt met een naar verhouding uiterst miniem budget. Het gaat om ongeveer één procent van de totale welvaart in Europa, terwijl lidstaten een begroting hebben die staat voor 33% à 55% van hun bruto nationaal inkomen.

Van den Bos heeft trouwens zeker niet de irritante calimerohouding die al wel eens in Nederlandse

Europaliteratuur sluipt, maar dat de Europese Raad het belangrijkste orgaan is in de Unie, en dat er hier een dominantie is van de grote landen, met op kop Frankrijk en Duitsland, wordt wel als 'feitelijke informatie' meegegeven. Eigenlijk gaat het hier om een nogal Nederlandse interpretatie van de verhoudingen, waar ook wel wat tegenin te brengen valt. Er zijn in het recente verleden genoeg dossiers te vinden waar Frankrijk en Duitsland gezamenlijk in het zand beten. Of waarbij de oorspronkelijke standpunten zo ver uit elkaar lagen, dat hun uiteindelijke compromistekst wel een visie moest weerspiegelen waar ook alle andere lidstaten zich min of meer in konden vinden.

Wat ook enigszins onderbelicht wordt in het boek, is de politieke en vaak ook ideologische discussie die met de Europese politiek samenhangt. De richting die de Europese politiek bewandelt, wordt zo impliciet voorgesteld als 'neutraal': de Europese integratie beweegt zich ogenschijnlijk op een pad waar er alleen een weg vooruit is. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat de EU toch ook een politieke machine is, waar allerlei belangen met elkaar in botsing zijn. Het pad naar voren kan dus nog allerlei richtingen uit, en wat het precies wordt, is voorwerp van harde onderhandelingen en stevige discussies. Recente debatten over de invulling van het economisch bestuur van de EU hebben bijvoorbeeld een heel sterke links-rechtsdimensie. De vraag die vandaag in de Europese politiek dominant is, is niet zozeer die over 'meer of minder Europa?' (deze discussie is beslecht: 'meer Europa' is het pad dat we al vijftig jaar volgen, en onvermijdelijk blijven we nog wel even in deze richting gaan), maar 'wát voor Europa?'

Het is ten slotte jammer dat het boek nogal bruusk eindigt. Er ontbreekt een besluit. Bob van den Bos vertelt in 200 pagina's (is dat eigenlijk nog een 'notendop?') over meer dan een halve eeuw integratie

en over de ingrijpende evoluties in talrijke beleidsdomeinen. Maar welke grote krachtlijnen ziet hij hierin, welke debatten komen er nu nog aan en wat leert dit alles ons over de toekomst van de Europese politiek? Als er een tweede editie van het boek komt, dan mag de auteur ons daar in een conclusie wel een en ander over vertellen, in die zelfde aangename schrijfstijl die hij ook in de rest van het boek hanteert.

Hendrik Vos

Hendrik Vos is directeur van het Centrum voor EU Studies van de Universiteit Gent.

De Gaulle en de Amerikaanse buitenlandse politiek

Sebastian Reyn

Atlantis Lost. The American experience with De Gaulle, 1958-1969.

Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010; 547 blz.; € 69,50; ISBN: 978-90-896-4214-1

Charles de Gaulle was niet zo gesteld op journalisten. Interviews gaf hij zelden of nooit. Des te uitzonderlijker waren de *off-the-record*-gesprekken die hij in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw voerde met de legendarische Amerikaanse journalist Cyrus Sulzberger, correspondent van de *New York Times*. Sulzbergers notities – opgenomen in *The last of the giants, 1954-1963* (1970) en in *An age of mediocrity, 1964-1972* (1973) – behoren tot het mooiste dat over de Franse staatsman is geschreven. Merkwaardig genoeg worden ze tegenwoordig door ‘gaullologen’ vaak over het hoofd gezien.

De Gaulle leek de gesprekken op prijs te stellen – ‘He was in a marvelous mood: brisk, chipper, funny, sarcastic’, noteerde Sulzberger in december 1964 – en hij maakte er steevast meer tijd voor vrij dan tevoren was afgesproken. Ook was hij bijzonder openhartig. Al vóór hij in 1958 weer aan de macht kwam, maakte De Gaulle tegenover Sulzberger geen geheim van zijn bezwaren tegen de NAVO. Zijn stelling was dat de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten niet noodzakelijk altijd dezelfde belangen hadden. Zo meende hij dat er alle reden was te twijfelen aan de Amerikaanse nucleaire bescherming van Europa, zeker sinds de Russen met de lancering van de spoetnik in 1957 hadden laten zien dat zij beschikten over raketten die de Verenigde Staten konden bereiken.

De Atlantische *alliantie* moest volgens De Gaulle blijven bestaan zolang de communistische dreiging voortduurde, maar de door de Amerikanen gedomineerde *organisatie* moest worden hervormd, anders zou Frankrijk zich uit de organisatie

terugtrekken. In juni 1965 legde hij uit dat in dat geval niet alleen de Amerikaanse troepen maar ook het NAVO-hoofdkwartier Frankrijk zou moeten verlaten. Zo zou het in 1966 precies gaan. Dat De Gaulle deze gesprekken voerde, toont overigens dat zijn anti-amerikanisme in elk geval zijn grenzen kende.

Sulzberger komt veelvuldig voor in *Atlantis Lost*, de dissertatie waarop Sebastian Reyn *cum laude* promoveerde in Leiden. Reyn, in het dagelijks leven beleidsambtenaar bij het ministerie van Defensie, verdient inderdaad alle lof, zowel voor zijn uitgebreid bronnenonderzoek (onder meer in de rijke archieven van de Amerikaanse presidenten Eisenhower, Kennedy, Johnson en Nixon), als voor zijn heldere en leesbare analyse. De nadruk ligt natuurlijk op de Amerikaanse reacties op De Gaulles politiek, maar Reyn slaagt erin tevens recht te doen aan de Franse kant van het verhaal. Het Amerikaanse streven een Atlantische gemeenschap te vormen waarin de politieke en institutionele banden steeds sterker zouden worden, was onaanvaardbaar voor De Gaulle. De Europese bondgenoten in het algemeen en Frankrijk in het bijzonder moesten hun eigen positie kunnen bepalen.

De Amerikaans-Franse betrekkingen stonden in de periode 1958-1969 niet voortdurend in het teken van conflict. Reyn onderscheidt vier fasen. Gedurende de *eerste jaren* bleef het conflict onder de oppervlakte. De Amerikanen zagen De Gaulle als degene die had gezorgd voor stabiliteit in de Franse politiek en zijn land uit Algerije had teruggetrokken. In de crises rond Berlijn (1960) en Cuba (1962) schaarde hij

zich bovendien resoluut achter de Verenigde Staten. *Omslagpunt* was de persconferentie in januari 1963, waarin De Gaulle niet alleen zijn veto uitsprak over de Britse toetreding tot de EEG, maar ook Kennedy's ‘grand design’ voor een Atlantisch partnerschap afwees.

Vanaf dat moment waren de meningsverschillen onverhuld. Aan Amerikaanse zijde ontstond grote verontwaardiging. Het ‘ondankbare’ Franse staatshoofd leek met zijn streven naar onafhankelijkheid onheilspellende nationalistische krachten in Europa los te maken. Vooral op het *State Department* – waar men Jean Monnet beschouwde als de vertolker van het nieuwe, moderne Europa – domineerden de anti-gaullisten. Tegelijkertijd wezen journalisten als Sulzberger en academici als Stanley Hoffmann (‘cursing De Gaulle is not a policy’) erop dat De Gaulles beleid een rationele verdediging was van de Franse nationale belangen.

In de *derde fase*, tussen 1965 en 1968, raakte de relatie Washington-Parijs in een impasse. Frankrijk verliet de militaire structuur van de NAVO en De Gaulles kritiek op de Verenigde Staten werd steeds scherper – zoals op de oorlog in Vietnam en op de positie van de dollar in het monetaire bestel.

In de *laatste fase*, vanaf eind 1968 tot De Gaulles aftreden in april 1969, kwamen Amerikanen en Fransen nader tot elkaar. De Gaulles binnenlands-politieke positie was verzwakt door ‘les événements’ van mei 1968, terwijl de Sovjetinval in Tsjecho-Slowakije een einde maakte aan zijn toenadering tot Oost-Europa. Tegelijkertijd hadden Nixon en zijn adviseur Kissinger grote

bewondering voor De Gaulle. Zij zetten de steun aan het Europese federalisme op een laag pitje en verlegden het accent naar de bilaterale betrekkingen.

De centrale stelling van *Atlantis Lost* is dat De Gaulle – anders dan vaak wordt verondersteld – grote invloed heeft uitgeoefend op de Amerikaanse buitenlandse politiek. De Verenigde Staten bleken niet in staat hun blauwdruk aan Europa op te leggen. De andere Europese bondgenoten waren niet bereid conflicten met Parijs op de spits te drijven, mede gelet op de Franse positie in de EEG. Door De Gaulles toedoen verloor het ideaal van een Atlantische gemeenschap aan zegingskracht. Uiteindelijk kozen de Amerikanen voor een afstandelijker en realistischer benadering van de

trans-Atlantische betrekkingen. Reyn concludeert: 'America would never look at Europe with quite the same affinity and sense of involvement.' Dat is het 'verloren Atlantis' uit de titel van het boek.

Maar betekent dat ook dat De Gaulle in zijn eentje het Atlantische ideaal om zeep heeft geholpen? Reyns knappe analyse toont aan dat andere factoren eveneens een rol speelden. Zo ontwikkelde de EEG zich als een economische rivaal van de Verenigde Staten en niet als het gehoopte bolwerk van vrijhandel. Daarnaast zorgde de *detente* met de Sovjetunie voor openingen in de Koude Oorlog, waar de Europese landen anders op reageerden dan de Verenigde Staten. Bovendien raakten de Amerikanen steeds dieper verwickeld in de oorlog in Vietnam.

Al met al was de Atlantische alliantie gegrondvest op een realiteit – de communistische bedreiging van West-Europa – maar werd zij 'verkoch't als een illusie, namelijk dat de alliantie zou leiden tot een partnerschap tussen gelijken. Reyn spreekt van een 'liberal pipedream'. Meer dan enige andere politicus bracht De Gaulle de fundamentele tegenstellingen binnen de Westerse alliantie aan het licht.

Jan Willem Brouwer

Dr J.W.L. Brouwer is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen.

De wil een grootmacht te zijn

Sven Biscop

Europa: Strategie voor een Wereldmacht.

Gent: Academia Press, 2010; 112 blz.; € 12,-; ISBN: 978-90-3821-628-7

Het vergt een volhardende optimist om, te midden van de eurosceptis en zorgen om de Europese economie, positief te zijn over Europa's internationale rol en te pleiten voor meer integratie van het Europees buitenlands beleid. En juist dat doet Sven Biscop. Wat de EU op het gebied van handel al is, namelijk een 'grootmacht', moet het ook op dat van het buitenlands en veiligheidsbeleid worden. Biscop stelt in zijn nieuwe boek *Europa: Strategie voor een Wereldmacht* dat alle ingrediënten hiervoor aanwezig zijn. Het enige dat ontbreekt, is de vonk van politieke wil.

Zoals een psycholoog die het minderwaardigheidscomplex van een patiënt behandelt, probeert Biscop het zelfvertrouwen van Europa op te vijzelen. Door haar te charmeren, maar ook door haar een

kritische spiegel voor te houden: de EU heeft al veel bereikt, maar zij kan niet anders dan een strategische rol op het wereldtoneel opeisen. De wereld is te groot, te complex en te multipolair geworden. Biscop constateert een 'gebrek aan vertrouwen in de sterkte van de eigen [Europese] strategische cultuur'. Hierdoor laten Europese landen zich gemakkelijk verdelen, waardoor Europa zijn echte potentie niet kan verwezenlijken en de Unie het risico loopt haar belangen niet veilig te kunnen stellen.

Het probleem is dat het Europa ontbreekt aan een *grand strategy*: een lange-termijnstrategie die duidelijkheid geeft over te behalen doelstellingen, te zetten stappen en te ontwikkelen middelen. Het startpunt van Biscops analyse is de *EU-Veiligheidsstrategie*, de eerste

aanzet tot een dergelijk document. Opgesteld in 2003 door een klein team rond Javier Solana, werd hierin geformuleerd hoe Europa c.q. de Europese Unie haar internationale rol ziet en hoe zij internationale problemen wil aanpakken: met multilateraal optreden, onder VN-mandaat, met een nadruk op preventieve activiteiten, waarbij de krijgsmacht slechts één van de vele instrumenten is of zelfs geheel afwezig. Biscop herkent hierin de kiem van een Europese strategische cultuur. De nadruk ligt op een geleidelijke en holistische aanpak van crises, gericht op stabiliseren, het versterken van veiligheidsstructuren en het bevorderen van economische en sociale ontwikkeling. Militair optreden is slechts een laatste redmiddel.

Ondanks deze codificering in 2003 gaf Europa hier nauwelijks

invulling aan. Een strategisch debat over de vragen *wat de EU waar* ging doen, ontbrak. Vooral 2008 werd een rampjaar voor deze discussie. De eenheid in de EU werd op de proef gesteld na het Ierse 'nee' op het Verdrag van Lissabon. Daarnaast leidde de oorlog in Georgië tot onenigheid over de relatie met Rusland, terwijl de financiële crisis de eerste beleidsprioriteit werd. Voor de buitenwereld was deze aarzeling een teken van Europese zwakte. Biscop constateert: 'Terwijl in deze multipolaire wereld de andere grootmachten hun invloed nog voortdurend uitbreiden, lijkt de EU er al tevreden mee te zijn simpelweg voort te bestaan.'

Dit vormt de crux van Biscops betoog. In plaats van als voorbeeld te dienen voor anderen, moet de EU haar strategie actief uitvoeren. Alleen dan kunnen Europese belangen gewaarborgd worden. Daarnaast dienen Europese leiders te beseffen dat alleen via de EU de nationale belangen effectief gediend kunnen worden. In de huidige context zijn er twee soorten Europese landen: 'de kleine landen en degenen die nog niet beseffen dat zij klein zijn.' Wie de schoen past, trekke hem aan. Een samenwerkingsverband is daarom van fundamenteel belang. De NAVO biedt hierin geen alternatief. Nieuwe uitdagingen als energievoorzieningszekerheid,

klimaatverandering en *cyber* kunnen vanwege hun civiele dimensie beter vanuit de EU benaderd worden. Maar ook de verhouding tot Rusland is gebaat bij een niet-militaire tegenhanger als de EU. Biscop concludeert dat niet de NAVO, maar de EU de aangewezen partner is van de Verenigde Staten. Daarnaast zijn de vitale belangen van de afzonderlijke Europese landen ook de vitale belangen van Europa. Amerika en Europa hebben daarentegen soms gedeelde belangen, en soms niet. Voor de NAVO zou dit betekenen dat zij verandert in het militair platform van de as Brussel-Washington.

Volgens Biscop zijn de strategische prioriteiten van de EU de buurlanden, Iran, Afrika, het veiligstellen van handelsroutes en het versterken van de internationale rechtsorde. Wellicht op de buurlanden na, vormen dit allemaal vraagstukken die in partnerschap met anderen aangepakt moeten worden. Biscop is daarom ook optimistisch dat juist een multipolair stelsel mogelijkheden biedt voor de EU. Het niet-bedreigende voorkomen en de nadruk op multilaterale actie van de EU maken het mogelijk andere 'grootmachten' aan haar te binden, om zodoende gedeelde belangen te garanderen. De EU als verbindende eenheid in een multipolair stelsel dus.

Met dit korte, vlot geschreven boek maakt Biscop de ontwikkeling van het Europees strategisch denken toegankelijk voor een breed lezerspubliek. En dat is nodig, wil Biscop slagen in zijn opzet politieke wil te mobiliseren. Maar juist hier wringt de schoen. De mantra dat 'slechts politieke wil nodig is', klinkt mooi maar blijft abstract. Zonder duidelijk belang staan staten niet zo gemakkelijk soevereiniteit af. Voor Europese landen geldt evenzeer dat het hun goed uitkomt te kunnen kiezen tussen verschillende samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld het EVDB of de NAVO. Op de langere termijn kunnen de Europese *top-down*-aanpak van de economische crisis en de financiële druk op Europese defensie- en veiligheidsbudgetten wel een impuls vormen voor verdere integratie.

Samenvattend, Biscops boek is een *pep-talk* voor Europa, en noodzakelijke lectuur voor diegenen die geloven, of willen geloven, dat Europa een grootmacht kan worden in een multipolair stelsel, naast de Verenigde Staten en China.

Rem Korteweg

Rem Korteweg is verbonden aan het Haagse *Centrum voor Strategische Studies* (HCSS).

REGISTERS INTERNATIONALE SPECTATOR JAARGANG 64

De jaargang 64 (2010) van het maandblad *Internationale Spectator* telde 680 redactionele pagina's. Niet minder dan 187 auteurs droegen bij aan het blad in de vorm van 101 artikelen, 11 columns, 11 filmbesprekingen, 12 bijdragen aan de rubriek Respons, 9 bijdragen aan de rubriek Opinie en 70 boekbesprekingen. Verder verscheen de rubriek Signalementen 10 keer, de rubriek Varia 2 keer.

Beschikbaar zijn het auteursregister en het geografisch en systematisch register van deze jaargang. Om logistieke redenen worden de registers niet meer gedrukt. Abonnees en overige belangstellenden kunnen de registers als *downloadable* PDF aantreffen op de website www.internationalespectator.nl

Signalementen

Deze rubriek staat onder redactie van drs Joris Kreutzer, die ook alle bijdragen aan deze aflevering verzorgde.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website:

www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

Ken Booth

Realism and world politics.

Abingdon: Routledge, 2011; xviii + 346 blz.; \$ 160,=

ISBN: 978-0-415-57058-9

Ken Booth probeert in *Realism and world politics* een bijdrage te leveren aan het denken over het realisme in de internationale politiek. Dat doet hij door meerdere werken van Kenneth Waltz te analyseren. Booth heeft in deze bundel een zeer gevarieerde groep leidende wetenschapslieden uit een aantal landen bijeengebracht, die vanuit heel uiteenlopende visies op realisme van mening zijn dat, om tot een echt begrip van geopolitiek en internationale betrekkingen te komen, er een herwaardering van het realisme nodig is. Drie thema's lopen als een

rode draad door deze bundel: Ten eerste een erkenning van Kenneth Waltz als een van de weinige echt onmisbare theoretici van de internationale politiek. Ten tweede het besef dat de theorie waar Waltz mee verbonden is, het structurele realisme, een zeer goed beeld biedt van het internationale systeem. En ten derde is een belangrijk thema in dit boek het besef dat voor een echt begrip van de internationale politiek méér nodig is dan alleen de theorie van het realisme, of zoals Booth het zegt: 'Nothing in international politics makes sense apart from the

theory of structural realism, but much in international politics, especially world politics, needs a good deal more than structural realism if it is to make sense.'

Robin Porter

From Mao to Market: China Reconfigured.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011; 288 blz.; £ 45,=

ISBN: 978-1-84904-083-9

China is de afgelopen drie decennia een steeds grotere machtsfactor op het wereldtoneel geworden. Robin Porter probeert in *From Mao to Market* een genuanceerd beeld van het moderne China te geven. In het eerste deel van zijn boek geeft Porter een beknopte beschrijving van de geschiedenis van China, waarbij de nadruk ligt op China in de moderne tijd. In het tweede en omvangrijkste deel van het boek probeert de

schrijver de ontwikkeling van China te verklaren, waarbij volgens Porter de rol van politiek en cultuur in het dagelijks leven een allesbepalende rol speelt. Hij onderzoekt de erfenis van het confucianisme, de communistische ideologie en wetgeving, technologisch beleid, het politieke leiderschap, commercieel beleid en de mogelijkheden voor democratisering. Porter laat zien dat de obstakels die China op zijn weg van Mao naar

markt vindt, een lange en complexe oorsprong hebben.

Utpal Vyas

Soft Power in Japan-China Relations: State, Sub-State and Non-State Relations.

New York: Routledge, 2011; 256 blz.; € 85,=;

ISBN: 978-0-41555-170-0

Met *soft power* bedoelt men het vermogen om doelstellingen te bereiken door het aantrekken en overtuigen van de ander. Dit staat in contrast met *hard power*, het vermogen de ander te dwingen door de inzet van militaire of economische macht. *Soft power* is door experts op het gebied van de internationale betrekkingen vaak afgedaan als een concept dat weinig relevant en in theoretische zin niet 'robuust' genoeg zou zijn. Dit boek probeert het onderzoek rond *soft power* verder te verdiepen en

te onderzoeken hoe dit begrip in de praktijk echt werkt. *Soft power* kan op drie niveaus worden ingezet: op het niveau van de centrale overheid (*state*), op lokaal niveau (*sub-state*) en op het niveau van een niet-gouvernementele organisatie (*non-state*). Utpal Vyas onderzoekt *soft power* in de praktijk door deze drie niveaus aan drie *case studies* te koppelen. In deze *case studies* onderzoekt Vyas aan de hand van de activiteiten van de *Japan Foundation*, de stad Kobe en de *Japan-China Friendship Association*

de manieren waarop *soft power* in de praktijk werkt. Vyas laat in dit boek zien dat *soft power* wel degelijk een nuttig en stevig analytisch hulpmiddel is om de betrekkingen tussen Japan en China aan het begin van de 21ste eeuw beter te begrijpen. De *case studies* die hij gebruikt, bieden een verdieping ten opzichte van de gebruikelijke analyses, die zich beperken tot het staatsniveau.

Johan Franzen

Red Star over Iraq: Iraqi Communism Before Saddam.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2011; 264 blz.; £ 45,=

ISBN: 978-1-84904-077-8

Door de uitbarstingen van sektarisch en etnisch geweld die zich de afgelopen jaren hebben voltrokken, vragen velen zich af of de Irakese staat nog wel levensvatbaar is. Omdat het land een kunstmatig gecreëerde staat is, die diepgewortelde instituties ontbeert, zou de Irakese politiek vast blijven zitten in oude etnische en sektarische conflicten. Politieke partijen zouden slechts façades zijn om etnische en sektarische doelstellingen te bereiken. De oorzaak van de hedendaagse situatie in Irak ligt echter niet in het korte bestaan van de staat of zijn kunstmatige creatie, maar vooral in het bewind van Saddam Hoessein gedurende de

afgelopen dertig jaar, verergerd door de gevolgen van de internationale sancties. Want voordat Saddam aan het einde van de jaren '70 aan de macht kwam, bestonden er in Irak vele politieke partijen die vanuit hun eigen ideologische platforms opereerden. De grootste en belangrijkste was de *Iraqi Communist Party* (ICP). De ICP was de enige partij in de Irakese geschiedenis die de sektarische grenzen echt wist te overschrijden. Vanaf haar oprichting in 1934 streed ze voortdurend tegen de opeenvolgende machthebbers en probeerde ze de communistische ideologie te verspreiden. Op sommige momenten leidde dit tot grote

successen voor de partij, hoewel de ICP nooit de macht wist te grijpen. *Red Star over Iraq* analyseert de rumoerige geschiedenis van de ICP vanaf haar oprichting en typeert de partij als een belangrijke politieke macht, tot aan haar ondergang als gevolg van de machtsovername van Saddam in 1979.

Alejandro Colas & Bryan Mabee (red.)

Mercenaries, Pirates, Bandits and Empires: Private Violence in Historical Context.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2010; 288 blz.; € 34,=;

ISBN: 978-1-84904-088-4

Geprivatiseerd geweld werd vaak afgedaan als overblijfsel van een minder geëvolueerde wereld en als kleine irritaties voor staten. Maar recente activiteiten van terroristen, opstandelingen, particuliere militaire bedrijven en piraten hebben het fenomeen weer een nieuwe urgentie gegeven. Deze bundel onderzoekt de historische context van deze vorm van geweld in al haar verschijningsvormen in verschillende tijdperken en locaties. In negen hoofdstukken worden de levens van piraten, kapers,

huurlingen, krijgsheren, bandieten en smokkelaars verteld, groepen die zichzelf in stand hielden door middel van het gebruik van geweld buiten en op de grenzen van de macht van de staat. De schrijvers maken voor dit onderzoek gebruik van hun kennis op het gebied van antropologie, economie, sociologie, geschiedenis en internationale betrekkingen. Ze ontkrachten het idee dat nationale staten de enige dominante spelers op het wereldtoneel zijn. Dit boek laat zien dat geprivatiseerd geweld

absoluut geen nieuw fenomeen is, en dat het door de hele geschiedenis heen voorkomt.

Ahmed S. Hashim

Small Wars: An Interpretive Analysis of Theory and Practice.

Londen: Hurst & Co Publishers, 2010; 320 blz.; € 28,=;

ISBN: 978-1-84904-082-2

Het einde van de Koude Oorlog en de verminderde dreiging van een nucleair conflict zouden een groot vredesdividend opleveren. Doordat staten zich alleen nog maar met hun economie en het welzijn van hun eigen volkeren zouden bezighouden, zouden ze geen oorlogen meer met elkaar voeren. Deze wel heel erg optimistische visie is onjuist gebleken. Grootschalige conventionele oorlog is als verschijnsel weliswaar verdwenen, maar kleine oorlogen zijn nog altijd springlevend. Hoewel deze oorlogen klein zijn, zijn ze vaak 'nasty, brutish, and not necessarily short'. Maar wat zijn kleine oorlogen eigenlijk, hoe kunnen we ze het beste

definiëren en wat zijn de kenmerken ervan? Dit zijn de vragen die Ahmed Hashim, hoogleraar strategische studies aan het *US Naval War College*, probeert te beantwoorden in dit boek. Terwijl Hashim kleine oorlogen eerst definieert, onderzoekt hij daarna hoe kleine oorlogen zich hebben ontwikkeld sinds de Joodse opstand tegen de Romeinen tot de asymmetrische conflicten in Afghanistan en het Midden-Oosten. Daarbij behandelt hij de oorzaken, gevolgen en kenmerken van kleine oorlogen in uiteenlopende tijdperken, omgevingen en culturen. Hashim besluit zijn boek met een verhandeling over de leidende theorieën over guerrilla

en contraguerrilla in de 20ste eeuw, waarbij hij de vaak genegeerde islamistische doctrine van irreguliere oorlogvoering niet vergeet.

Summaries

Steven Vanackere

writes how in the multipolar world of today the European Union needs a more coordinated foreign policy. The Treaty of Lisbon has given the Union the instruments for a European diplomacy. A Europe that speaks with one voice on the international forum does not mean that the EU member states should give up their own national foreign policy. In his article the Belgian Minister of Foreign Affairs Mr. Steven Vanackere demonstrates the specific role of the Belgian diplomacy in the context of European foreign policy. He explains the necessity of pursuing a consular, economic and cultural diplomacy for individual EU member states. He would favour more cultural diplomacy as counterpart for the diplomacy of urgency and action.

Rik Coolsaet

refers to the elections of June 2007 which brought Belgium in an enduring political quagmire. One could have expected this would generate a negative impact on Belgian international performance. As is often said, a country needs a stable and coherent domestic scene in order to perform adequately on the diplomatic front. Belgium however seems to disprove of this view. In recent years its diplomacy apparently did not suffer from its domestic standstill. During its 2007-2008 membership of the UN Security Council, Belgian diplomacy performed professionally. The same can be said of its 2010 EU Presidency. To the surprise of many of its European partners, who feared the worst with an outgoing government in Brussels, the Belgian EU was unanimously praised. And just as much to the surprise of many observers, the outgoing Belgian

government decided swiftly to join the international coalition against Libya and even participated from day one in the offensive phase of the operations. Yet, Belgian diplomacy since 2007 moves in a vacuum and therefore increasingly being felt is the need to reflect upon its strategic objectives.

Jan Werts

outlines how Belgium and the Netherlands are currently growing apart in their views on European integration. For example: a European tax to finance the EU, the creation of a European army or a European economic government. Belgium is in favour, the Netherlands adamantly against. The author identifies no less than fourteen remarkable differences. For example, the project of the European Constitution was to a great extent a Belgian idea. It was later rejected massively by referendum in the Netherlands (and France). The author also notices that Belgian top politicians gladly become members of the European Parliament. Their Dutch colleagues however lack interest. The explanation for the divergent views of the Netherlands and Belgium is that the two friendly neighbouring countries pursue rather different interests. The Belgians have an interest in a widely developed EU with far-reaching powers. The huge administrative apparatus of the EU plus ten thousand lobbyists turn Brussels into the prosperous capital of Europe. From the start of the EU, the Netherlands as a trading nation, has had an eye for liberalisation and free trade, both within and outside Europe. For this reason a rapprochement between the two Benelux partners is not to be expected.

Guy Janssens

states that Belgium is renowned all over the world as a country that is split in half and where the Dutch speaking North does no longer want to do business with the French speaking South, and, hence, where no federal government can be formed. Over the last fifty years the country has undergone a huge transformation. Political power has shifted from the central Belgian government towards the decentralized Flemish and French communities and regions, the result being a very complex construction that is difficult to explain even to Belgians, let alone to outsiders. Still, the results of the political transformation can also be felt in the foreign policy field. Especially for neighbouring countries like the Netherlands this transformation is important. The author tries to explain why the Netherlands, and above all the political powers in The Hague, should better try to grab what exactly has changed in Belgium over the last few decennia, as it is also of great importance to them.

David Crieke-mans & Manuel Duran

examine the foreign policy of Belgium as it evolved from a unitary to a federal state. Special attention is given to its geopolitical foci. The thesis is defended that the federalization of Belgium's foreign policy resulted in an enrichment of these geopolitical foci that further evolved organically. A complementary division of labour emerged between the federal government, Flanders and Wallonia. The following topics are being covered: first, the principles of the federalization of Belgium's foreign policy are exam-

ined; subsequently, the geopolitical foci of Flanders' foreign policy are reviewed, then special attention is paid to *Wallonie-Bruxelles*. Finally the authors deal with the sum of geopolitical foci in the foreign policy of the Belgian federation, comparing it to the situation *ante* 1993.

Jan Rood

asks the question whether the Benelux-cooperation is something of the past or does it still have a future? He argues that although there clearly have been ups and downs in the level of cooperation, in view of a number of considerations there is a need to continue and intensify the cooperation between the Benelux partners, in particular between Belgium and the Netherlands. This need refers in particular to what is called the political cooperation between the three Benelux countries, i.e. their cooperation within the wider framework of the EU and the multilateral system. One reason for this is that their traditional foreign policy orientation on a supranational EU and on a strong transatlantic link is under pressure. As a result, the traditional anchors of their foreign policy offer less to hold on. A second consideration is that due to the ongoing global power shifts, their position within the multilateral system (IMF, World Bank, etc.) is also under pressure. So it is in the interest of Benelux countries to intensify their cooperation, in order to maintain their position and influence both within the EU and in a global context.

Dirk Roctus & Ward Kennes

advocate more cooperation between the Low Countries. The solution to the difficult process of reforming

the Belgian state might also consist in looking beyond the own borders and tackling the issue in the broader context of what once was known as the 'historical Netherlands' and now more or less coincides with the states making up the Benelux Union. Belgium, the Netherlands and Luxembourg belong to the 'Golden Delta' and dispose of several trumps in cultural, social and economic matters. Several constitutional scenarios about the future of Belgium are presently discussed, so brainstorming about a closer – also political – cooperation between the three states should also be allowed. Flanders and the Netherlands already cooperate in several domains and this might strengthen the appeal of the Dutch language and culture to the francophone inhabitants of Belgium and Northern France. Even the German state of North Rhine Westphalia shows serious interest in the Benelux as a regional 'stronghold' in the European Union.

Jacques Rosiers

surveys Belgian defence policy. Defence policy is still traditionally seen as a vivid expression of sovereignty. In Belgium, defence policy has changed during the last decades. From a purely military posture to defend the country from external aggression, both in a national and in an alliance framework, it became at the end of the Cold War a national policy in support of a wider European political integration and multilateral policies. While Trans-Atlantic cohesion remains necessary as mutually beneficial for the security and the defence of both sides of the Atlantic, Europe as a whole will have to adapt to a changing global world. New challenges and new (emerging)

powers call for a long-term political and military European integration. Europe cannot remain solely an economic power, while the global issues and regional crises call for an active policy. Transforming the military, at the end of the Cold War, from a static posture to a more expeditionary capability is a difficult and expensive endeavour, especially when budgets are eroded by lasting 'peace dividends', when the military are sent in operations abroad at an ever greater pace and when budget cuts continue to be a necessary national policy. Today, all European countries are faced with financial, economic and public debt problems. Smaller countries like Belgium are at the brink of losing relevancy in military affairs. In the short term, 'pooling and sharing' seems to promise some relief, but in the longer term, a real and new strategic vision must be developed. Smaller countries are lacking a strategic culture, due to their historical perspective towards defence policy, but some should try to pool their efforts to define a common one. The author proposes that the Benelux countries, already at the origin of the actual economic and monetary integration of Europe, should work together in defining a common defence strategic review 2030.

Johan Andries

evaluates the twelfth EU Presidency of Belgium, which took place under difficult circumstances. As the rotating presidency was no longer captain of the ship, Belgium opted for the role of 'co-pilot' in the transitional phase. The responsibilities turned out to be vague, the coordination with the EU authorities was sometimes difficult and time-consuming.

ming, but although no revolutionary breakthroughs with respect to the CSDP have been realised Belgium has ensured the continuation of the most important issues to the satisfaction of the member states. The 'Ghent Framework' has given an important political impetus to a European defence configuration which, due to an ever evolving geopolitical environment and because of the budgetary reality, will necessarily be based on multinational cooperation models. The role of the rotating presidencies will inevitably diminish further in favour of the new structures. Yet they retain added value as a privileged discussion partner who can give the necessary impetus to avoid that the actual development of the intergovernmental CSDP is curbed too much by institutional bureaucracy.

Koen Vlassenroot & Hans Hoebeker

consider the turbulent relationship between the Kingdom of Belgium and its former colony in Central Africa: Congo, Zaire, now the Democratic Republic of Congo (DRC). Following a complete break under the Mobutu regime, the relationship between Belgium and the DRC has been revitalized over the past decade. This is the case in the areas of development cooperation, diplomacy and defense. The relationship has however not been without challenges, the deepest crisis being the closure of the Belgian consulates in the DRC. The most remarked event – although also not without contention – was certainly the presence in Kinshasa of King Albert II during the celebration of 50 years of independence. The relationship between both countries is a factor in the internal politics of both Belgium and the DRC – a continuous element that hampers the development of a more businesslike relationship. An important factor during the past decade has been the increased importance of the European dimen-

sion in the Belgian policy towards the Great Lakes Region and the DRC in particular. A push for a more active EU involvement has become a constant element in the Belgian diplomatic action, however this is proving increasingly challenging with the onset of a Congo fatigue. A dangerous trend in an electoral year and in a region that remains highly unstable.

Annick Schramme

examines the international cultural policy of Flanders. In the last decade of the previous century, the prime minister of Flanders used culture actively for the image building of Flanders abroad. Since 1999 this policy changed radically. For the new liberal-socio-democratic government international cultural policy was in the first place Arts and Cultural Policy. But this approach had its limits: there was a lack of an overall policy view and no cooperation between the ministries of Culture and Foreign Policy. Nevertheless opportunities are there if only ministers would cooperate. First, there is a growing interest in the international potential of the creative industries. Furthermore there are, next to the traditional instruments of the minister of foreign policy (cultural institutes, cultural treaties and diplomacy) new ways to cooperate abroad, e.g. through public or cultural diplomacy. These new tendencies are also present in the cultural cooperation between the Netherlands and Flanders. An example of this new approach is the Dutch-Flemish house in Brussels which opened in 2004.

Marc Hooghe

examines the foreign policy pursued by the care-taker government of Belgium. Since the 2007 federal elections, Belgium has been involved in an ongoing political crisis, and since June 2010 Belgian political parties have not even succeeded in forming a national government. This,

however, has not led to a stand-still with regard to Belgian foreign policy. The country fully complies with EU budgetary norms, it has been a successful rotating president of the European Union in 2010, and it participates in the military operation in Libya. There are two reasons for this remarkable continuity. The constitutional system allows for a care-taker government to take all 'necessary actions', and the definition of this notion has expanded as the crisis has continued. Second, the entire Belgian political elite (whether Dutch or French speaking) is strongly pro-European, and this allows for a strong pro-European policy that has the full support of Parliament. The fact that Belgian nationalism is only weakly developed makes the Belgian state vulnerable to regional nationalist movements, but it implies that Belgium does remain a powerful force working for European integration.

Vlaams/Belgische varia

(samenstelling Gerard J. Telkamp)

Marc Reynebeau

Een geschiedenis van België. Nieuwe uitgave.

Tielt: Lannoo, 2009; 333 blz.; 24,95 euro; ISBN: 978-90-2098622-8

Ook al is deze herziene editie van een in 2003 voor het eerst verschenen standaardwerk en bestseller van de historicus en journalist van het Vlaams kwaliteitsdagblad *De Standaard* Marc Reynebeau alweer ruim anderhalf jaar oud, wie een informatief, scherp maar niet

loodzwaar historisch achtergrondboek over ook de Belgische troebelen, grandeur en misère van het Koninkrijk België wil lezen, kan nog altijd heel goed terecht bij dit overzicht van wording en verwording van de Belgische staat. Hoofdstuk IV over de periode 1879-1893 heet

al 'Barsten In België'. En haalt België 2084? In ieder geval in de kunst... Het boek bevat een uitgebreide bibliografie en voortreffelijke namen- en zakenregisters, zij het nog zonder Bart De Wever.

Guido Fonteyn

Over de taalgrens. Van Komen naar Voeren.

Berchem: EPO, 2009; 180 blz.; 16,00 euro; ISBN: 978-90-6445-130-0

Deze reeks opstellen van de hand van voormalig sterjournalist van *De Standaard* Guido Fonteyn heeft als rode draad de Heilige Graal van de Vlaamse Beweging: de Taalgrens. Deze socio-linguïstische scheidslijn tussen Nederlands en Frans

sprekend België kreeg pas met de staatsrechtshervormingen van 1962-1963 wettelijk gestalte. De huidige perikelen over het dossier Brussel-Halle-Vilvoorde (BHV) lijken een verbijzondering van een kwestie die eerder in algemene zin werd uitge-

vochten. Wie een grens trekt, creëert altijd uitzonderingen. Fonteyn vertelt in vijftien etappes het ongerijmd verhaal van taalstrijd, taalbeweging en taalgrens, waarbij de zogeheten betwiste gebieden Komen en Voeren kop en staart vormen.

The Low Countries. Arts and Society in Flanders and The Netherlands [2011], no. 19.

Rekkem: Stichting *Ons Erfdeel*, 2011; 320 blz.; 37 euro (B), 39 euro (NL en rest Europa), 45 euro elders; ISSN: 0779-5815; ISBN: 978-90-79705-078

Het werk van de Stichting *Ons Erfdeel* kan niet genoeg worden geprezen, niet alleen vanwege het gelijknamig Vlaams-Nederlands cultureel kwartaalblad, met artikelen over alle takken van cultuur, samenleving, politiek en geschiedenis, alsmede steeds uitdijende reeksen in talrijke talen met boekjes over geschiedenis van de Lage Landen, de Nederlandse taal, dichtkunst en nog veel meer, maar nu al weer sinds bijna twee decennia met de kloeke jaarboeken

The Low Countries. Arts and Society in Flanders and the Netherlands. Dit is het beste visitekaartje of liever gezegd de beste staalkaart die het internationaal cultureel beleid van Vlaanderen en Nederland de internationale, vandaag de dag grotendeels Engelstalige wereld kan presenteren. Aangetekend dient overigens dat de Stichting en haar activiteiten honderd procent vrucht zijn van particuliere initiatieven en dat die zelfstandige, onafhankelijke opzet

alleen maar vertrouwen wekt van lezer en gebruiker. Dit 19de deel omvat onder meer een dertigtal opstellen over beeldvorming, met als openingsessay James Kennedy over het Gidsland dat bang geworden is; en als slotstuk Reiner Salverda over de rol van wereldtaal Engels in Nederland en de wereld: steeds belangrijker, maar niet alleen-zaligmakend.

Lukas Vander Taelen

Berichten uit Brussel. Leven in de hoofdstad.

Antwerpen: Houtekiet, 2010; 131 blz.; euro; ISBN: 978-90-8924-143-6

Historicus en politicus Lukas Vander Taelen woont sinds 1980 in het Brusselse Gewest. In 2004 verhuisde hij naar de Brusselse gemeente Vorst. Hij is sinds 2009 Vlaams volksvertegenwoordiger van de linkse, vooruitstrevende ecologische partij Groen! In *De Standaard* schreef hij in 2009 een column over de problemen die hij vrijwel dagelijks tegenkwam, vooral in een belendende buurt, 'die je zelfs met de meest multiculturele

vooringenomenheid niet anders dan als getto kunt omschrijven'. Zijn stuk lokte vele reacties uit, heel in de verte wellicht te vergelijken met die in Nederland indertijd op Paul Scheffers opstel over het multiculturele drama. In dit boekje werkt de auteur een aantal gedachten uit over heden en toekomst van de enige metropool die België rijk is, waarbij hij overigens ook uitbundig (*nomen est omen*) aandacht schenkt aan

de toestand van de talen, waar hij als Brusselse Vlaming mee geconfronteerd wordt (zie onder meer hoofdstuk 3 over de latente afkeer van Vlamingen). Vander Taelen als schepen, politicus en publicist wordt zelfs in de wielen gereden door zijn Franstalige ecologische broeders en zusters. Kortom, veel, maar niet alles gaat in België over taal en Brussel is het sociaal talenlab bij uitstek.

ALGEMENE REDACTIE INTERNATIONALE SPECTATOR

Dr J.Q.Th. (Jan) *Rood*, hoofdredacteur; hoofd strategisch onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, voorzitter Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ)

Drs P.A. (Peter) *Schregardus*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Drs G.J. (Gerard) *Telkamp*, eindredacteur, Instituut Clingendael

Prof. dr E. (Edwin) *Bakker*, hoogleraar terrorisme en contraterro-risisme aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden, directeur Centrum voor Terrorisme & Contraterro-risisme van Campus Den Haag

Prof. dr S. (Sven) *Biscop*, Directeur van het Programma 'Europe in the World' van het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen *Egmont* te Brussel, hoofdredacteur *Studia Diplomatica*, tevens gast-professor EU buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Universiteit Gent en aan het Europacollege te Brugge

Prof. dr D. (David) *Criekemans*, gastprofessor Belgisch en vergelijkend buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen, tevens docent Geopolitiek aan het International Centre for Geopolitical Studies (ICGS) te Genève en senior onderzoeker bij het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid

Dr E. (Edith) *Drieskens*, Senior Research Fellow, Clingendael Diplomatic Studies Programme, tevens verbonden aan de Katholieke Universiteit Leuven

Dr L.J. (Larissa) *van den Herik*, universitair hoofddocent, Grotius Centre for International Legal Studies, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

Prof.dr. P.R.J. (Paul) *Hoebink*, hoogleraar ontwikkelingssamenwerking aan de Radboud Universiteit Nijmegen, directeur Centre for International Development Studies (CIDIN) aan de Radboud Universiteit

Dr S. (Sipke) *de Hoop*, universitair hoofddocent Midden- en Oost-Europese geschiedenis, afdeling geschiedenis van de Faculteit der Letteren van de Rijksuniversiteit Groningen, tevens docent Conflict Studies & Post-Conflict Reconstruction, Nederlandse Defensie Academie (NLDA) te Breda

Prof.dr W. (Wil) *Hout*, Professor of Governance and International Political Economy, International Institute of Social Studies (ISS Den Haag), Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr M. (Mendeltje) *van Keulen*, Europa-adviseur bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal

Drs J.C. (Han) *Mulder*, oud-hoofdredacteur van het *Leidsch Dagblad*, oud-hoofd voorlichting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (VWS)

Prof.dr C.W.A.M. (Kees) *van Paridon*, hoogleraar economie in de Faculteit der Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof. dr R.A. (Ramses) *Wessel*, hoogleraar recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties aan de Universiteit Twente

Prof. dr J.W. (Jaap) *de Zwaan*, directeur Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag, tevens hoogleraar recht van de Europese Unie, sectie Europees Recht, Capaciteitsgroep Publiekrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

NIEUW VERSCHENEN...



Nienke de Deugd, Sipke de Hoop
en Stefan van der Poel
2011. 316 p. € 44,95
ISBN 978 90 232 4755 5

PERSPECTIEVEN OP MIDDEN- EN OOST-EUROPA

Een gedeelde ruimte waar het verleden maar geen geschiedenis wordt

De oude orde in Europa mag dan ruim twintig jaar geleden zijn ingestort, de contouren van een nieuwe orde blijven nog uiterst diffuus. Tegenstellingen die lange tijd onder de communistische deken lagen toegedeekt, werden plotseling weer zichtbaar.

Breuken dwingen doorgaans tot een hernieuwde zelfbepaling en een heroriëntatie op het verleden, processen die zelden probleemloos verlopen. In de afgelopen jaren zijn grenzen verschoven, identiteiten opnieuw geconstrueerd, economische modellen ingevoerd en samenwerkingsverbanden aangegaan.

Dit handboek bestaat uit drie delen. In het eerste gedeelte richt de aandacht zich op de grote rijken die een belangrijke rol speelden in de geschiedenis van Midden- en Oost-Europa. De politieke, economische, sociale en culturele ontwikkelingen in de afzonderlijke regio's en landen komen vervolgens aan bod in het tweede gedeelte. Thema's die tegenwoordig van bijzonder belang zijn voor Midden- en Oost-Europa, zoals het proces van integratie in de EU, de economische transformatie en het veiligheidsbeleid, staan centraal in het derde en laatste deel van dit handboek.

Perspectieven op Midden- en Oost-Europa biedt studenten Geschiedenis, Internationale Betrekkingen, Politicologie en mensen die zich verder in de regio willen verdiepen inzicht in de lange schaduw van de geschiedenis en de gevolgen hiervan voor transformatieprocessen in het heden.

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven


Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl

NIUW VERSCHENEN...



Martin Hetebrij
2011. 254 p. € 34,75
ISBN 978 90 232 4720 3

EEN GOED BESLUIT IS HET HALVE WERK

van politieke spelletjes tot excellente besluitvorming

Wat maakt van samenwerkende mensen een organisatie? Het antwoord is: besluitvorming. Organisaties zijn doordrenkt met besluitvorming. Besluitvorming bepaalt of mensen zich gewaardeerd voelen, of ze een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan hun dagelijkse werk. De kwaliteit van besluitvorming bepaalt de slagvaardigheid van organisaties en hun vermogen in te spelen op grote en kleine veranderingen. Besluitvorming is dan ook een zeer complex proces waarin veel mis kan gaan. In dit boek komen veel van die situaties aan de orde. Hoe zorg je ervoor dat individuen hun bijdrage leveren, zonder elkaar te overstemmen? Hoe stemmen medewerkers in met besluiten die niet hun voorkeur hebben? Wat kan leiderschap betekenen voor besluitvorming? Wanneer is een organisatie in staat om het niveau van besluitvorming te verhogen?

In *Een goed besluit is het halve werk* past Martin Hetebrij zijn theorie van communicatief management toe op besluitvormingsprocessen in organisaties. Centraal staat de manier waarop mensen in organisaties omgaan met macht en communicatie in besluitvorming. Stap voor stap analyseert hij het besluitvormingsproces. Aan de hand van uiteenlopende praktijkvoorbeelden toont hij de valkuilen en mogelijkheden om besluitvorming naar een hoger niveau te tillen. Op gestructureerde wijze laat hij zien hoe mensen door hun politieke handelen invloed kunnen uitoefenen. Daarbij wordt duidelijk dat kwaliteit niet vanzelfsprekend is: er ligt een wereld van verschil tussen politieke spelletjes en excellente besluitvorming.

De auteur

Martin Hetebrij werkt vanaf 1990 aan de ontwikkeling van communicatief management, zijn theorie over de werking van macht en communicatie in organisaties. In 2006 verscheen *Macht en politiek handelen in organisaties*, waarin hij zijn theorie toespitst op individuele spelers in organisaties. Martin Hetebrij is mede grondlegger van trainings- en adviesbureau De Politieke Dimensie.

Meer informatie en online bestellen:
www.vangorcum.nl of bel 0592 37 95 56

www.vangorcum.nl/nieuwsbrief
altijd op de hoogte van de nieuwste uitgaven


Van Gorcum

Koninklijke Van Gorcum BV
Postbus 43
9400 AA Assen
[e] verkoop@vangorcum.nl