

TEN GELEIDE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BRUSSEL, SEPTEMBER 2014

Deel 1

Een nieuwe staat
en een nieuwe kroon
in het negentiende-eeuwse
Europese machtsevenwicht
(1830-1848)

DE BELGISCHE REVOLUTIE EN DE NEGENTIENDE-EEUWSE WERELDORDE (1830-1833)

1. VAN REVOLTE TOT REVOLUTIE

De oorzaken van de rellen van augustus 1830 in Brussel moeten voor een eigentijds waarnemer moeilijk te omschrijven zijn geweest: waren ze een echo van de Parijse Juli-revolutie, een proletarische hongeropstand, een opstand van het katholieke zuiden tegen het protestantse noorden, een liberale verwerping van een absolutistische monarchie?

Wat op 25 augustus begon als een manifestatie van enkele jonge Franstalige intellectuelen, zou snel een eigen leven gaan leiden en, ongewild, de politieke landkaart van Europa ter discussie stellen.

De eerste reacties van de Nederlandse koning Willem I toonden zijn onbeslistheid over de te volgen weg. Op 28 augustus 1830 besliste hij zijn twee zonen aan het hoofd van een 13.000 man sterke troepenmacht naar het zuiden te sturen. Hij besloot echter ook in te gaan op de vraag van de Belgische opstandelingen voor een bijeenroeping van een buitengewone Staten-Generaal. Maar nog steeds op diezelfde dag polste hij ook zijn zwager, de Pruisische koning Frederik Willem III naar diens bereidheid hem, indien nodig, militair te steunen bij het onderdrukken van de rebellie.¹

In eigen land nam Willem I inzake de internationale positie van het Verenigd Koninkrijk een wat aparte plaats in. Hij was een van de weinige Nederlanders die de economische complementariteit tussen het industriële zuiden en het handeldrijvende noorden doelbewust nagestreefd had. Toen de Verdragen van Parijs van 1814 en 1815 zowel de Oostenrijkse Nederlanden, het Groothertogdom Luxemburg als het vroegere prinsbisdom Luik hadden toegewezen aan het Huis van Oranje, was dat voor Willem I slechts een eerste stap in de territoriale verruiming van Nederland, dat hij wenste uit te breiden op de linkeroever van de Rijn tot aan de Moezel.² Op die manier zou Nederland kunnen uitgroeien tot een van de grote Europese mogendheden. De macht van deze Nederlandse mogendheid zou gebaseerd zijn op de complementariteit van de noordelijke economie (handel en scheepvaart) en de zuidelijke (industrie), waarbij de kolonies dienst deden als bindmiddel: afzetgebied voor de producten van de Belgische industrie, vervoerd met Hollandse schepen die op de terugreis koloniale waren aanvoerden.³ Die oriëntatie, welke stoelde op dynastieke en machtspolitieke motieven, botste evenwel met

de belangen en visies van de Amsterdamse kooplieden, die niet alleen in Antwerpen een commerciële concurrent zagen, maar die vooral ‘geporteerd waren voor een politiek van vrede, onthouding en neutraliteit ten aanzien van de Europees-continentale verwickelingen’.⁴

Het buitenlands beleid van het Verenigd Koninkrijk stond evenwel sterk onder de persoonlijke leiding van Willem I, op basis van de grondwet die hem de bevoegdheid gaf zelfstandig richtlijnen over het buitenlands beleid vast te leggen.⁵ Het verlies van zijn zuidelijke provincies impliceerde voor Willem I dat zijn streven naar de status van grote mogendheid onuitvoerbaar zou worden.

Onder meer door het optreden van de inderhaast door de burgerij opgerichte burgerwacht was tegen 1 september de sociale onrust in de zuidelijke provincies nagenoeg overal bedaard, op Luik na.⁶ Steun kreeg Willem trouwens ook van de Belgische burgerij. Op 8 september namen Antwerpse industriëlen in een schrijven aan de Nederlandse vorst afstand van de rellen in België, omdat ze beseften dat de scheiding van beide landsdelen zeker voor Antwerpen, maar naar eigen zeggen ook voor de rest van de Belgische handel en industrie, nefaste gevolgen zou hebben.⁷ De Belgische opstandelingen, van hun kant, vroegen in essentie aan hun Nederlandse vorst om hun een vorm van bestuurlijke autonomie te verstrekken: twee aparte regeringen, onafhankelijk van elkaar, maar beide onder het Huis van Oranje.⁸ Zelfs de meest radicale leiders van de Belgische rebelle, zoals de Brusselse francofiële advocaat Alexandre Gendebien, hadden zich uitgesproken ten gunste van de Prins van Oranje, de oudste zoon van Willem en Nederlands kroonprins.⁹ Op die manier zou het zuiden, dat zichzelf zag als een dynamisch, industrieel centrum, niet langer verplicht zijn het door hen beschouwde stagnerende en reactionaire noorden mee te torsen, maar terzelfder tijd blijven profiteren van de Nederlandse en de koloniale afzetmarkten.¹⁰ Tijdens zijn openingstoespraak voor de Staten-Generaal, op 13 september, sloot Willem deze bestuurlijke scheiding niet uit en op 29 september nam de Staten-Generaal in die zin een beslissing.

Die scheiding was toen echter zinloos geworden. Begin september was de spanning in Brussel opnieuw toegenomen en waren de eerste barricades opgeworpen na berichten over het oprukkende Nederlandse leger. De Belgische opstandelingen waren echter verdeeld tussen gematigden en extremisten (*avancés*) en in Brussel heerste anarchie.¹¹ Tien dagen na de opening van de Staten-Generaal was het Nederlandse leger tot de aanval op Brussel overgegaan en had het daarmee een einde gemaakt aan de verdeeldheid onder de Brusselse opstandelingen. De troepen stootten er dan ook op een onverwachte en spontane tegenstand. In de nacht van 26 september, vier dagen na het begin van de gevechten, trokken de Nederlandse troepen zich onverwacht uit Brussel terug, als gevolg van het uitblijven van de verhoopte steun van de bevolking, de onervarenheid van het geregelde leger voor dit soort operaties en de terughoudendheid van prins Frederik om voluit militair geweld te gebruiken om de opstand te onderdrukken. Op de meeste plaatsen elders in het land desintegreerde het Nederlandse leger als gevolg van de desertie van de

Belgische militairen en de ontmoediging van hun Nederlandse collega's.¹² Op 2 oktober richtte Nederland zich formeel tot Pruisen, Rusland, Oostenrijk en Engeland met het verzoek om militaire bijstand met het doel de afscheiding van de zuidelijke provincies ongedaan te maken.

De zelfgekozen politieke leiders van de Belgische revolte, van wie de meesten gevlucht waren voor het naderende Nederlandse leger, waren intussen naar Brussel teruggekeerd en vulden er het vrijgekomen politieke vacuüm op. Steeds meer Belgische vrijwilligers, buitenlandse revolutionairen en avonturiers zakten af naar Brussel. De revolte werd een revolutie: wat aanvankelijk een diffuse beweging voor meer autonomie was, werd nu als gevolg van het Nederlandse militaire optreden een stormloop naar een boeidscheiding, een nationale onafhankelijkheid.¹³ Op 26 september riep een Voorlopig Bewind zichzelf uit tot een voorlopige regering, bestaande uit overwegend jonge liberale advocaten. Op 4 oktober verklaarde dit Voorlopig Bewind dat de Belgische provincies die zich gewapenderhand hadden losgerukt van Nederland, een onafhankelijke staat zouden vormen (maar liet na deze beslissing te melden aan de Europese mogendheden). Daarmee was de nieuwe staat België geboren. Het Voorlopig Bewind decreteerde vervolgens een aantal beslissingen om in het bestuurlijke vacuüm te voorzien. Het schreef ook verkiezingen uit voor een grondwetgevende vergadering, die, naar analogie van het Amerikaanse voorbeeld en van de Brabantse Revolutie, 'Nationaal Congres' zou genoemd worden. De verkiezingen vonden plaats op 3 november 1830, één dag voor in Londen een internationale conferentie zich zou buigen over de gevolgen van de Belgische rebellie.

Het bombardement van Antwerpen op 27 oktober (wat het imago van het Huis van Nassau verder aantastte) en de verovering van Venlo door de Belgische generaal Daine, op 11 november, waren de laatste wapenfeiten. Op de citadels van Antwerpen en Maastricht na had het Nederlandse leger zich uit alle Belgische provincies teruggetrokken.

2. BREUK MET DE BESTAANDE WERELDORDENING

De Belgische revolutie was een frontale botsing met de bestaande wereldordering, uitgetekend door de toenmalige grootmachten na de napoleontische expansie en oorlogen en vastgelegd in de Slotakte van het Congres van Wenen van 9 juni 1815. Daar hadden de overwinnaars van Napoleon de politieke landkaart van Europa hertekend met de bedoeling de onrust van de voorbije 25 jaar, die zowel de externe als de interne ordening zwaar op de proef had gesteld, voortaan te vermijden.

De band tussen externe en interne orde, tussen binnen- en buitenlandse politiek, was voor de eigentijdse vorsten een evidentie. De napoleontische expansie had in vele landen kunnen rekenen op de steun van revolutionaire sympathisanten die hierin een hefboom hadden gezien van revolutionaire hervormingen die een einde zouden beteke-

nen van de monarchistische legitimiteit. In de Duitse staten daarentegen ontstond, in reactie op de Franse expansie, voor het eerst een nationale beweging die zich niet alleen afzette tegen de universalistische claims van de Verlichting (die geacht werden aan de basis te liggen van het Franse expansionisme), maar tevens tegen de eigen verfranste en kosmopolitische elite. De vorsten hoopten dus zowel het Franse expansionisme als dergelijke uitbarstingen van nationaal enthousiasme die voor hun machtspositie even gevaarlijk waren, te onderdrukken. De Restauratie werd hun beleidslijn voor de komende dertig jaar.¹⁴

Het behoud van de externe orde impliceerde een machtsevenwicht waarbij de nationale belangen en de ambities van de Europese mogendheden met elkaar in evenwicht werden gehouden; het behoud van de interne orde, van zijn kant, veronderstelde de gezamenlijke wil om na de omwentelingen van de Franse revolutie en het napoleontische expansionisme elke vorm van revolutionaire neiging in Europa te onderdrukken. Het eerste was in principe vrij eenvoudig, zolang er een consensus bestond onder de mogendheden. Het tweede was moeilijker, aangezien de nieuwe politieke ideeën van de Franse revolutie, en in de eerste plaats de nationale aspiraties, onomkeerbaar waren geworden. De vorsten hoopten een status quo voldoende lang te kunnen volhouden zodat de oude, absolutistische ideeën opnieuw in de geesten verankerd geraakten en daardoor de nieuwe verdrongen. De optimisten onder hen geloofden dat dit realiseerbaar was; de overigen legden zich neer bij een eeuwigdurende repressie.¹⁵ Deze wereldorde kende sedert 1815 geen grootschalig Europees conflict meer, maar had wel af te rekenen met veel interne onrust. In november 1819 was, op voorstel van de Oostenrijkse kanselier Metternich, het recht van de mogendheden om tussen te komen ingeval interne onlusten in een van de mogendheden de rust bij de overige mogendheden zou verstoren, formeel vastgelegd.¹⁶ Op die manier werd tussenbeide gekomen om de door God geschonken soevereiniteit van vorsten en de hiërarchische sociale orde opnieuw te herstellen in Napels en Sicilië, Piemonte en Spanje.

De externe orde werd gehandhaafd door onder de vijf Europese grootmachten het evenwicht te herstellen dat bestond vóór de revolutionaire expansie van Frankrijk. Geen enkele grootmacht mocht sterk genoeg zijn om een gevaar te betekenen voor de andere. 'Secundaire' staten, zoals Spanje, Portugal of de Scandinavische landen, zouden dienst doen als buffers tussen de mogendheden en, in geval van conflict, als een middel om het machtsevenwicht te herstellen (door zich te scharen aan de zijde van de aangevallene). Voor secundaire staten was het behoud van de vrede, en dus van dit machtsevenwicht, de belangrijkste waarborg voor hun voortbestaan.¹⁷

Het Europese machtsevenwicht beoogde in de eerste plaats een dam op te werpen tegen Frankrijk, dat beschouwd werd als een inherent agressieve en destabiliserende mogendheid.¹⁸ Een *cordon sanitaire* van sterke staten werd rond Frankrijk aangelegd om een herhaling van het napoleontische experiment te voorkomen en een natuurlijk evenwicht te brengen tussen dit land en de Duitse staten. Frankrijks oostelijke grens werd