

## **VII. Buitenlandse politiek / Politique étrangère**

PETER VAN KEMSEKE

«België in de Veiligheidsraad 1946-2006»

Leuven, Acco, 2007, 127 p.

Het boek *België in de Veiligheidsraad 1946-2006* is de derde publicatie in de reeks 'Wereldvisie', uitgegeven door de Vereniging voor de Verenigde Naties. Met deze reeks wil de Vereniging toegankelijk geschreven boeken uitbrengen, waarin de activiteiten van de Verenigde Naties in ruime zin kritisch in kaart worden gebracht. In het boek gaat Peter Van Kemseke dieper in op de geschiedenis van de Belgische lidmaatschappen van de Veiligheidsraad (1947-1948; 1955-1956; 1971-1972; 1991-1992), en dit naar aanleiding van de vijfde keer dat de Belgische regering een vertegenwoordiger naar de raad kan sturen (2007-2008). Niet alleen worden de vier voorgaande lidmaatschappen onder de loep genomen, er worden ook hoofdstukken besteed aan de Belgische posities ten tijde van de oprichting van de Verenigde Naties (1944-1945), aan de evoluties die de Veiligheidsraad doormaakte in de periode na het laatste lidmaatschap van België van de raad in 1991-1992, en aan de samenstelling en de procedures die de Raad kenmerken in 2007 (en het debat daaromtrent), op de vooravond van het huidige lidmaatschap van de raad. De uiteenzetting van Van Kemseke wordt vervolledigd door een aantal interviews die VRT-journalist Tim Pauwels afnam met Belgen die actief waren/zijn in de wereld van het multilateralisme: diplomaat Etienne Davignon, rechter in het Joegoslavië-tribunaal Chris Van

Den Wyngaert, UNAIDS-directeur Peter Piot, en zangeres en UNICEF *goodwill*-ambassadrice Axelle Red.

In een goed en boeiend geschreven relaas zet Peter Van Kemseke een aantal van de belangrijkste momenten in de geschiedenis van de Belgische bijdrage aan de stichting van de VN en de werking van de Veiligheidsraad uiteen. Op heldere wijze weeft hij in zijn verhaal aspecten van het naoorlogse Belgische buitenlandse beleid, de multilaterale componenten van dit beleid, de evoluties binnen het VN-systeem, en de bredere internationaal-politieke context (zoals de Koude Oorlog, het dekolonisatieproces, de post-Koude Oorlog periode en meer dan een halve eeuw conflicten in het Midden-Oosten) aan elkaar tot een overzichtelijk en bevattelijk geheel.

Het verhaal begint met de oprichting van de VN in San Francisco in april 1945, en het geringe enthousiasme dat België aan de dag legde ten aanzien van de nieuwe mondiale veiligheidsorganisatie en het systeem van mondiale collectieve veiligheid. Het eerste lidmaatschap van België in de Veiligheidsraad in 1947-1948 vond plaats in de context van de vijandige bipolarisering van de internationale betrekkingen, toen de werking van de VN steeds meer overschaduwd en uiteindelijk grotendeels verhinderd werd door de Koude Oorlog. Het bipolaire gebruik van het veto verlamde de Veiligheidsraad. Naast de vijandige bipolarisering, die alle activiteiten van de raad beïnvloedde, stonden in deze jaren voornamelijk de Griekse en Indonesische kwesties en het conflict in het Midden-Oosten op de agenda. Tijdens het lidmaatschap van

1955-1956 vormde het Midden-Oosten de voornaamste focus van de werkzaamheden van de leden van de Veiligheidsraad. Zowel de Palestijnse kwestie als de Suez-crisis bepaalden de agenda.

Enkele jaren volgde het dieptepunt in de relaties tussen België en de Verenigde Naties. Tijdens het problematische onafhankelijkheidsproces van Congo kwam België in moeilijk multilateraal vaarwater terecht. De wereldorganisatie, die door het dekolonisatieproces steeds meer een nieuw, daadwerkelijk *mondialer* karakter kreeg, keerde zich tegen de Belgische militaire interventie in Congo. De relaties tussen België en de VN geraakten verzuurd en het vergde een jarenlang herstelproces om de betrekkingen te normaliseren.

In 1971-1972 was België opnieuw klaar om een zetel in de raad te bekleden. Op de agenda stonden voornamelijk het dekolonisatieproces in Afrika (Portugees Afrika en Zuid-Rhodesië), de apartheid in Zuid-Afrika, en opnieuw, onvermijdelijk, het Midden-Oosten. Al bij al betrof het deze keer, in de woorden van Etienne Davignon, een 'kalme periode'. Dat kon niet gezegd worden van het vierde lidmaatschap van de Veiligheidsraad, tijdens de periode na de val van het IJzeren Gordijn en de ineenstorting van de Sovjet-Unie. De hoop op een nieuwe wereldorde, waarin de VN eindelijk hun volle potentieel zouden kunnen waarmaken, werd ernstig gedeukt door een reeks conflicten in Somalië, Rwanda en het uiteengevallen Joegoslavië. Ondanks de ontuchtering slaagden de VN er toch in hun werkterrein gevoelig uit te breiden, waardoor het veiligheidsconcept steeds

breder geïnterpreteerd werd zodat ook mensenrechten en een humanitaire agenda aan bod konden komen. Tijdens zijn vijfde lidmaatschap van de Veiligheidsraad wordt België nu geconfronteerd met de VN na de Amerikaanse invasie in Irak, een periode waarin het multilateralisme enerzijds werd uitgedaagd door het unilateralisme van de hegemon in het internationaal-politieke systeem en anderzijds door het debat over een hervorming van de Veiligheidsraad en een verdere diversificatie van de agenda van de VN.

Peter Van Kemseke slaagt erin deze geschiedenis beknopt, maar bijzonder inzichtelijk over te brengen. Hij geeft ook enkele rode draden aan die doorheen het verhaal lopen. Ten eerste stelt hij dat voor België in de Veiligheidsraad een rol van bemiddelaar was weggelegd. Ten tweede betoogt hij dat de Belgische diplomatie consequent een Europese dimensie trachtte te geven aan haar lidmaatschap in de Veiligheidsraad. Van Kemseke vermeldt dat België zich doorgaans "gematigd-pragmatisch gedroeg, als een overtuigd verdediger van de internationale rechtsorde, met een brede visie op veiligheid die onder meer rekening houdt met de socio-economische oorzaken van een conflict". Hoewel deze kenmerken herhaaldelijk terugkeren in het multilaterale beleid van België, determineren ze volgens de auteur het Belgische beleid niet. Elke specifieke uitdaging vroeg in het verleden immers om een specifiek antwoord. En, aldus Van Kemseke, bij momenten kon dat Belgische antwoord zelfs vrij radicaal afwijken van de bovengenoemde kenmerken, bijvoorbeeld toen België zijn koloniale belangen wilde veiligstellen (p. 12).

Ik vraag me echter af, zeker voor een eerste periode van 1945 tot begin jaren 1960, of de door nationale belangen geïnspireerde afwijkingen op het multilaterale streven in het Belgisch beleid misschien niet zozeer afwijkingen waren van de norm, maar veeleer een *gevolg* waren van beleidskeuzes en preferenties die de Belgische diplomatie maakte in de onmiddellijke naoorlogse periode, en aldus ingebakken zaten in de Belgische houding ten aanzien van de VN en het multilaterale systeem van mondiale collectieve veiligheid. Dit zou erop kunnen wijzen dat er doorheen het Belgische multilaterale buitenlandse beleid nog een andere, misschien een nog interessantere rode draad kan worden blootgelegd. Deze rode draad refereert aan de vraag in welke mate de Belgische diplomatie in de periode 1945-2006 – en bij uitbreiding eigenlijk vanaf 1919, de stichting van de Volkenbond – effectieve veiligheidsgaranties zag in het systeem van mondiale collectieve veiligheid. Of specifieker : de vraag naar de opvattingen van de Belgische diplomatie over welk niveau van internationale samenwerking België de meest effectieve veiligheidsgaranties en mogelijkheden tot realisatie van de fundamentele Belgische belangen kon bieden. Dit verwijst naar de spanning tussen het streven naar multilateralisme op niveau van de VN enerzijds, en de realisatie van nationale (of koloniale/Atlantische/Westerse) belangen anderzijds, waarmee natuurlijk elke lidstaat van de VN geconfronteerd wordt. Het is een spanning die ook refereert aan één van de klassieke problemen in de Internationale Betrekkingen : in welke mate, op welke wijze, en op welk niveau is multilaterale samenwerking tussen staten mogelijk ? Het is dit probleem waarrond enkele grote scholen zijn ontstaan in

de Theorie van de Internationale Betrekkingen : internationalisme en imperialisme in het interbellum, realisme en liberalisme na de oorlog.

Het was interessant geweest indien Peter Van Kemseke deze spanning expliciet als één van de aandachtspunten of centrale vragen van het boek had genomen. Uiteraard komt de gespannen verhouding tussen nationaal belang en multilateralisme enkele malen voldoende uitgebreid aan bod (bijvoorbeeld in de uiteenzettingen over de Suez-crisis in 1956, het debat over de uitbreiding van de VN, en natuurlijk de crisis rond Congo), maar ze had explicieter als thema uitgewerkt kunnen worden, en als onderzoeksvraag of als centraal aandachtspunt genomen kunnen worden. Omdat dit in het boek niet gebeurt, wordt onvoldoende duidelijk wat nu precies de visies waren van de Belgische diplomatieke elite op dit probleem van de verhouding van het nationale belang tot de principes van multilateralisme, collectieve veiligheid en internationale samenwerking, en hoe deze visies evolueerden. Dit is geen onbelangrijke vraag in de studie van het buitenlands beleid van een kleine staat, en niet toevallig hebben ook een aantal Belgische beleidsmakers en diplomaten hierover gepubliceerd (van Rolin en Hymans tot Kaeckenbeeck, Loridan en Van Langenhove).

Vaak wordt aangenomen dat kleine staten overtuigd het multilateralisme en internationalisme aanhangen. Het citaat van Paul-Henri Spaak uit 1942 aan het begin van het boek (*“la coopération internationale est la manifestation même de la sagesse la plus haute”*) wil refereren aan deze internationalistische opvatting van

Belgische beleidsmakers en diplomaten. In zijn inleiding op het boek verwijst ook Jan Wouters naar dit citaat om “een visie en geloof in multilateralisme” vanwege de Belgen aan te geven. In werkelijkheid was de Belgische positie echter complexer, zoals de houding van Belgische politici en diplomaten ten aanzien van de VN in de onmiddellijke naoorlogse periode aantoont. De Belgen waren veeleer sceptisch ten aanzien van de effectieve veiligheidsgaranties en mogelijkheden tot realisatie van de fundamentele Belgische belangen die het systeem van mondiale collectieve veiligheid kon bieden.

Deze positie mag ons niet verbazen, omdat ze in het verlengde ligt van de sceptische en wantrouwige houding van de Belgische diplomatieke en politieke elite ten aanzien van de Volkenbond in 1919-1920 en doorheen het interbellum. Het multilaterale voluntarisme van Henri Rolin vormde op deze ingesteldheid eerder de uitzondering dan de regel, terwijl de activiteiten van Paul Hymans in Genève diens pragmatische houding ten aanzien van de Volkenbond in de Belgische ministerraad enigszins verborgen. De Belgische diplomatie streefde tijdens de jaren 1920 vooral naar een Britse veiligheidsgarantie. Tijdens de Tweede Wereldoorlog evolueerde dit enigszins: de eerste naoorlogse jaren streefde de Belgische diplomatie vooral naar een regionale entente onder Brits leiderschap. In het kader van een dergelijk, geografisch duidelijk afgebakend en beperkt systeem van internationale samenwerking, was de

Belgische diplomatieke elite zeker bereid om opofferingen te doen op het vlak van de nationale soevereiniteit. Het niveau van mondiale collectieve veiligheid (de VN) stond voor de Belgische diplomatieke en politieke elite echter te hoog, boven de eigenlijke geografische ‘belangensfeer’ van België, om effectieve veiligheidsgaranties te kunnen bieden.

Dit kan ook duidelijk gemaakt worden door het bovengenoemde citaat terug te plaatsen in zijn context<sup>5</sup>. Met betrekking tot een mondiale organisatie zei Spaak in 1942:

*“En ce qui me concerne et je crois pouvoir affirmer en ce qui concerne mon pays, une telle solution serait considérée comme une solution parfaite. Mais je dois avouer que l’ampleur de la chose me déconcerte un peu et que je ne réalise pas très bien les modalités du système qui pourrait être créé.*

*J’ai un peu peur, je le confesse, que nous soyons là devant une de ces conceptions qui ont le mérite d’être grandioses et le défaut de l’être trop et j’ajoute que ce que je vois autour de moi pour le moment me fait craindre que nous ne soyons pas encore assez pénétrés par la vertu de coopération internationale pour accepter les sacrifices que tout cela comporterait.*

*Je répète les sacrifices. Ce qui me paraît manquer le plus au monde, c’est la compréhension que la coopération internationale représente en vue d’un bien-être général et peut-être assez lointain, des sacrifices individuels et immédiats, sans doute considérables. C’est-à-dire que la coopération internationale est la*

<sup>5</sup> Ik vermoed dat het citaat afkomstig is uit P.-F. Smets, *La Pensée européenne et atlantique de Paul-Henri Spaak (1942-1972)*, Brussel, Goemaere, 1980, p. 18-19.

*manifestation même de la sagesse la plus haute.*

*Combien d'hommes et combien de peuples sont capables de l'appliquer ?*

*Pour moi, cette solution, si tentante soit-elle, est donc une solution peu probable et je voudrais examiner la chose sous un angle plus restreint et aussi plus européen.*

*Pour moi, le centre du problème de la paix de demain se trouve ici, en Angleterre.*

*Toute la question est de savoir si oui ou non l'Angleterre saura ou voudra assumer le rôle de leader de l'Europe?*

Deze passage verduidelijkt veel over het denken van Spaak en van de diplomatieke elite in die periode. In 1945 was deze visie niet fundamenteel gewijzigd. Er was weinig overtuigd enthousiasme voor de VN. Dit had niet alleen te maken met de kwestie van het veto en de dominantie van de grootmachten in San Francisco. De Belgen zagen in de nieuwe organisatie weinig effectieve of concrete waarborgen voor de veiligheid van België, noch reële kansen om de fundamentele Belgische belangen te realiseren. Deze lagen veeleer in een voortdurende alliantie tussen de grootmachten en vooral in regionale samenwerking in West-Europa, geleid door Groot-Brittannië. De oprichting van de VN leidde in Belgische politieke kringen bovendien ook tot een zekere vrees over de positie die de organisatie zou innemen ten aanzien van de Belgische heerschappij over Congo (zie bijvoorbeeld het debat in de senaat over de VN in december 1945).

Naar mijn gevoel had de auteur in hoofdstuk I van het boek deze zienswijze van Spaak en zijn diplomaten ten aanzien van multilateralisme en collectieve

veiligheid meer in de verf kunnen zetten. Peter Van Kemseke vermeldt weliswaar dat Spaak “niet helemaal tevreden was” en dat zijn voorkeur uitging naar regionale veiligheid. Niettemin, door deze positie nog meer uit te werken en te problematiseren in het licht van het bovenvermelde probleem – welk niveau van internationale samenwerking biedt de meest effectieve veiligheids garanties voor een kleine staat? – was het mogelijk geweest in de daaropvolgende hoofdstukken de spanning tussen multilaterale en Belgische (koloniale/Atlantische/Westerse) belangen scherper en systematischer uit te werken. Ook was het dan mogelijk geweest de houding van de Belgische diplomatie in de Suez-crisis (toen Spaak veeleer de Westerse en Atlantische kaart trok dan die van de VN), de kwestie van de uitbreiding van de VN in 1955-1959 en tijdens de Congo-crisis niet te begrijpen als afwijkingen, maar als posities die inherent waren aan de uitgangspunten van het Belgisch buitenlands beleid.

*Maarten Van Alstein*