

De politicus, de diplomaat en de deskundige in het veiligheidsbeleid

door Louis TOBBACK,

Volksvertegenwoordiger.



Het wordt soms voorgesteld dat gebrek aan deskundigheid het zwarte gat is van de besluitvorming inzake buitenlandse politiek en defensie. Als remedie wordt dan vooropgeschoven dat wat meer rationaliteit (tegenover het moralisme van de publieke opinie), wat meer realisme (tegenover de ideologen van « rechtse en linkse signatuur ») en — uiteraard — wat meer deskundigheid en informatie (tegenover de « vervlaking » van het televisienieuws en de verkiezingsgebonden kortzichtigheid van de politici) bij machte zouden zijn de verbroken consensus in het buitenlands beleid weer te lijmen en een coherente en zinvolle aanpak te realiseren.

Onafgezien de vraag of er ergens een beëdigd individu kan bestaan die diploma's van rationaliteit, realisme en deskundigheid kan verstrekken, schort er toch wat aan zulk een — ongetwijfeld goed bedoelde — voorstelling van zaken. Over het hoofd wordt gezien dat elke optie inzake buitenlandse politiek, dat elke uitspraak inzake defensie een vertrekpunt heeft. En dat vertrekpunt heeft geen uitstaans met deskundigheid.

Het was Daniel Yergin die in zijn *Shattered Peace* hiervoor de term « axioma » hanteerde. Yergin beschrijft hoe in de elite van de Amerikaanse buitenlandse politiek vanaf 1944 twee scholen tegenover elkaar staan, die elk vertrekken van een eigen axioma. Het Riga-axioma ging ervan uit dat de Sovjetunie een revolutionaire Staat was uit op wereldoverheersing en waarmee dus nooit enige vorm van coëxistentie mogelijk zou zijn. Het Yalta-axioma daarentegen geloofde dat de Sovjetunie een traditionele grootmachtenpolitiek wou voeren in het bestaande internationale systeem en er dus geen behoefte aan had precies dat systeem overboord te gooien. Zulke axioma's hebben geen uitstaans met deskundigheid, maar met overtuigingen, uitgangspunten — die nadien telkens weer aan de werkelijkheid moeten getoetst worden.

« Deskundigheid » en uitgangspunten mogen nooit elkaars plaats innemen, of je institutionaliseert wat vaker in dit land gebeurt: dat zogenaamde deskundigen het besluitvormingsproces in eigen handen nemen, op een ondoorzichtige manier hun beslissingen opdringen en gevrijwaard blijven van democratische en parlementaire controle, laat staan inspraak.

Dat alleszins lijkt mij een van de conclusies te zijn die je uit de analyse van Philippe Manigart kan halen: wie het meest in de schijnwerpers staat en uit eerlijke bekommernis onrustwekkende ontwikkelingen in defensie en buitenlandse zaken in vraag stelt — zoals de vredesbeweging — heeft uiteindelijk de minste invloed. Organisaties daarentegen die zich het gemakkelijkst aan de publieke controle kunnen onttrekken — zoals de generale staf of de NAVO — hebben daarentegen een heel wat dikkere vinger in de pap.

Wie in dit land beslist uiteindelijk over defensie en buitenlandse politiek?

Dat het de publieke opinie niet is, weet men onderhand al wel. Anders waren er geen kruisraketten opgesteld in ons land.

Dat het al evenmin het parlement is, moet ook nog maar eens gezegd worden. Behalve het Amerikaanse Congres komen de andere Westerse parlementen er niet aan te pas. Aan parlementairen komt het toe internationale verdragen te bekrachtigen en daar houdt de parlementaire rol inzake buitenlandse politiek mee op. Als parlementairen een rol wordt gegund dan is het er een van louter toeschouwer. Hoe anders kunnen de gebeurtenissen van 15 maart 1985 verklaard worden, waarbij een eerste minister het parlement inlicht over de opstelling van kruisraketten in dit land terwijl hij het licht al lang op groen gezet heeft en Amerikaanse transportvliegtuigen al uren in de lucht hangen? Tot in het Amerikaanse Congres toe werd raar opgekeken bij zoveel respect voor het Belgische parlementaire bestel.

Als het niet de publieke opinie is en niet het parlement, bepaalt de Minister van Buitenlandse Betrekkingen dan misschien het verloop van de gebeurtenissen?

Er lijkt mij sinds de tweede wereldoorlog een onherroepelijk proces aan de gang waarin Buitenlandse Zaken alsmaar meer de leiding over het buitenlands beleid verliest. Er zijn daar vooreerst de collega-ministers die elk op hun terrein aan buitenlandse politiek doen. Ik constateer dat een Minister van Justitie in Londen gaat beraadslagen over internationale anti-terrorismecoördinatie, zonder enig contact met Buitenlandse Zaken. Hetzelfde gaat op voor Volksgezondheid, Ontwikkelingssamenwerking, Arbeid en Tewerkstelling, en zelfs voor Economische Zaken. Brengen wij nog even het Pégard-feuilleton in herinnering, waarbij Buitenlandse Zaken een boormachine voor de Sovjetunie naar Cocom doorsluis, waar

het op een Amerikaans *njet* botst, terwijl twee maand later zijn collega van Economische Zaken op eigen verantwoordelijkheid precies dezelfde machine naar precies hetzelfde land laat uitvoeren.

Deze versplintering van de besluitvorming zet zich in zowat alle Westerse landen door en de coherentie van de buitenlandse politiek wordt er niet groter op. In sommige landen probeert men dat op te lossen via een interministeriële coördinatie, in andere — Canada is daar een voorbeeld van — door sommige van die gespecialiseerde ministeries onder te brengen bij Buitenlandse Zaken, dat aldus een soort super-ministerie wordt. Maar — en ik wil in het midden laten of dit alleen in België het geval is — daar houdt het niet mee op. Iedereen zal het erover eens zijn dat in het koppel Landsverdediging - Buitenlandse Zaken het eerste ondergeschikt zou moeten zijn aan het tweede. Zeker sinds de Harmeloefening van de jaren 60 en 70 heeft niemand in dit land nog in twijfel getrokken dat een politieke benadering van de veiligheidspolitiek een grotere rol toebedeeld moet krijgen dan de militaire. Die tijd lijkt echter ook weer achter ons te liggen. Ik zie een Minister van Defensie eind oktober 1986 naar de Schotse Highlands trekken voor een vergadering met zijn collega's en daar, ten eerste, het Amerikaanse Star-Wars-programma onderschrijven — waarover noch de Belgische regering noch de Minister van Buitenlandse Betrekkingen een beslissing hebben genomen; ten tweede, de Amerikaanse president hun steun toezeggen voor zijn optreden in Reykjavik; en, ten derde, hoog afgeven op het gevaar van een tactisch nucleair overwicht, wat bij sommigen de indruk heeft nagelaten dat wij binnenkort gevraagd gaan worden om meer tactische kernwapens in West-Europa op te stellen en dat er geen akkoord over de verwijdering van middellange-afstands-raketten zal gesloten worden voordat er wat aan het tactische arsenaal verandert. Wie zou verwachten dat voor zulk een belangrijke vergadering de Minister van Defensie op voorhand even zou overleg hebben gepleegd met zijn collega op Buitenlandse Zaken, vergist zich. Hij speelde er cavalier seul en plaatste de hele regering voor voldongen feiten. Trouwens, die regering had het te druk met het zoeken naar een oplossing voor het Voerense probleem, zodat er geen momentje afkon om wat te gaan bomen over kernwapens en de toekomst van deze planeet.

Veronachtzaming van de publieke opinie, uitschakeling van het parlement, afkalving van de bevoegdheid van het Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen: alleen de regering blijft nog over om aan buitenlandse politiek te doen. Maar doet zij dat?

Wij hebben het moeten meemaken dat een Eerste Minister, die als Eerste Minister sinds 1979 bijna onafgebroken betrokken is bij het raketendossier, pas in januari 1985 het dossier is gaan bestuderen —

hoewel honderduizenden al jaren door de straten van Brussel trokken, zijn diverse regeringen de afgrond telkens slechts op het laatste nippertje hebben kunnen vermijden, zijn eigen partij de grootste moeilijkheden had met de opstelling van kruisraketten. En dat deed hij dan nog alleen maar omdat hij bij een bezoek aan de Amerikaanse president gaan beseffen is dat men zelfs hem « bedrogen » heeft.

Als ik dit voorval probeer te begrijpen kan ik niet anders dan constateren dat er al bij al toch niks ongewoons aan de hand was. Het is blijkbaar een gewoonte geworden — en dit al vele jaren — dat de Belg'sche regeringen het terrein van de buitenlandse politiek en de defensie onbezet laten, en aan eender wie die daar gebruik van wil maken, de vrije toegang verlenen.

Dat was in de jaren 70 al zo, toen de regeringen de defensiebegroting automatisch met 4 % lieten groeien om niet verder te moeten discussiëren over wat er met dat geld gebeurde.

Dat is in de jaren 80 nog altijd zo. Het recente voorstel van Luitenant-Generaal Gysemberg inzake het tienjarenplan voor legeraankopen vermeldt in het besluit : « In bijlage worden twee mogelijke ontwikkelingen voor een tienjarenplan gegeven, één met een constante groei van 4 % en een ander met een constante groei van 6,5 %. Daar bovenop zou de daling van de prijs van de dollar toelaten om tussen de vier en de zes miljard aan "electronic-countermeasures-uitrusting" aan te kopen voor de F 16". De redactie van de *Financial Times* schrijft iedere dag dat ze haar hele krant niet wil verwedden om te weten hoe de dollar de volgende dag zal staan, terwijl de militairen bij ons zes miljard extra uitgeven op basis van een dalende dollarprijs tot in 1997 !

Een werkgroepje binnen de NAVO beslist dat de enkele sleutel het ideale afvuurmechanisme is voor kruisraketten en geen enkele West-europese en Belgische minister heeft dat in vraag gesteld. NAVO-ambtenaren bepaalden in 1981 dat België zijn toegewezen hoeveelheid raketten in maart 1985 zou ontvangen en de toenmalige Belgische minister van Landsverdediging heeft — in tegenstelling tot zijn Nederlandse collega — daar geen bezwaar bij aangetekend, wat België er als het ware toe verbond in maart 1985 de raketten in ontvangst te nemen.

Omdat NAVO-bureaucraten sinds de rakettenzaak van mening zijn dat hun geliefkoosde programma's gevaar lopen vanaf het moment dat zij in het parlement of zelfs op regeringsniveau nog maar ter sprake komen, hebben zij dan maar voor eens en altijd geconcludeerd dat voortaan politiek warmbloedige wapenprogramma's best uit de belangstelling kunnen blijven. Steeds meer willen zij de plaats innemen van politici en de hele besluitvorming naar zich toetrekken. Want zij zijn toch deskundig ?

Dit optreden hebben wij voor het eerst kunnen appreciëren toen het dossier van de nieuwe chemische wapens in 1986 aan de orde werd gesteld binnen de NAVO. Op alle mogelijke manieren is geprobeerd om het hele proces louter via bureaucratische weg af te handelen, via de zogenaamde force-goal procedure. Die komt er op neer dat geen enkele lidstaat over een vetorecht beschikt. Een NAVO force-goal over chemische wapens heeft dus het dubbele voordeel dat niemand de Amerikaanse regering kan tegenhouden en dat bovendien de indruk gewekt is dat er een soort goedkeuring vanwege de bondgenoten aan gegeven werd. Op die manier hoopte de Amerikaanse regering het Congres te overtuigen dat zij de opgelegde voorwaarden heeft ingewilligd en maakte zij het haar Westeuropese bondgenoten mogelijk een debat over gifwapens te omzeilen door erop te wijzen dat het om een louter interne Amerikaanse aangelegenheid gaat. Maar het eindresultaat is dat de weg naar nieuwe gifwapens open ligt. De gevolgde procedure kan niet beter worden samengevat dan de Republikeinse senator Hatfield, een notoir tegenstander: « This is a textbook case of political obfuscation ».

Het zal weinigen verbazen te lezen dat de NAVO-besluitvorming inzake chemische wapens slechts het topje van de ijsberg is en dat op een soortgelijke manier thans binnen de NAVO geprobeerd wordt een beslissing door te drukken over een Europees ruimteschild.

Welke conclusie nu verbinden aan deze vogelvlucht over personen en instanties die allen op de een of andere manier betrokken zijn bij de besluitvorming in het buitenlands en defensiebeleid, maar er uiteindelijk toch niet aan te pas komen als er moet beslist worden?

Heeft Hugo de Ridder gelijk als hij in zijn laatste boek, *Geen winnaars in de Wetstraat*, schrijft: « Het is mijn opvatting dat tegen de precisie van de NAVO-voorbereiding gesteund door het Belgische militaire en diplomatieke establishment, het geïmproviseerde van de besluitvorming in de Wetstraat het steeds zal moeten afleggen. De plaatsing van de kernraketten in België was voorzien op 15 maart. Met de nauwkeurigheid van een klokwerk zijn zij op 15 maart in Florennes neergestreken ».

In de huidige omstandigheden blijktbaar wel. Zeker nu de politieke wereld voor de verscheurende keuze staat hoe het nu verder moet met de Oost-Westverhoudingen, wordt van de strijd tussen verschillende opties gebruik gemaakt om op technisch-militair vlak beslissingen met verstrekkende politieke en diplomatieke gevolgen door te drukken.

Dat er een verscheurende keuze zal moeten gemaakt worden, staat buiten kijf: de Atlantische verbondenheid en de splitsing van het Europese continent worden thans helemaal anders aanvoeld dan vier decennia geleden. Een nieuwe vorm van samenwerking tussen Europa en

Amerika enerzijds, tussen Oost- en West-Europa anderzijds dienen zich aan — en dit voor het eerst sinds de tweede wereldoorlog.

En hiermee is de cirkel waarmee dit stuk begonnen is, meteen gesloten want een keuze gebeurt niet op de eerste plaats op basis van « deskundigheid », maar op basis van uitgangspunten. Naarmate de politieke mist optrekt die thans over de toekomst van de Oost-Westverhoudingen hangt en het voor de hand zal liggen dat Oost- en West-Europa aan de inrichting van hun gemeenschappelijke huis moeten werken, zal de ondoorzichtigheid van de besluitvorming inzake buitenlandse politiek steeds minder aanvaardbaar worden — want zij zal haaks staan op het beleid dat men wil voeren.

De politicus zal opnieuw de krijtlijnen moeten trekken van het soort beleid dat hij wil gevoerd zien. En als dat gebeurd is, en pas dan, begint de eigenlijke opdracht van de diplomaten, de deskundigen en de bureaucraten.

Summary: The role of the politician, the diplomat and the expert concerning defense policy.

Who makes decisions concerning defence policy in Belgium? Not the public opinion, because otherwise there would be no Cruise missiles. Not the Parliament, because the parliamentarians only ratify international treaties. Not the Minister of Foreign Affairs, because the Minister of Defence makes decisions without contacting Foreign Affairs. Even the Government as a whole and the Prime Minister do not much take care about the defence policy. The so-called experts concerning defence policy are the militaries, the diplomats and the NATO-bureaucrats.

Yet, the political problems with respect to the Atlantic Alliance and the division of the European continent, will constrain the politicians to reconsider the basic options of the policy.

