

HET BUITENLANDSE BELEID VAN MIDDELGROTE MOGENDHEDEN

**VERKENNENDE STUDIE VOOR HET WRR-RAPPORT 86 AAN HET
BUITENLAND GEHECHT**

Martijn Klem en Johannes Kester

WEBPUBLICATIE NR. 58

Den Haag, januari 2011

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR (www.wrr.nl).

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Tussen microstaat en grootmacht: middelgrote mogendheden	9
3	Tussen bijsturen en meedrijven: middelgrote landen in de wereld	11
4	Noorwegen	15
4.1	<i>Refleks</i> : het Noorse antwoord op een veranderende wereld	15
4.2	Noorse zelfperceptie herijkt	16
4.3	Noorse belangen herijkt	17
4.4	Noorse prioriteiten herijkt	18
4.5	Nichediplomatie in het Noorse buitenlandse beleid	18
4.6	<i>Soft power</i> en publieksdiplomatie in het Noorse buitenlandse beleid	21
4.7	Rechtsorde en multilaterale organisaties in het Noorse buitenlandse beleid	22
5	Canada	23
5.1	Canadees buitenlands beleid: trots en invloed	23
5.2	<i>New multilateralism</i>	26
5.3	<i>Soft power</i> door nichediplomatie	27
5.4	<i>New diplomacy</i>	28
5.5	Prioritering	30
6	Zweden	31
6.1	Afzijdigheid uit principe	31
6.2	Koerswijzigingen: van neutralisme naar multilateralisme	32
6.3	Gebrek aan prioritering	33
6.4	Het begin van een antwoord op globalisering	33
6.5	Publieksdiplomatie	34
7	België	37
7.1	Federalisering van buitenlands beleid	37
7.2	Een Europees buitenlands beleid	38
7.3	Focus en prioriteiten in het Belgische buitenlandse beleid	39
7.4	Fragmentatie en internationale positie	39
8	Conclusie	41
	Lijst van gesproken personen	49
	Literatuur	51
	Noten	57

Woord vooraf

De auteurs danken hun collega's Gera Arts, Yvonne Kleistra, Ben Knapen en Paul van Leeuwe, die allen werkzaam zijn geweest in de voorbereidingsgroep van het WRR-rapport *Aan het buitenland gehecht*, voor hun bruikbare reacties op eerdere versies van deze publicatie.

1 INLEIDING

Wie het buitenlandse beleid van op het oog vergelijkbare landen onderzoekt, ontdekt al snel verschillen in de manier waarop deze hun belangen in de internationale context formuleren en nastreven (Breuning 2007, Hill 2003). Hieraan liggen verschillende factoren ten grondslag (Russett, Starr en Kinsella 2006), reikend van nationale identiteit (Katzenstein 1985, Wendt 2001) tot geopolitieke positie (Lobell 2009) en binnenlandse dynamieken (Hudson 2007).

Ongeacht zijn situatie ontkomt geen enkel land er aan antwoorden te formuleren op de uitdagingen van de huidige wereldorde. Elk land dient zijn buitenlandbeleid aan te passen aan transformaties als de verschuiving van het politieke en economische primaat naar Azië, de opkomst van niet-statelijke actoren, het vervagen van de scheidslijn tussen binnen- en buitenland, en aan de groeiende snelheid waarmee informatie landsgrenzen overschrijdt. Het WRR-rapport *Aan het buitenland gehecht* heeft een aantal lijnen uitgezet waarlangs Nederland ook in een snel veranderende wereld zijn belangen en doelstellingen over de grens zo goed mogelijk kan realiseren. Deze webpublicatie vormt een achtergrondstudie voor dit WRR-rapport. De Nederlandse zoektocht naar zijn positie in een veranderende wereld is verre van uniek. Nederland kan dan ook veel leren van de manier waarop zogenoemde middelgrote mogendheden – landen die zich onder meer op grond van hun omvang en buitenlandse beleid laten vergelijken met ons land – met de dilemma's van buitenlandbeleid omgaan.

Het doel van deze publicatie is drieledig. Ten eerste beoogt ze te laten zien hoe andere landen hun internationale positie en profiel in een veranderende wereld proberen vorm te geven, wat hun drijfveren zijn en welke methoden zij daarbij toepassen. Ten tweede wil deze publicatie de overeenkomsten laten zien tussen de reacties van die verschillende landen op de veranderingen, zonder de unieke, contextspecifieke beleidskeuzes van elk land uit het oog te verliezen. Op basis van deze analyse beoogt deze publicatie, ten slotte, een aantal lessen en ervaringen te identificeren die voor de Nederlandse situatie het meest van belang zijn.

Deze publicatie is als volgt opgebouwd. Na een korte uitwerking van het begrip 'middelgrote mogendheden' volgt een kenschets van de dilemma's die deze landen in hun buitenlandse beleid tegenkomen. In vier casestudies wordt gekeken hoe achtereenvolgens Noorwegen, Canada, Zweden en België met deze dilemma's zijn omgegaan. De conclusie zal de lijnen en lessen uit de vier cases samen bundelen om zo een aanzet geven voor het doordenken van aanpassingen van het Nederlandse buitenlandbeleid.

2 TUSSEN MICROSTAAT EN GROOTMACHT: MIDDELGROTE MOGENDHEDEN

Voormalig minister van Defensie Joris Voorhoeve kenschetste Nederland eens als een 'middelgrote mogendheid in zakformaat' (Voorhoeve 1991). In de perceptie van veel ambtenaren en bewindslieden was dit lange tijd een juiste observatie. En nog steeds spreekt deze kwalificatie, of zij nu op wensdenken of realistische analyse is gestoeld, velen aan. Zowel binnen de Europese Unie (EU) als daarbuiten zagen en zien de academische en de beleidswereld Nederland als 'de grootste van de kleine'.

Wie voor Nederland beleidsrelevante lessen wil trekken uit het buitenlandbeleid van middelgrote mogendheden kan zich echter niet verlaten op dergelijke onnauwkeurig afgebakende termen. Allereerst dient het begrip 'middelgrote mogendheid' zo precies mogelijk omschreven te worden, om vervolgens na te kunnen gaan of Nederland past binnen deze categorie.

Binnen het vakgebied van de internationale betrekkingen hebben enkele wetenschappers onderzoek gedaan naar het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden (Behringer 2003, Neack 2008). De eerste vraag die zij zich uiteraard stellen is: wat maakt een land tot een middelgrote mogendheid? Vanuit de verschillende scholen binnen het vakgebied zijn hierop drie antwoorden geformuleerd (Goetschel 1998, Chapnick 1999). De realistische, kwantitatieve school kijkt naar de statelijke machtsbronnen ('state capacity'). Op basis van oppervlakte, aantal inwoners, bnp en eventuele aanvullende criteria kwalificeren staten zich al dan niet als middelgrote mogendheid. Dit is niet onproblematisch, omdat het op grond hiervan vrij arbitrair is een grens te trekken tussen kleine landen en middelgrote mogendheden. Bovendien zeggen statelijke machtsbronnen nog weinig over de daadwerkelijke invloed van een land op het wereldtoneel (Rickli 2008).

Het functionele, kwalitatieve antwoord kijkt naar de relatieve invloed van staten op het wereldsysteem en de manier waarop zij met hun invloedsbronnen omgaan. Middelgrote landen zijn in die optiek landen die te klein zijn om een beslissende invloed op het wereldtoneel uit te oefenen, maar op bepaalde beleidsterreinen te groot zijn om genegeerd te worden door de grootmachten, en die samen met andere middelgrote mogendheden wel degelijk in staat zijn mondiale processen te beïnvloeden (Keohane 1969). Niet-tastbare invloedsbronnen als geloofwaardigheid, imago, zelfperceptie, de kwaliteit van de diplomatieke dienst en leiderschap spelen nadrukkelijk een rol in de relatieve machtspositie van een land in het statelijk systeem (Neumann en Gstohl 2006).

Het behavioristische antwoord, ten slotte, baseert zich op de gedragingen van staten. De gedachte is hier dat middelgrote mogendheden veel baat hebben bij een stabiele wereldorde die is gebaseerd op gedeelde normen en een algemeen geaccepteerd rechtsstelsel. Ze verkeren in de omstandigheid te kunnen bijdragen aan het in stand houden van deze wereldorde. Vanuit deze denkrichting kenmerkt het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden zich door de neiging multilaterale oplossingen voor internationale problemen te zoeken, in internationale conflicten een compromishouding aan te nemen en vanuit 'goed internationaal burgerschap' te investeren in het collectief (Cooper, Higgott en Nossal 1993: 19, Jordaan 2003: 167).

Aan de behavioristische denkrichting kleven twee nadelen. Ten eerste is ze sterk op noordelijke en westerse landen georiënteerd; zogenaamde *emerging middle powers* als Mexico, Zuid-Afrika en Maleisië passen minder goed onder dit label (Ping 2005). Bovendien kent ze een sterk tautologisch element: middelgrote mogendheden worden aan de hand van hun buitenlandse beleid geïdentificeerd, op basis hiervan worden hun overeenkomstige kenmerken ontleed en deze worden vervolgens weer als verklaring voor het buitenlandse beleid van deze middelgrote mogendheden aangedragen (Jordaan 2003: 166). Sterker nog: sommige landen lijken een specifiek buitenlandbeleid te voeren om het predicaat middelgrote mogendheid te kunnen dragen. Zoals Chapnick stelt: “[s]tatus is power, and in the international community, simply to call oneself important seems to be an ideal way to promote national self-worth, and maintain at least the illusion of influence.” (Chapnick 1999: 79) Bovenstaande bezwaren zijn echter minder relevant voor deze studie, die zich immers niet richt op het verklaren of categoriseren van het gedrag van staten, maar slechts op de vraag welke lessen Nederland kan trekken uit het buitenlandse beleid van als vergelijkbaar te kwalificeerde andere landen.

Nederland, België, Canada, Noorwegen en Zweden kwalificeren zichzelf als middelgrote mogendheid, en worden ook als zodanig door andere landen gezien. Ten eerste passen ze alle goed binnen de overwegingen en criteria die de drie verschillende onderzoeksbenaderingen hanteren voor middelgrote mogendheden. Zij hebben allemaal aanzienlijke machtsbronnen (zoals , aantal inwoners, bnp en militair apparaat) die hen tot de subtoppers van het interstatelijk verkeer maken. Ten tweede, en belangrijker, zetten ze deze bronnen zodanig in dat zij er invloed mee verwerven op het wereldtoneel. Geen doorslaggevende factor, maar wel één waar andere spelers rekening mee houden. En ten slotte kenmerkt het buitenlandse beleid van deze landen zich in grote mate door multilaterale samenwerking en een voorkeur voor compromissen en een stabiele wereldorde.

3 TUSSEN BIJSTUREN EN MEEDRIJVEN: MIDDELGROTE LANDEN IN DE WERELD

Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden kan goed worden geïllustreerd met een voorbeeld uit de beginjaren van *middlepower*: de rol van Canada tijdens de Chicago luchtvaartconferentie van 1944 die werd belegd om de luchtvaart op internationaal niveau te reguleren. De Amerikaanse voorkeur voor een *open-skies* regime stond hier pal tegenover het Britse vasthouden aan koloniale privileges. De Canadese delegatie kwam goed voorbereid in Chicago aan: ze had als enige een uitgewerkte concept-conventie, beschikte over een vrij besteedbaar budget om ideeën uit te werken en een uitstekende diplomatieke inzet. Door vasthoudend te zoeken naar een acceptabel compromis kon Canada – naast de Verenigde Staten (VS) en het Verenigd Koninkrijk (VK) – uitgroeien tot een bepalende en tegelijkertijd dienende speler, mede doordat de eigen belangen in luchtvaart gering waren. De conferentie werd uiteindelijk een succes, en de Canadese bijdrage internationaal erkend en geroemd. Mede hierdoor werd de nieuw opgerichte *International Civil Aviation Organization* in Canada gevestigd, waardoor dit land tot op de dag van vandaag bekendstaat als het centrum van de burgerluchtvaart (Henrikson 1997: 51-52).

Bovenstaand voorbeeld geeft het speelveld van middelgrote mogendheden aan. Anders dan grote mogendheden zijn hun mogelijkheden om in conflicten en onderhandelingen harde eisen te stellen veelal gering, maar anders dan kleine landen en microstaten hoeven ze niet mee te drijven op de koers van de grote spelers. Wanneer dit om binnenlandse redenen de voorkeur heeft, kunnen ze bijvoorbeeld kiezen voor een strategie van terughoudendheid of adaptatie. Ze hebben echter ook nog een derde optie, namelijk actief buitenlands beleid. Wanneer ze behendig, creatief en goed voorbereid te werk gaan, hebben middelgrote landen het vermogen hun machtsbronnen om te zetten in invloed op het wereldtoneel (Vital 1967, Ingebritsen 2006).¹

Een middelgrote mogendheid die voor een actief buitenlands beleid kiest, dient zich daarbij bewust te zijn van het spanningsveld tussen invloed en autonomie. Invloed is positieve macht, de macht om anderen zodanig te beïnvloeden dat zij doen wat je wilt. Autonomie is negatieve macht, de macht om te voorkomen dat anderen zich met je inlaten. De balans tussen beide komt tot uiting in het *integratedilemma*: zeker voor middelgrote landen geldt dat het vergroten van invloed vaak met samenwerking en daarmee met verlies van een deel van de eigen autonomie gepaard gaat (Goetschel 1998, Mouritzen 1997). Dit dilemma vormt daarmee een eerste beperking van hun buitenlandse beleid.

Een tweede beperking ligt in de manier waarop de landen invloed kunnen uitoefenen op het wereldtoneel. Katzenstein (2003) roept een slang, een uil en een kikker tot leven om dit toe te lichten. De kikker vraagt hulp aan de uil om aan de slang te ontkomen. De uil adviseert de kikker te gaan vliegen. Die ambitie is te hoog, maar wat blijkt, als de kikker probeert te vliegen springt hij in de lucht, landt op de grond en springt opnieuw. Weliswaar kost dit veel energie en toewijding, maar op en neer springen blijkt even effectief om de slang te ontwijken als vliegen. Katzenstein ziet middelgrote mogendheden als kikkers, die slim omgaan met een wereld van grote onzekerheid en riskante keuzes: “[smaller countries] can continue to prosper – not because they have found a solution to the problem of change, but because they have found a way to live with change.” Telkens opnieuw moeten zij een benadering kiezen waarmee ze invloed kunnen verwerven.

Om succes te boeken hebben middelgrote mogendheden een specifiek speelveld met thema's en een eigen gereedschapskist met diplomatieke technieken ter beschikking. Drie instrumenten hieruit verdienen nadere omschrijving: nichediplomatie, *soft power* en publieksdiplomatie. Nichediplomatie gaat uit van de comparatieve voordelen (Cooper 1997). Om invloed op het wereldtoneel uit te kunnen oefenen dient een middelgroot land zijn schaarse diplomatieke bronnen te concentreren op een terrein waarop het excelleert, waarvan dit ook bekend is bij de buitenwereld en waarvoor het ook waardering ontvangt, bijvoorbeeld omdat het bepaalde kennis vraagt. *Soft power* verduidelijkt waarom specialisatie op één specifiek terrein invloed genereert. Anders dan *hard power* ligt de basis van *soft power* niet in het dwingen van een ander land tot een gewenst gedrag, maar in het overreden en het verleiden tot dit gedrag (Nye 2004). Een van de manieren om *soft power* vorm te geven, ten slotte, is publieksdiplomatie: alle activiteiten die een land – direct of via niet-statelijke actoren – richt op het internationale publiek en gebruikt om zijn *soft power* in het buitenland te versterken (Melissen 2005).

Het buitenlandse beleid en de invloed van middelgrote landen zijn de afgelopen decennia veranderd. Door het einde van de bipolaire wereldorde en de toenemende interdependentie is de aandacht in het buitenlandse beleid verlegd van territoriale aangelegenheden naar thema's die de grenzen van staten – ook die van grootmachten – overstijgen. Meer dan in het verleden vragen mondiale onderwerpen om een georkestreerde en vaak multilaterale respons. Dat betekent dat vaker dan in het verleden een beroep wordt gedaan op middelgrote mogendheden. Duidelijk is dat grootmachten hen nodig hebben om hun activiteiten te legitimeren, en ook dat de ervaring en kunde van middelgrote landen van groot belang is voor het succes van multilaterale oplossingen (Cooper 1997, Higgott 1997, Hurrell 2000). Bovendien hebben de genoemde mondiale trends ook binnenlandse repercussies. Er zijn

aanwijzingen dat middelgrote landen beter in staat zijn deze repercussies op de eigen samenleving te vertalen in succesvol buitenlands beleid (Knudsen 2002, Colomer 2007).

Daar staat tegenover dat met de veranderende machtsverhoudingen in de wereld niet alleen het aantal grootmachten (de zogenaamde BRIC-landen), maar ook het aantal middelgrote landen toeneemt ('emerging middle powers'). Het toenemende belang van beide groepen betekent dat de landen die traditioneel bekendstaan als middelgrote landen steeds vaker worden aangeduid als 'declining middle powers', omdat zij aan *relatieve* invloed inboeten (Ping 2005, Cooper 2009).

Hoe het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden is veranderd kan het beste worden geanalyseerd aan de hand van individuele landen. De vier staten van onze casestudies, Noorwegen, Canada, Zweden en België, zijn op velerlei terrein vergelijkbaar met Nederland, waardoor de kans toeneemt dat de lessen van hun beleid ook relevant voor Nederland zijn. Anderzijds zijn de vier voldoende verschillend in grootte, lidmaatschap van internationale organisaties, binnenlandse inrichting en nationale identiteit om uiteenlopende lessen te bieden.

De cases zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, analyse van overheidsdocumenten en interviews met bewindslieden, ambtenaren en denktanks. Daarbij is steeds gekeken naar de manier waarop het land zich positioneert in het internationale bestel, welke uitdagingen het zich stelt en (strategische) keuzes het in antwoord hierop maakt, en de manier waarop het zijn buitenlandse beleid inricht.

4 NOORWEGEN

Traditioneel wordt Noorwegen gezien als een middelgrote mogendheid bij uitstek. De prominente rol van olie en gas in het Noorse buitenlandbeleid illustreert waarom en hoe het zich als archetypische middelgrote mogendheid in de wereld opstelt.

De eerste Noorse oliebron werd in 1971 in gebruik genomen. Inmiddels maken olie en de aan olie gerelateerde industrie 25 procent van het bnp uit en 52 procent van de Noorse export. Olie is daarmee letterlijk en figuurlijk de bron van de Noorse welvaart. Waren deze diepzeebronnen echter een halve eeuw eerder ontdekt, dan zou het land niet van de olievelden hebben kunnen profiteren. Alleen omdat de internationale gemeenschap enkele decennia vóór de eerste Noorse boringen afspraken heeft gemaakt over de soevereiniteit over de olievoorraden van landen op de zogenoemde Exclusieve Economische Zone, gelden deze olievoorraden nu als Noors bezit. De grootste bron van Noorse welvaart is met andere woorden afhankelijk van de internationale rechtsorde en het respect van andere landen voor de soevereiniteit die Noorwegen tot 200 zeemijl uit de kust uitoefent. Het is dan ook geen wonder dat het land in zijn buitenlandse beleid een prominente plaats toekent aan de bescherming en de bevordering van de internationale rechtsorde (Lunde et al. 2008).

De prominente plaats van de internationale rechtsorde komt bijvoorbeeld tot uiting in de activiteiten die Noorwegen ontplooit om internationale normen te ontwikkelen en geaccepteerd te krijgen; niet alleen in het zeerecht maar ook op terreinen als de clustermunitie. Direct voordeel heeft Noorwegen niet van zijn toch aanzienlijke inspanningen, maar indirect verhogen ze wel de Noorse status en dragen ze bij aan robuustere internationale normen en een solide rechtsorde.

4.1 *Refleks: het Noorse antwoord op een veranderende wereld*

Van oudsher steunt het Noorse buitenlandse beleid op een aantal pijlers: een sterke gerichtheid op de Verenigde Staten voor veiligheidsaangelegenheden, grote aandacht voor de Verenigde Naties, nauwe afstemming van buitenlands beleid met zowel de Scandinavische buurlanden als met ngo's, en, ten slotte, een belangrijke plaats voor onderwerpen als ontwikkelingssamenwerking, *peacebuilding* en milieu. Hoewel deze pijlers niet al hun dragende kracht hebben verloren, hebben de voortschrijdende globalisering en toenemende invloed van niet-statelijke actoren met eigen buitenlandspolitieke doelstellingen ('disaggregatie') ertoe geleid dat deze oude waarden de Noorse belangen in de wereld onvoldoende behartigen.

Als vertegenwoordigers van een middelgroot land dat voor zijn veiligheid en welvaart sterk van de buitenwereld afhankelijk is, werden Noorse ambtenaren, bewindslieden en parlementariërs zich scherp bewust van de dreigingen en kansen van globalisering voor hun land. Pregnant werd dit duidelijk toen de Noorse ambassade in Damascus door de publicatie van de bekende cartoons in een *Deense* krant in brand werd gestoken. Net als in Nederland is ‘nationaal belang’ niet langer een begrip dat slechts omfloerst wordt gebruikt. Zo stelde minister van Buitenlandse Zaken Støre zonder omwegen:

“We must have the courage to discuss our own interests in the world. We need to learn more about how the different goals and needs of Norwegian society are being challenged by globalization and how we best can further them. ... We need to test our foreign policy reflexes in a world that is constantly changing” (Lunde et al. 2008: 3 en 12).

Om te identificeren hoe Noorwegen zijn buitenlandse beleid in een geglobaliseerde wereld zou moeten inrichten initieerde deze minister in 2007 het *Refleks*-project. Op basis van vijfenveertig inspraakmomenten over heel Noorwegen en honderden bijdragen van binnenlandse en buitenlandse experts herijkten het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Noorse denktank NUPI het buitenlandse beleid. Binnen het *Refleks*-project werden drie samenhangende clusters herijkt: het Noorse zelfbeeld, de Noorse belangen en de prioritering in het buitenlandbeleid.

4.2 Noorse zelfperceptie herijkt

Redenerend vanuit de veronderstelling dat de basis voor het buitenlandbeleid uiteindelijk in het binnenland ligt begon het project met een herijking van het zelfbeeld. Daartoe werd Noorwegen gekenschetst in zes algemeen aanvaarde stereotypen: Noorwegen als een klein land, als open, geglobaliseerd land, als rijk en egalitair land, als solidair land, als vredelievend land en als land dat leeft van grondstoffen en de zee.

Vervolgens werd gekeken hoe deze stereotypen zich verhielden tot de realiteit. Op basis van sociale en economische indicatoren bleek – niet geheel verrassend – dat de zelfperceptie van de Noren de nodige nuancering behoefde. Ja, Noorwegen is klein (minder dan één promille van het aantal aardbewoners), maar tegelijkertijd groot wanneer men de economische maritieme zone meerekent, of uitgaat van het bnp of de export van gas en olie. Ja, Noorwegen is een open land, maar het trekt relatief weinig buitenlands kapitaal aan, het is erg protectionistisch op landbouwgebied en het laat weinig immigranten toe. Ja, Noorwegen is een vredelievend land, maar de defensie-uitgaven per hoofd van de bevolking zijn hoog en de Noorse defensie-industrie is groot en invloedrijk.

Met nuanceringen als deze probeerde het *Refleks*-project zowel de nationale belangen als het Noorse zelfbeeld en de nationale identiteit een plaats te geven in het buitenlandse beleid. Uiteindelijk zijn het immers vooral de nationale percepties die een land over zichzelf en over de risico's en kansen in de wereld heeft, die het buitenlandbeleid van een land bepalen (Finnmore 1996).

4.3 Noorse belangen herijkt

Een belangrijke kentering in het *Refleks*-project was de manier waarop ethische principes aan nationale belangen werden gekoppeld via het begrip *extended interest*, in het WRR-rapport vertaald als *verlengd nationaal belang*. Vanuit de gedachte van interdependentie, zo luidt de redenering, verworden *low politics* en een op moraliteit gebaseerd beleid steeds meer tot *high politics* en nationaal belang (Thune en Ulriksen 2002). Het ministerie verwoordde dit als volgt.

“We must abandon a narrow interpretation of Norwegian policy relating to interests. The concept of interests must be expanded both geographically and to include more policy areas. ... Globalisation extends Norway's national interests in the direction of traditional idealistic politics. 'Low politics' are growing in importance. Those areas of foreign policy that are normally associated with idealistic politics are becoming necessary instruments and know-how that can be used to further Norwegian national interests” (Lunde et al. 2008: 84-85).

Er zijn verschillende motieven aangedragen voor deze herformulering van het Noors nationaal belang. Sommigen suggereren dat de dynamiek van de binnenlandse politiek een belangrijk motief vormt. Anderen menen dat het motief schuilt in de samenvoeging van direct eigenbelang met idealistische waarden, waardoor de slagkracht van de Noorse *soft power* wordt vergroot. Het meest gehoorde motief is echter dat de herijking van nationaal belang een reactie is op globalisering en interdependentie. Het geijkte voorbeeld hiervan is de wederopbouw in Afghanistan – traditioneel een moreel gemotiveerde activiteit die inmiddels ook wordt gezien als een versterking van de veiligheid van Noorwegen in de huidige wereld.

Met de constructie van het begrip 'verlengde nationale belangen' is Noorwegen erin geslaagd een buitenlands beleid te ontwikkelen dat wortelt in de nationale identiteit en tegelijkertijd de Noorse positie in de wereld versterkt. Dat dit concept succesvol is blijkt bijvoorbeeld uit de snelheid waarmee parlementariërs en opinieleiders het overnamen. Dankzij dit concept kon er in Noorwegen scherper dan tevoren worden gediscussieerd over de balans tussen waarden en belangen.

4.4 Noorse prioriteiten herijkt

Eén element bleek daarbij onmisbaar. Ondanks de grote olie-inkomsten ontbreekt het Noorwegen als middelgrote mogendheid aan de middelen om alle nationale belangen te kunnen behartigen en al zijn ethische principes tot uitvoer te brengen. Er was, met andere woorden, behoefte aan prioritering. Om te bepalen waar de nadruk moet komen te liggen in het buitenlandse beleid werd de Noorse overheid aangeraden een *prioriteitsprincipe* toe te passen: pas wanneer een onderwerp (1) een nationaal belang of Noors ethisch principe is, waar (2) internationale factoren op inwerken, en (3) Noors beleid de onder (2) gevonden factoren kan beïnvloeden, dient het onderdeel van het Noorse buitenlandse beleid te worden. Inmiddels heeft dit principe Noorse politici en volksvertegenwoordigers geholpen in hun gezamenlijke zoektocht naar de ankerpunten waar het buitenlandse beleid zich op zou moeten richten.

Vanzelfsprekend als het mag lijken kwam er vanuit ambtelijke kring de klacht dat het principe niet operationeel te maken zou zijn, omdat het in individuele gevallen wel was toe te passen, maar van weinig nut zou zijn wanneer meerdere belangen en/of principes op gespannen voet met elkaar staan. Een van de oplossingen die Noorwegen heeft gekozen om in dergelijke gevallen prioritering aan te brengen is, in wezen, een sterkere politisering van het buitenlandse beleid. Sneller dan voorheen worden dilemma's 'helder' geformuleerd in een verplicht overleg met andere betrokken departementen, waarna relatief vaak de strategische keuze naar het politieke niveau wordt doorgeschoven (de minister-president, al dan niet in overleg met de coalitiepartijen).

Op basis van de herijking van het *Refleks*-project heeft Noorwegen met dit prioriteitsprincipe in de hand de basis gelegd voor de transformatie van zijn buitenlandse beleid. Nog steeds gebruikt het land de elementen die passen bij het beleid van een middelgrote mogendheid. De belangrijkste passeren hieronder de revue.

4.5 Nichediplomatie in het Noorse buitenlandse beleid

Nichediplomatie maakt als staande uitdrukking nauwelijks deel uit van het Noorse buitenlandse beleid. De Noren, zo stellen de gesprekspartners, kennen namelijk geen specifieke strategie om niches te ontwikkelen, uit te bouwen en te benutten. Tegelijkertijd is het juist Noorwegen dat internationaal wordt gezien als een van de landen waar nichediplomatie op voorbeeldige wijze een centraal onderdeel is van het buitenlandse beleid. De praktijk – en daarmee een belangrijke les voor Nederland – lijkt dan ook te zijn dat de nichediplomatie geen gekunstelde constructie is, maar een beleid dat op natuurlijke wijze voortkomt uit de Noorse identiteit en samenleving.

Het is daarbij van belang dat de Noorse ambtenaren zich scherp bewust zijn van de gevaren van nichediplomatatie (Lunde et al. 2008: 113). Om succesvol te zijn moet nichediplomatatie een inherent onderdeel worden van het buitenlandse beleid. Dat kost tijd en volharding. De prijs die daarvoor betaald moet worden is een verminderd aanpassingsvermogen van het verdere buitenlandse beleid. Bovendien bestaat altijd het gevaar dat een specifiek onderdeel van nichediplomatatie door een nieuwe bewindspersoon teruggedraaid wordt, wat funest is voor het succes ervan, dat staat of valt met internationale waardering en erkenning.

De oplossing die Noorwegen lijkt te hebben gevonden is om enerzijds te investeren in enkele niches die dicht aanliggen tegen de belangen en/of waarden van het Noorse volk, en anderzijds om een relatief groot budget te reserveren waarmee op ad-hocbasis kleinere kansen kunnen worden benut als die zich voordoen ('walking around money' noemt Malone (2003) dit, terwijl Evans en Stevens (2010: 21) spreken van 'surge capacity'). Hieronder twee voorbeelden van de eerste categorie niches ter illustratie: het olie-voor-ontwikkelingsprogramma en Noorwegen als bemiddelaar.

Noorwegen heeft de afgelopen vier decennia een enorme kennis opgebouwd over de olie- en gasindustrie en de omgang met de baten hiervan. Als een van de weinige landen in de wereld lijdt het niet onder de *resource curse*, het fenomeen dat een grondstofrijk land economisch gezien uiteindelijk vaak slechter af is. Het delen van deze kennis is bij uitstek een manier om gebruik te maken van de eigen strategische waarde en te voldoen aan de uitgebreide opvatting van het Noorse nationale belang (Kolstad et al. 2009).

Vanaf halverwege 1980 maakt hulp gerelateerd aan deze specifieke kennis over olie, gas en grondstofbeheer deel uit van de Noorse ontwikkelingssamenwerking. In 2005 zijn verschillende initiatieven gebundeld onder het specifieke olie-voor-ontwikkelingsprogramma (OvO). Van belang is daarbij dat dit programma stevig is ingebed in de overheid en samenleving. Het secretariaat is weliswaar gehuisvest bij NORAD, het Noorse agentschap voor Ontwikkelingssamenwerking, maar verschillende ministeries, agentschappen, ngo's en oliemaatschappijen zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het programma betrokken.

Het OvO is vraag-gestuurd. Ieder grondstofrijk land kan hier een beroep op doen, mits de bijdrage van Noorwegen toegevoegde waarde heeft en het verzoek valt onder een van de drie pijlers van het project: de omgang met grondstofwinning, de bescherming van het milieu en de omgang met baten. In 2009 waren er 10 landen waar OvO voor de lange termijn aanwezig is en 16 landen waar Noorwegen een kleiner project uitvoerde.

Bij het olie-voor-ontwikkelingsprogramma snijdt het mes aan twee kanten. Zonder verdere kosten kunnen landen elders in de wereld gebruikmaken van Noorse expertise en ervaring. Tegelijkertijd komt het programma tegemoet aan de solidariteitsbehoefte van de Noorse samenleving. Dat het OvO daarnaast wellicht directe belangen (voorkennis) en in ieder geval indirecte belangen (invloed) oplevert is volgens de Noren een neveneffect, zij het een prettig neveneffect (Hoyos 2006).

Een tweede, meer uitgesproken voorbeeld van nichediplomatatie is de Noorse bijdrage aan conflictbemiddeling. Volgens de Noren is ook dit onderdeel van een buitenlands beleid dat diep in de eigen samenleving is geworteld.

“For Norway, peace facilitation is extending the domestic peace that it has achieved internally to the international realm, by domesticating the latter. It is a strategy by which to establish for itself an international role as peace-maker, a theme that has universal appeal in the comity of nations” (Moolakkattu 2005).

De Noorse rol als bemiddelaar op het wereldtoneel is hiermee weinig anders dan de export van een nationaal ontwikkeld ‘Noors model’ (Kelleher 2006). Analyse van dit model draagt bij aan de verklaring van deze bekende Noorse niche.

Als middelgrote, geografisch perifeer en relatief ongebonden mogendheid zou Noorwegen vaak in staat zijn een onpartijdig standpunt in te nemen in conflicten. Noorwegen zou slechts het belang van internationale vrede en stabiliteit voor ogen staan. Voor dit belang stelt het land gedurende lange tijd personeel, middelen en betrokkenheid ter beschikking. Vanuit deze positie en visie kan er een vertrouwensband worden opgebouwd, waarna zonder publieke druk toenadering gezocht kan worden tussen conflicterende partijen. Concreet houdt dit in dat Noorwegen als onpartijdige boodschapper optreedt, de faciliteiten om de partijen bij elkaar te laten komen regelt en financiert, de hobbels tussen partijen gladstrijkt en niet opgeeft totdat een oplossing gevonden is. Van belang is hierbij dat het ministerie van Buitenlandse Zaken al in een zeer vroeg stadium nauw samenwerkt met een aantal Noorse ngo's.

Het waren vooral de Oslo-akkoorden die Noorwegen begin jaren negentig internationaal op de kaart zetten als bemiddelaar. Analyse van het proces laat zien dat ook deze niche niet kunstmatig is gecreëerd. Zij was het resultaat van een fascinerend samenspel tussen noodzakelijke voorwaarden (waaronder het Noorse model), doortastend optreden en een gelukkige samenloop van omstandigheden (Østerud 1997: 98). Tegelijkertijd – en dit duidt op de eerdergenoemde padafhankelijkheid van nichediplomatatie – verkreeg Noorwegen door

het initiële succes van de Oslo-akkoorden de naam en het imago van belangeloze bemiddelaar. Het gevolg hiervan was dat Noorwegen vervolgens werd gevraagd te bemiddelen in landen als Colombia, de Filippijnen, Sri Lanka en Soedan.

De slag die Noorwegen heeft gemaakt door de overlapping van eigenbelang en idealisme te benoemen als *extended national interests* sluit aan bij de Noorse nichediplomatie. De verschillende niches helpen de minder bedeelden in de wereld vooruit en dragen tegelijkertijd bij aan de Noorse welvaart en veiligheid. Het is in dit licht, zo stellen geïnterviewden, dat recente thema's voor Noorse nichediplomatie als ontbossing, klimaat en mensenrechten moeten worden beoordeeld.

4.6 *Soft power* en publieksdiplomatie in het Noorse buitenlandse beleid

De Noorse nichediplomatie versterkt de status en het imago, en daarmee de invloed van Noorwegen in de wereld. Zoals de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Petersen in 2002 opmerkte.

“Peace processes make us interesting. We need a couple of such products” (Petersen in Båtora 2005: 11). De meeste Noren zijn echter niet zo uitgesproken; zij menen dat eigen voordeel van ondergeschikt belang is en dat de invloed uit nichediplomatie bovendien geen vanzelfsprekendheid is. Een gesprekspartner vatte samen: “International standing and influence is a convenient side effect [of niche diplomacy]: have it, explore it and use it, but do not justify or base your policy on it.”

Onderzoek heeft echter aangetoond dat Noorwegen wel degelijk voordeel heeft van zijn niches, als het zijn *soft power tools* goed uitspeelt en gebruikmaakt van de kanalen die publieksdiplomatie biedt (Egeland 1984, Thune en Ulriksen 2002). Door hun bijdrage aan secundaire en tertiaire beleidsonderwerpen op wereldniveau zijn voor de Noren deuren geopend die anders gesloten zouden blijven. Belangrijk daarbij is dat Noorwegen nauwgezet waakt over zijn imago als betrouwbaar, sociaal en actief vredelievend land. Ook van groot belang in het Noorse nichebeleid is de formeel onafhankelijke positie van Noorwegen ten opzichte van de Europese Unie, waardoor Noorwegen internationaal zijn eigen weg kiest. Het was juist deze internationale relatief onafhankelijke en ongebonden positie die – net als voor de andere traditionele middelgrote landen Australië en Canada – in eerste instantie de achterliggende reden om te beginnen aan een diplomatie die de zichtbaarheid van het land vergrootte.

Vernieuwde aandacht voor publieksdiplomatie heeft de afgelopen jaren verder geleid tot een scherp afgebakende presentatie van Noorwegen aan de buitenwereld. Eenheid in presentatie wordt op drie manieren gewaarborgd. Ten eerste is de publieksdiplomatie geënt op wat wordt

genoemd 'de Noorse rugzak', het cognitieve kader dat door de Noren wordt gevormd op basis van waarden als gelijkheid, vrede en natuurlijke omgeving (Bátora 2005).

Ten tweede is de publieksdiplomatie binnen de overheid sterk gecentraliseerd. Ambassades en ministeries (en inmiddels ook agentschappen en zbo's als Kamers van Koophandel en VVV's) dienen zich steeds meer op uniforme wijze te presenteren volgens het principe van een 'united outside face' (Bátora 2005). De Noorse preoccupatie met uniforme presentatie is inmiddels iets afgenomen. Wat is gebleven is het streven om alle Noorse actoren zoveel mogelijk dezelfde waarden te laten uitstralen. Het is in dit licht dat het witboek over *corporate social responsibility* (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2009a: 10) moet worden gezien. Sinds januari 2009 spoort de Noorse overheid hiermee de eigen bedrijven aan om in het buitenland volgens specifieke ethische en juridische richtlijnen te werken, omdat in de huidige "foreign policy context, private Norway and official Norway [are] held accountable for each other's behavior" (Lunde et al. 2008: 103).

Ten slotte is een belangrijk deel van de Noorse publieksdiplomatie gericht op de eigen burger. De reden blijkt helder uit het in 2009 verschenen witboek over de toekomst van buitenlands beleid.

"[The] greater the global complexity and the magnitude of global change, the greater the need to secure support for and legitimise foreign policy in the public domain" (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2009b).

4.7 Rechtsorde en multilaterale organisaties in het Noorse buitenlandse beleid

Universeel respect voor de internationale rechtsorde is volgens veel Noren van essentieel belang voor hun land. Het *Refleks*-project en de heroriëntatie op nationale belangen hebben dit inzicht niet veranderd. De herijking leidde er echter wel toe dat de Noren hun nationaal belang niet langer in termen van internationale organisaties definiëren, maar als functie van de internationale rechtsorde als geheel.

Net als in Nederland was de NAVO voorheen de hoeksteen van het Noorse veiligheidsbeleid. Met het *Refleks*-project is de eerdere aanname dat Noorwegen voor alles afhankelijk is van de NAVO hard onderuitgehaald. Het inzicht is nu dat het bestaan van de NAVO eindig is, of dat haar missie kan veranderen. Wat voor de Noorse veiligheid werkelijk belangrijk is, is niet een goede relatie met de VS of het lidmaatschap van de NAVO, maar een stabiele rechtsorde (Lunde et al. 2008: 117). Door de introductie van verlengde nationale belangen is de Noorse investering in de internationale rechtsorde hiermee van *soft power* tot *hard tool* en een essentieel veiligheidsinstrument geworden.

5 CANADA

Met Noorwegen gold Canada als een schoolvoorbeeld van een middelgrote mogendheid die maximaal voordeel uit haar beperkte machtsmiddelen haalde. Direct na de Tweede Wereldoorlog was Canada een actieve grondlegger van de grote internationale organisaties en samenwerkingsverbanden die in deze periode werden opgericht. Het zag in deze vorm van internationale samenwerking de beste waarborg tegen nieuwe conflicten en machtsmisbruik door grootmachten. Niet zonder reden stond het land binnen verschillende organisaties daarom al snel bekend als de ‘helpfull fixer’, het land dat in het belang van het collectief bemiddelde (Cooper 2000). Voorbeelden van deze faciliterende rol zijn Canada’s bemiddeling tijdens de Suez-crisis van 1956 en het feit dat het land lange tijd als enige aan elke VN-vredesmissie had meegedaan (Longbottom 1985). Tegelijkertijd zorgde deze ogenschijnlijk belangeloze opstelling ervoor dat de Canadese macht en invloed disproportioneel groeide. Canada, zo was de algemene gedachte, was een land dat een buitensporig grote invloed had: “a country that punched above its weight” (Hayes 1997).

Direct na het einde van de Koude Oorlog nam de invloed van Canada op het wereldtoneel af. In een openhartig en veelzeggend statement over de Canadese positie in de wereld stelde minister van Buitenlandse Zaken John Manley bij zijn aantreden in 2001 het volgende.

“[Canada is] still trading on a reputation that was built two generations and more ago – but [hasn’t] continued to live up to ... You can’t just sit at the G8 table and then, when the bill comes, go to the washroom. If you want to play a role in the world, even as a small member of the G8, there’s a cost to doing that” (Manley geciteerd in Hart 2009: 68)

Hoewel hiervoor externe oorzaken zijn aan te dragen, waren de oorzaak volgens sommigen ook intern, en aan de overheid gerelateerd, getuige rapporten uit deze periode met titels als *While Canada slept: how we lost our place in the world* (Cohen 2004). Het budget voor buitenlands beleid nam behoorlijk af, en ook op ontwikkelingssamenwerking en defensie werd sterk bezuinigd (Stairs et al. 2003: viii). Bovendien ontbraken volgens anderen een stevig leiderschap en een consistente buitenlandspolitieke koers. Dit zou de verwarring bij het Canadese volk over zijn rol en identiteit tegenover de buitenwereld hebben versterkt (Hart 2009: 68). Het is wellicht om deze reden dat Canada zijn buitenlandse beleid vaker en diepgaander tegen het licht heeft gehouden dan veel andere landen.²

5.1 Canadees buitenlands beleid: trots en invloed

Naast talloze publicaties verscheen in 1995 het rapport *Canada and the world*, en kwam in 2005 *Canada’s international policy statement: a role of pride and influence in the world* in drie delen uit. De reden voor deze vele evaluaties wordt in het rapport uit 2005 als volgt opgesomd.

“Because the world is changing, quickly and radically, and these changes matter to Canada – not in abstract terms, and not only to students of international relations, but tangibly and to everyone. Our security, our prosperity and our quality of life all stand to be influenced and affected by these global transformations and by the challenges they bring – from the spectre of international terrorism to the threats of virulent disease, climate change and disappearing fish stocks. It is through our foreign policy that Canada must and will act to ensure that we as a nation overcome the trials and embrace the opportunities of the 21st century” (Canada 2005a: 1).

Wie de verschillende onderzoeken en aanbevelingen achter elkaar leest, komt tot de conclusie dat Canada nog steeds als middelgrote mogendheid opereert met de bijbehorende instrumenten als nichediplomatie, *soft power* en focus op multilateralisme. Tegelijkertijd concludeert het keer op keer dat deze vertrouwde benadering niet altijd meer voldoet in een veranderende wereld. De reactie op deze constatering is er vervolgens een van hernieuwde aandacht voor nationale identiteit en nationaal belang (Bercuson 2006). Immers, zo stelt de evaluatie van 2005, “Our fundamental interests ... are enduring interests. But their precise articulation must flow from an understanding of who we are today and the contemporary context in which we live” (Canada 2005: 3).

In het geval van Canada bleek het niet altijd even gemakkelijk deze eigen identiteit en rol in de wereld te identificeren. In zijn essay *Romanticism and realism in Canada's foreign policy* betoogt voormalig topdiplomaat Allan Gotlieb dat elk land een psychiater nodig heeft, en Canada het meest van alle.

“I have often thought that Canadians have a split personality. We seem constantly attracted to opposite poles in our thinking about our role in the world. One pole ties us to hard reality, *realpolitik* if you will, and makes us want our governments to protect the national interest when it deals with other states. [There] is another pole that attracts Canadians to an idealistic vocation. Its advocates tend to have a visionary, at times almost romantic, approach to our position in the world. ... it is based on a mission to create a more just world, promote democracy, reduce inequities among nations, protect victims of injustice and alleviate the conditions of the poor and oppressed. Canadians believe, as the slogan of a national book chain proclaims, *the world needs more Canada*” (Gotlieb 2004: 1).

Binnen deze dichotomie van realisme en idealisme probeert het land de koers van zijn buitenlandse beleid uit te stippelen. In de jaren negentig lag de focus sterk op de idealistische dimensie in het buitenlandse beleid. Na verloop van tijd nam de kritiek op deze gedachtegang toe. Ten eerste zou deze het nationale belang niet dienen. Dit is, zoals ook uit de presentatie van het Noorse buitenlandse beleid bleek, een typisch probleem van middelgrote mogendheden. En ten tweede zou de link tussen idealistisch buitenlands beleid en de Canadese identiteit niet langer bestaan.

De eerste kritiek centreerde zich rond de gedachte dat de aandacht voor internationale problemen in het buitenlandse beleid Canada niet zichtbaar verder zou helpen en slechts zou

zijn gebaseerd op een verlangen het goede te doen. Sterker nog: de idealistische dimensie die overheerste zou de hoofdreden zijn voor zijn marginalisatie in de wereld. Zo stelde het *Canadian Defense and Foreign Affairs Institute* (Stairs et al. 2003, aanbevelingen 2, 4 en 5) in zijn grondige analyse van het buitenlandse beleid dat het land meer nadruk zou moeten leggen op het beschermen en behartigen van de eigen belangen dan op het *projecteren* van die belangen op het buitenland.

In de uitvoering van zijn buitenlandbeleid zou het zich met name moeten richten op die gebieden en thema's waar het kon verwachten dat de nationale belangen significant gediend zouden worden. Dit impliceerde niet dat nationale waarden en nationale identiteit geen rol meer spelen in het buitenlandse beleid; integendeel. Ze zouden echter niet langer meer het *doel* van dit beleid moeten vormen (Gotlieb 2004: 36-37; Canadian International Council 2010).

Anderen meenden daarnaast dat de uitgedragen normen en waarden geen weerspiegeling van de Canadese identiteit zouden zijn. Zo zou de aandacht voor het Canadese nichebeleid op het gebied van *human security* eerder een retorische basis dan een inhoudelijke overweging kennen (Bosold en Von Bredow 2006). Het was bovendien niet het Canadese buitenlandse beleid dat veranderde, maar de ruchtbaarheid die aan het beleid werd gegeven. Ogenschijnlijk investeerde Canada flink in nieuwe multilaterale verbanden en innovatieve wegen voor een betere wereld, maar in wezen, meenden sommigen, was er sprake van *multilateralism on the cheap* (Malone 2003).

Bovendien bleek de verbinding tussen het idealistische beleid en de Canadese identiteit verslapt. De idealistische kant van Canada's buitenlands beleid zou op mythes zijn gestoeld. De waarden die eraan ten grondslag lagen, zouden niet in overeenstemming zijn met het veranderende Canadese zelfbeeld. Tegelijkertijd zou voor de buitenwereld de discrepantie tussen het Canadese imago, het officiële Canadese beleid en de daden toenemen (Holloway 2006). Zo liep een poging om de slogan *Canada-Cool-Connected* in het buitenland te presenteren spaak, omdat verschillende departementen, deelstaten en burgers zich hierin niet konden of wilden herkennen (Batora 2005: 6-7).

Het is om deze reden dat het *International Policy Statement*, de evaluatie uit 2005, ruim aandacht besteedde aan vragen als: wat is de Canadese identiteit, waar staat Canada voor, en waar onderscheidt Canada zich van andere landen? Anders dan voorgaande analyses koos de herijking voor een realistische invalshoek met vergrote nadruk op het nationaal belang (Canada 2005 a en b). Tegelijkertijd werd gezocht naar een manier om dit geprononceerder

eigenbelang te koppelen aan Canadese waarden en de Canadese identiteit. Niet voor niets luidt de ondertitel van het document: *A role of pride and influence in the world*.³

Ondanks de genoemde kritiek op de koppeling tussen idealisme, nationaal belang en identiteit hield de Canadese overheid hier aan vast, maar onderwierp ze deze wel aan een kritische herijking van het buitenlandse beleid. En hoewel de regering-Harper de uitkomsten van de evaluatie uit 2005 officieel niet heeft overgenomen, heeft verreweg het grootste deel van alle ideeën en uitkomsten een plek gekregen in het huidige buitenlandse beleid van Canada. Het land heeft zijn buitenlands beleid als middelgrote mogendheid aangepast aan zijn externe beleidsomgeving.

Voordat hieronder wordt ingegaan op kenmerkende elementen in het buitenlandse beleid van de middelgrote mogendheid Canada, dient de belangrijkste constante in de buitenlandse politiek van Canada te worden genoemd: de relatie met de Verenigde Staten. Deze kent een zekere dubbelzinnigheid. Enerzijds beperkt de relatie met de VS het land vaak in zijn mogelijkheden te reageren op internationale gebeurtenissen. Tegelijkertijd verruimt deze nauwe band ook weer allerlei mogelijkheden in buitenlands beleid, omdat het zich minder zorgen hoeft te maken om zijn 'harde belangen' en het juist via deze goede relatie als schakel kan dienen voor andere landen. Zo verkrijgt Canada indirect meer invloed op het wereldtoneel. (Daudelin en Schwanen 2008: 8-14).

Mede onder invloed van de gebeurtenissen op 11 september 2001, maar ook als reactie op het volgens sommigen doorgeslagen idealisme in het Canadese buitenlandse beleid, klonk het afgelopen decennium steeds sterker de roep om de band met de VS aan te halen (Stairs 2003). Inmiddels is deze roep omgezet in beleid. Sinds enkele jaren spreekt de Canadese overheid uit dat er één belang is in het buitenlandse beleid dat alle andere overstijgt: een warme verhouding met de VS.

5.2 *New multilateralism*

Canada heeft altijd een sterke neiging gehad op het wereldtoneel via multilaterale organisaties te werken. Canadezen, zo merkte een commentator op, worden geboren met een multilateraal chromosoom (Delvoie 2004). Volgens sommigen werd de multilaterale oplossing echter steeds meer een vaste reflex en een doel op zich, in plaats van een middel om de eigen belangen te behartigen (Stairs 2003, Canadian International Council 2010). In plaats daarvan, zo stelden sommigen, zou Canada eerst zijn eigen belangen moeten definiëren en pas hierna moeten kijken welke structuur zich het beste leent om ze te behartigen. Het zou heel goed kunnen dat multilaterale organisaties de meest voor de hand

liggende oplossing zijn, maar deze weg dient niet bij voorbaat te worden gekozen. Eerst dienen alternatieven als bilaterale oplossingen of *coalitions of the willing* te worden overwogen.

Op beleidsniveau werd dit pleidooi overgenomen. De relatie met en investeringen in multilaterale organisaties namen hierdoor niet af, maar de banden met andere landen en niet-statelijke actoren werden tegelijkertijd ook aangehaald (Cooper 2000: 12). Bovendien werd de Canadese benadering in multilateraal verband resultaatgericht. De centrale woorden in deze aanpak waren *new diplomacy* en *new multilateralism*.

“Our strategy is to develop a diplomacy that is adapted to a globalized world. This ‘new diplomacy’ will reflect the fact that our domestic and international priorities are increasingly interconnected and that success demands building wide and flexible networks at home and abroad to foster innovative partnerships. Promoting a new multilateralism that emphasizes global responsibilities, and a reformed multilateral system that tackles major global issues, including the environment and health, by putting results ahead of process” (Canada 2005b: 2).

5.3 *Soft power door nichediplomatie*

De nadruk op samenwerking met niet-statelijke actoren en *coalitions of the willing* kan het best worden geïllustreerd met twee vormen van Canadese nichediplomatie: aandacht voor *human security* en het landmijnverdrag. Beide vormen maken intensief gebruik van andere actoren op het wereldtoneel en beide zijn een belangrijke bron van Canada's *soft power* in het afgelopen decennium.

Human security draait om een nieuwe conceptualisering van de term ‘veiligheid’. De traditionele conceptie gaat uit van de staatsveiligheid. *Human security* daarentegen gaat uit van de veiligheid van het individu, en wel in brede zin: niet alleen als “de afwezigheid van honger, ziektes en onderdrukking”, maar ook als “de afwezigheid van grote en plotselinge schokken in het dagelijks leven van een individu” (UNDP 1994: 3). Hoewel het *human-security-frame* in feite uit de koker van de UNDP kwam, ontpopte Canada zich begin jaren 1990 onder Lloyd Axworthy als zijn grootste pleitbezorger. Een van de manieren waarop Canada zelf uiting probeerde te geven aan deze verschuiving, vormde de *whole-of government of comprehensive approach* (in het Nederlands vaak vertaald met 3D-benadering, waarbij de 3 D's staan voor *Diplomacy, Defense, Development*). Vanuit dit perspectief werken de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking nauw samen in hun beleid over de grens. Vooral tijdens de Canadese bijdrage aan de missie in Afghanistan is dit in de praktijk gebracht.

Deze Canadese werkwijze en benadering hebben veel navolging gekregen. Zowel *human security* als 3D zijn inmiddels vaste begrippen in het vocabulaire van het buitenlandse beleid.

Zowel grote en kleine landen als ngo's wijzen naar Canada als hun inspirator. Canada's *soft power* heeft hierdoor significant aan kracht gewonnen.

Eenzelfde effect heeft het al eerder behandelde landmijnverdrag. Velen zien in de Canadese aanpak een model voor nichediplomatie in de eenentwintigste eeuw. Ten eerste omdat Canada zich uitstekend profileerde als trekker van het initiatief, zelfs al waren andere landen op veel momenten van groter belang. Ten tweede omdat het landmijnverdrag een van de eerste succesvolle pogingen was om door samenwerking tussen statelijke en niet-statelijke actoren internationaal iets van de grond te krijgen. En ten derde omdat deze aanpak de relatie tussen middelgrote en grote mogendheden in een ander daglicht plaatste. Samen met andere middelgrote mogendheden als Noorwegen, België en Nederland en met de ngo's besloot Canada dat het niet langer wilde wachten tot alle bezwaren van grootmachten als de VS, Rusland en China uitonderhandeld zouden zijn. In plaats daarvan besloot het met de landen die wél geïnteresseerd waren in zee te gaan, in de hoop en verwachting dat er voldoende medestanders zouden aanhaken om op termijn een internationale norm te laten ontstaan die ook de grootmachten zouden gaan respecteren. Deze tactiek heeft uiteindelijk gewerkt.

Voor Canada zelf was het traject ook een succes, omdat het erin slaagde een nieuwe niche voor zichzelf te creëren waarmee het zich op een positieve en vernieuwende wijze kon profileren op het wereldtoneel. Essentieel hierbij was het Canadese besluit tot een andere koers in zijn buitenlandse beleid. Anders dan bijvoorbeeld bij nichediplomatie door *peacebuilding* in de jaren ervoor besloot het land niet langer de rol van bemiddelaar tussen grootmachten in multilaterale organisaties te spelen. Het nieuwe doel was een voortrekkersrol onder de andere middelgrote mogendheden (Nelson en Bélanger 2000). Deze wordt tot de dag van vandaag erkend als een Canadese niche én als succesformule. Na het landmijnverdrag volgden dan ook vele andere middelgrote mogendheden het Canadese voorbeeld door *public diplomacy* en samenwerking met ngo's in te zetten op probleemgebieden als clustermunitie, bloeddiamanten, kindsoldaten en kleine wapens.

5.4 *New diplomacy*

Buitenlandbeleid vraagt in tijden van globalisering om een nieuwe benadering. Het etiket dat Canada op zijn nieuwe benadering plakte was dat van *new diplomacy*. Het centrale doel *hiervan* is het behartigen van de eigen Canadese belangen in het buitenland met behulp van een duidelijke communicatie in een gestroomlijnde, internationale boodschap. Publieksdiplomatie, in het bijzonder het versterken van de banden met binnenlandse actoren en het beter communiceren met de buitenwereld neemt daarmee in belang toe.

“Foreign Affairs is taking a new approach to representing Canadian interests abroad. Because international and domestic issues are increasingly interconnected, many departments within the federal government, as well as other levels of government, are players in promoting Canada’s international agenda. Achieving our international objectives requires the active participation of business and civil society, as Canadians themselves are international actors in their own right. This extensive international involvement adds breadth to Canada’s overall influence in the world. But it raises two issues for Foreign Affairs: how to better support the diverse interests of these many new players, while at the same time creating foreign policy coherence across and among levels of government. The ‘new diplomacy’ reflects the fact that our domestic and international objectives are increasingly intertwined, requiring both sophisticated networking and focused leadership at home and abroad” (Canada 2005b: 29).

Een succesvolle en recente ontwikkeling in *new diplomacy* vormen de zogenaamde Policy eDiscussions. Hier kunnen geïnteresseerden online hun visie geven op een verscheidenheid aan onderwerpen, waarna het ministerie van Buitenlandse Zaken met een officiële reactie komt. De input die uit deze uitwisseling komt vindt inmiddels zijn weg naar het officiële beleid.

Hiernaast probeert het ministerie van Buitenlandse Zaken de ngo’s en het bedrijfsleven te betrekken bij de totstandkoming van het buitenlandse beleid. Dit gebeurt vooral ook omdat op het ministerie het strategische besef ontstond dat de internationale onderhandelingspositie van Canada verbeterd kon worden door zoveel mogelijk interne overeenstemming voor een standpunt te organiseren (Cooper 1999). Ngo’s zijn van belang voor het interne publieke debat en de legitimiteit. Bovendien kunnen internationaal actieve ngo’s een beduidende meerwaarde hebben voor de totstandkoming en uitvoering van het buitenlandbeleid dankzij hun kennis, ervaring en netwerken. Canada ziet ngo’s steeds vaker ook als gelijkwaardige partners die een rol kunnen spelen bij het invullen van de eigen positie, bijvoorbeeld als onderdeel van de officiële Canadese delegatie aan internationale onderhandelingstafels.

De coördinatie tussen overheid en bedrijfsleven wordt daarentegen minder strak geregeld. Net als de Noorse overheid probeert ook de Canadese overheid met behulp van gedragscodes het bedrijfsleven mee te krijgen voor de eigen standpunten. Doelstellingen in publieksdiplomatie worden immers niet gehaald wanneer bijvoorbeeld een Canadees mijnbouwconcern een nieuwe mijn in Sudan opent, terwijl de overheid op hetzelfde moment zijn bezorgdheid uitspreekt over de (mensenrechten)situatie in dat land. Ook lijkt de Canadese overheid erg actief in het benutten van de mogelijkheden van de vele Canadese multi-etnische groeperingen, bijvoorbeeld in het onderhouden van contacten met hun land van herkomst.

5.5 Prioritering

De niches legden belangrijke accenten in het beleid, en waren vanuit het oogpunt van *soft power* en publieksdiplomatie van groot belang. De nieuwe benadering in de Canadese nichediplomatie vormde echter geen oplossing voor het vraagstuk van de noodzaak tot prioritering in reactie op de toenemende verwevenheden van binnen- en buitenland. Ook in Canada was het besef aanwezig dat een strenge selectie van doelstellingen en activiteiten essentieel was voor het resultaat.

“Fulfilling this international policy statement requires choices. While Canada is a prosperous and successful liberal democracy, it cannot be effective everywhere. [...] Based on a clear understanding of where our interests lie, we will focus on particular threats, particular partners, particular markets and particular institutions. Our goal is to have the capacity to take action, when and where we have a practical policy outcome clearly in view” (Canada 2005a: 3).

Ondanks pogingen tot geografische selectie en thematische focuspunten, zowel in ambtelijke kring als vanuit de politiek, blijft ook in Canada de stroomlijning en prioritering van het buitenlandse beleid achter bij de verwachting en de noodzaak.

6 ZWEDEN

Anders dan de andere in dit essay behandelde landen hebben de geopolitieke verschuivingen en de intensivering van globalisering in het buitenlandse beleid van Zweden niet geleid tot een geleidelijke transformatie maar tot een radicale koerswijziging. Binnen enkele jaren vond Zweden zichzelf opnieuw uit. Van een land met een strikte neutraliteitspolitiek werd het tot een land dat vol inzet op multilaterale verbanden.

6.1 Afzijdigheid uit principe

Middelgrote mogendheden, zo werd hierboven gesteld, hebben drie mogelijkheden om hun buitenlands beleid in te richten: afzijdig (isolationisme, neutraliteit), passief (bijvoorbeeld als vazal van een grootmacht) en actief buitenlands beleid gericht op het maximaliseren van invloed. De tot nu toe besproken landen, Noorwegen en Canada kenmerkten zich door een actief beleid, zoekend naar de balans tussen invloed en autonomie.

Zweden voerde lange tijd een andere koers. Decennialang had Zweden een ‘absolute’ neutraliteitspolitiek: geen allianties in vreedstijd en het sturen naar neutraliteit in oorlogstijd. Tijdens de Koude Oorlog heeft deze politiek grote invloed gehad op de relatieve positie in de wereld. Zo heeft zij ervoor gezorgd dat Zweden uit principe geen lid is geworden van de NAVO en afzijdig bleef in het Europese integratieproces. Het enige lidmaatschap dat Zweden aanging was dat van de op handelsdoelen georiënteerde Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) en de Verenigde Naties (VN), omdat men redeneerde dat beide te verenigen waren met de Zweedse veiligheidsdoctrine. Op het moment dat de VN-Veiligheidsraad een besluit zou nemen, zo werd geredeneerd, zouden beide grootmachten achter het besluit staan waardoor het onderwerp buiten de Koude Oorlog zou vallen, waardoor het de Zweedse neutraliteitspolitiek niet in gevaar zou brengen (Agrell 1998).

De neutraliteitspolitiek van Zweden stond in sterk contrast met het activisme dat Zweden vanaf de jaren zestig vertoonde in de VN. Als onafhankelijke bemiddelaar pleitte het voor ontwapening en zette het zich in voor de Derde Wereld en de Nieuwe Internationale Economische Orde (Agrell 1998). Dit activisme vergrootte zijn status in de wereld en liet zien dat het – hoewel afwezig in belangrijke bondgenootschappen – meer was dan een witte vlek op de wereldkaart. De neutrale houding bleef echter behouden en groeide in de loop der jaren uit tot een kenmerkende reflex van de Zweedse identiteit.

6.2 Koerswijzigingen: van neutralisme naar multilateralisme

Met het einde van de Koude Oorlog, de geopolitieke verschuivingen en de toenemende interdependentie verviel de belangrijkste basis onder de Zweedse neutraliteit. Midden jaren negentig werd het neutraliteitsconcept, na hevige discussie, daarom dusdanig verbreed dat het mogelijk werd deel te nemen aan internationale vredesmissies en deze missies zelfs als een nationaal belang te definiëren. Tevens trad Zweden in 1995 toe tot de Europese Unie. Aanvankelijk kwam het EU-lidmaatschap naast de neutraliteitspolitiek te staan. Zweden, zo was de gedachte, vergrootte met deze dubbele strategie zijn mogelijkheden als middelgrote mogendheid zonder de nationale veiligheid in gevaar te brengen.

Voor de bevolking ging deze transformatie echter te snel. Bewindslieden bleken onvoldoende in staat om aan de bevolking uit te leggen waarom de transitie van een buitenlandbeleid gebaseerd op neutraliteit naar een buitenlandbeleid gebaseerd op multilateralisme noodzakelijk en voordelig was. Ook nu nog eist het publiek regelmatig dat Zweden zich als neutraal land profileert. Zeer regelmatig wordt bijvoorbeeld nog openlijk de vraag gesteld of Zweden er goed aan heeft gedaan toe te treden tot de EU (Gustavsson 1998, Lee 2005).

Hoewel de Zweedse overheid de gevoelens van het volk serieus neemt, blijkt dit steeds minder uit de praktijk. Voor de Zweedse beleidselite lijkt het adagium te gelden dat Nederland tien jaar geleden heeft laten vallen: wat goed is voor de EU is goed voor Zweden. Vanaf het moment van toetreding is Zweden vastbesloten geweest om tot de kopgroep van de EU te gaan horen, en in grote lijnen heeft het aan de eigen verwachtingen voldaan. Weinig andere landen investeren zoveel als Zweden in het succes van de EU en weinig andere zijn bereid zoveel onderdelen van het eigen buitenlands beleid aan de Unie over te dragen als Zweden.

Om deze koploperspositie te kunnen realiseren wordt in Zweden gesteld dat een goed gecoördineerd buitenlands beleid absoluut noodzakelijk is. Daarbij is het van belang dat een veelheid van internationaal actieve (statelijke en non-statelijke) actoren betrokken is bij het buitenlandse beleid. De positie van het Prime Ministers Office (PMO), dat een relatief grote geïnstitutionaliseerde rol heeft verkregen in de interne Zweedse coördinatie van het EU-beleid, en het ministerie van Buitenlands Zaken zijn de laatste jaren dan ook aan hervorming onderhevig geweest.

De Europese Unie is, met andere woorden, een van de belangrijkste vehikels geworden voor de positie van Zweden in de wereld. Een van de manieren waarop het land invloed verkrijgt

binnen de Unie is door de traditionele rol van middelgrote mogendheid te spelen. Zweden bemiddelt, het informeert en jaagt aan.

6.3 Gebrek aan prioritering

Met de toetreding tot de Europese Unie werd multilateralisme het nieuwe *Leitmotiv* van het Zweedse buitenlandse beleid: ongebonden participatie als bron van macht (Ferreira-Pereira 2006). Het grote probleem in het Zweedse buitenlandse beleid, zo stelden onze gesprekspartners, is echter dat de aandacht voor de EU ten koste gaat van overige onderdelen van het buitenlands beleid, mede omdat Zweden niet in staat blijkt een focus aan te brengen in zijn beleid.

Zweden, zo komt uit vrijwel alle bronnen en interviews naar voren, kan goed met Nederland worden vergeleken: het wil alles doen en overal aanwezig zijn. Anders dan buurlanden Noorwegen en Finland kent het nauwelijks een succesvol beleid in nichediplomatie. En wie de vijf pijlers van het beleid van minister van Buitenlandse Zaken Carl Bildt ziet, die uitgaan van Europese samenwerking, noordelijke samenwerking, de VN, OS, de WTO en Klimaat, begrijpt dat ook hier nog een wereld is te winnen als het gaat om prioritering (Bildt 2008 en Bildt 2009):

Voor het gebrek aan focus worden verschillende redenen en motieven aangedragen. Ten eerste, zo wordt gesteld, verhindert de positie van Zweden tegenover zijn buurlanden een duidelijke afbakening in beleid. Als verreweg de grootste Nordic wordt het als de grote broer in Scandinavië beschouwd: de buurlanden kijken naar Zweden waar het de internationale onderwerpen aangaat die ze zelf niet kunnen behandelen en op zijn beurt voelt het land zich verantwoordelijk om zich ook daadwerkelijk overal mee bezig te houden.

Een andere reden ligt in de traditie van ongebondenheid. Als neutraal land had Zweden lange tijd geen andere keus dan op alle beleidsterreinen werkzaam te zijn. Er was simpelweg geen organisatie om delen van het buitenlandse beleid naartoe over te hevelen. Hoewel die situatie is veranderd, lijkt de reflex om over de volle breedte van het speelveld actief te zijn, groter dan het besef dat prioritering vaak vergroting van slagkracht oplevert. Zelfs in het besef dat dit ten koste gaat van invloed en macht ziet het ernaar uit dat Zweden de keuze maakt om toch zijn flexibiliteit en internationale aanwezigheid te behouden.

6.4 Het begin van een antwoord op globalisering

Uit de moeite van de Zweedse overheid om prioriteiten te stellen blijkt reeds dat in Zweden de noodzaak van een passend antwoord op globalisering nog niet zo sterk wordt gevoeld als

in andere middelgrote mogendheden als Australië, Canada of Noorwegen. Hier lijkt echter langzaam verandering in te komen met de instelling van de zogenaamde Globaliseringsraad en het interne onderzoek naar de efficiëntie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een eerste algemeen (sociaal/economisch) rapport is inmiddels verschenen (Zweedse Globaliseringsraad 2008) en eind 2010 wordt het eindrapport van de Swedish Foreign Service Inquiry verwacht (zie echter het tussenrapport Zweden 2009). Deze rapporten proberen onder andere een antwoord te geven op de volgende drie vragen.

- Wat is de impact van globalisering op het buitenlandse beleid?
- Hoe is het buitenlandse beleid praktisch vorm te geven in een geglobaliseerde wereld?
- Hoe is het buitenlandse beleid efficiënter te maken in een geglobaliseerde wereld?

Een eerste antwoord op deze vragen kan reeds worden gevonden in het globaliseringsforum dat de noordse landen hebben opgezet. Geconfronteerd met mondiale problemen op het gebied van financiën, klimaat en energie besloten Zweden, Denemarken, Noorwegen en Finland dat ze deze problemen niet dan door intensieve samenwerking zouden kunnen adresseren. Opvallend is dat het daar niet bij bleef. In het besef dat vele actoren actief zijn op deze beleidsterreinen – en mogelijke oplossingen daardoor zowel dichterbij zouden kunnen brengen als kunnen frustreren – besloten de minister-presidenten hun samenwerking uit te breiden. Sinds 2008 organiseren zij een jaarlijks globaliseringsforum dat als doel heeft gezamenlijk tot oplossingen te komen voor de gedeelde uitdagingen van een verweven wereld. Deelnemers aan het forum zijn vertegenwoordigers uit industrie en handel, wetenschap, politiek en *civil society*. Nadrukkelijk spelen de overheden hierbij de rol van verbindingsofficier. Zij bepalen niet de uitkomst van het proces, maar bieden – geheel in hun eigenbelang – het podium waarop actoren uit allerhande sectoren en met uiteenlopende achtergronden bij elkaar kunnen komen om als gelijken te zien of er iets is te doen aan problemen waar elk van hen onder lijdt.

6.5 Publieksdiplomatie

Het Zweedse buitenlandbeleid kent naast de rol van bemiddelaar en intermediair vanouds een tweede instrument om zijn belangen in de wereld te behartigen: publieksdiplomatie. Weinig landen zijn zo vaardig als Zweden in het naar buiten brengen van de eigen resultaten en het eigen imago. Voorheen stond publieksdiplomatie vaak gelijk aan *nation branding*: glossy folders en gelikte filmpjes die het land zo positief mogelijk in het buitenland dienden te presenteren. Deze presentatie was en is in Zweden van zeer hoog niveau.

Inmiddels weet men dat deze *branding* slechts een kleine schakel in een succesvolle presentatie is. Volgens de wetten van de *New Public Diplomacy* (Melissen 2005) gaat het

niet langer alleen om zenden, maar ook om ontvangen. Geen reclamespotjes meer, maar het aangaan van de dialoog; geen stands meer op beurzen, maar interactieve uitwisselingen. *New Public Diplomacy* gaat er bovendien van uit dat de nationale overheid niet in staat is om eigenstandig het beeld in het buitenland te vorm te geven. Hoe mensen over de grens het land zien wordt door vele verschillende actoren beïnvloed. Voor de nationale overheid zit de uitdaging dan ook daarin dat zij andere statelijke en niet-statelijke actoren er zonder dwangmiddelen toe krijgt een zo consistent mogelijk beeld uit te dragen (FCO 2008). Op beide gebieden is Zweden opnieuw een voorbeeld voor veel andere landen.

Het agentschap Svenska Institutet is voor Zwedens *New Public Diplomacy* verantwoordelijk. Dit doet het niet door directe interventies over de grens, maar door het stimuleren van betrekkingen en netwerken tussen burgers wereldwijd. Studenten en sleutelfiguren uit de *civil society* vormen een belangrijke doelgroep. Daarnaast organiseert het instituut uitwisselingen tussen Noord-Europa, China en India voor talenten en topfunctionarissen uit het bedrijfsleven en de publieke sector. Waar deze relaties en netwerken uiteindelijk toe leiden valt buiten de verantwoordelijkheid van het instituut. Het heeft geen directe invloed op de onderwerpen waarover de deelnemers spreken, noch over de investeringen die deelnemers zelf in de relaties steken. Voor het Svenska Institutet is dit gebrek aan invloed geen onoverkomelijk nadeel. Het vertrouwt erop dat het bij elkaar brengen van de juiste mensen direct of indirect bijdraagt aan de Zweedse internationale doelstellingen (www.si.se).

Een goed voorbeeld van de manier waarop Zweden niet-statelijke actoren inzet voor een positieve uitstraling is de omgang met het zogenaamde *country of origin*-effect. Dit effect gaat ervan uit dat het imago van het moederland en dat van het bedrijf elkaar kunnen versterken. Het Svenska Institutet heeft inmiddels een netwerk opgezet van bedrijven die het merk Zweden als marketinginstrument willen gebruiken. Met IKEA en zijn blauwgele logo heeft Zweden natuurlijk een sterke troef in handen. Olle Wästberg (2009), de directeur van het instituut, erkent dan ook dat IKEA meer voor het imago van Zweden doet dan alle overheidsactiviteiten samen. Tegelijkertijd benadrukt hij dat er wel degelijk sprake is van wederzijds voordeel.

“It goes both ways: Sweden benefits from the way IKEA markets itself; and IKEA is one of the companies that benefits most from the image of Sweden. IKEA would not be IKEA without its Swedish background” (Olle Wästberg 2009).

7 BELGIË

Meer dan Nederland accepteert België van oudsher dat het een klein land is, dat weinig tot geen invloed heeft op de onderwerpen waar grootmachten bij betrokken zijn. Bovendien is de Belgische overheid – in het bijzonder het ministerie van Buitenlandse Zaken – zich ervan bewust dat de positie van België in de wereld aan het veranderen is. Door de jaren heen zijn er bij monde van de regering en het ministerie van Buitenlandse Zaken meerdere hervormingen doorgevoerd om de effectiviteit en de efficiëntie van het Belgische buitenlandbeleid te vergroten. Deze hervormingen werden echter vooral door verschuivingen in de bestuurlijke verhoudingen ingegeven en maar in mindere mate door het hierboven benoemde bewustzijn. De complexe binnenlandspolitieke situatie waarin België zich bevindt, biedt vooralsnog weinig ruimte voor diepgaande analyses van de positie van België in de wereld.

7.1 Federalisering van buitenlands beleid

Het bestuurlijke reorganisatieproces dat in 1970 tot deze opzet heeft geleid is van doorslaggevende invloed geweest op het huidige Belgische buitenlandse beleid. Sindsdien hebben de gewesten (Vlaanderen, Wallonië, Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en gemeenschappen (de Nederlandstalige, de Franstalige en de Duitstalige) in toenemende mate de bevoegdheid verworven tot het voeren van een eigen buitenlands beleid.

Al snel bleek de internationale opmars van deelregeringen op het terrein van het buitenlandbeleid onomkeerbaar. Met het Sint-Michielsakkoord van 1992 en de grondwetswijziging van 1993 kregen deelregeringen de internationale bevoegdheid internationale verdragen af te sluiten op die terreinen waar ze de exclusieve binnenlandse zeggenschap over bezitten. In dezelfde grondwetswijziging werd het Belgische buitenlandse beleid bovendien ‘gedemocratiseerd’ door de bepaling dat maar liefst zes parlementen alle internationale verdragen vanaf 1993 dienen goed te keuren; niet alleen het nationale parlement, maar ook die van de gewesten en gemeenschappen (Coolsaet 2001).

De verwevenheid van binnen- en buitenland waar Nederland in zijn buitenlandse beleid mee kampt, heeft hier dus nog een extra dimensie, namelijk die van de subnationale entiteiten. Noemenswaardig is daarbij dat het probleem van disaggregatie in het buitenlandbeleid in België voor een belangrijk deel *bottom-up* is opgelost. Na een jarenlange strijd om meer bevoegdheden groeit sinds een aantal jaren bij deelregeringen het besef dat verdere versnippering van het buitenlandse beleid nadelig is, zowel voor de federatie als voor de gewesten en gemeenschappen. Sindsdien wordt er meer en beter samengewerkt – zowel in België als op de posten – en worden de federale overheid en het ministerie van Buitenlandse

Zaken in toenemende mate als spil in het buitenlandse beleid gezien. Men spreekt om die reden ook wel van de “feitelijke herfederalisering in het buitenlands beleid” (Coolsaet 2003).

7.2 Een Europees buitenlands beleid

Naast de binnenlandse bestuurlijke dynamiek is vooral de positie van België in Europa richtinggevend gebleken voor het Belgische buitenlandse beleid. België voert vanouds een sterk pro-Europabeleid, liefst op federale leest geschoeid. In de Europese Unie ziet België een belangrijke waarborg tegen de macht van grootmachten (vgl. De Gucht 2009). Ook ziet het in een sterke Europese Unie met bevoegdheden op buitenlands en veiligheidsgebied het voornaamste antwoord op de eisen van globalisering. Daarnaast is het voor België minstens zo belangrijk dat de Europese samenwerking de gefedereerde regio's heeft ingekapseld en zo bepaalde besluitvorming uit de complexe binnenlandse politiek naar een hoger niveau tilt.

Hierbij kent de beleidsbepaling een sterke economische inslag. Al vroeg in het interbellum was België een actieve voorstander van economische multilaterale samenwerking en voorstander van de vorming van een West-Europese vrijhandelszone. De gedachte hierachter was dat het creëren van voorspoedige internationale economische omstandigheden voordeliger zou zijn dan het enkel verdedigen van het eigen economische belang. De voorkeur voor economische samenwerking in Europees verband werd door de Belgische elite breed gesteund en evolueerde geleidelijk naar een beleid dat supranationaliteit voorstond “als [de] codificering van dit multilateralisme” (Coolsaet 1998: 4).

De sterke focus op multilaterale organisaties past in het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden in tijden van globalisering. België voert een actief beleid om bestuurlijke posities en belangrijke voorzitterschappen in internationale organisaties binnen te halen. Anders dan veel andere middelgrote mogendheden kiest het er dus niet voor om *naast* multilaterale organisaties invloed uit te oefenen, maar *door* deze organisaties. Daarnaast werkt België tegenwoordig volgens de door voormalig minister van Buitenlandse Zaken De Gucht geïntroduceerde begrippen van *proactief bilateralisme* en *realistisch voluntarisme* (De Gucht 2007). Proactief bilateralisme speelt een rol wanneer de interne organisatie van internationale organisaties faalt. België ziet dan een rol voor zichzelf weggelegd in het systematisch zoeken naar nieuwe strategische of juist onderwerpsgevoelige partnerschappen. Realistisch voluntarisme gaat uit van de gedachte dat beleid weliswaar op realisme gestoeld moet zijn door rekening te houden met de eigen positie in de wereld, maar tegelijkertijd een hoog ambitieniveau mag hebben in een poging de wereld naar eigen wens te veranderen.

7.3 Focus en prioriteiten in het Belgische buitenlandse beleid

Om prioriteiten in dit beleid aan te brengen dienen keuzes te worden gemaakt. Voor een deel ontloopt België deze keuzes door de sterke focus op Europa. Veel meer dan Nederland kijkt het naar de EU voor de invulling van zijn buitenlandse beleid. De tweede focus, Centraal-Afrika, is evenzeer beleid tegen wil en dank. Analyse van het buitenlandse beleid lijkt er namelijk op te duiden dat het niet België is dat Centraal-Afrika heeft gekozen als prioriteit, maar dat het de internationale gemeenschap en Congo zijn die verwachten dat België zich verantwoordelijk opstelt en zich over deze regio ontfermt (Coolsaet 2000: 8).

Daarnaast probeert België een aantal niches te exploreren. Zo was het land met Canada en Noorwegen actief betrokken bij het verdrag tegen landmijnen. Omdat het echter niet de initiator was, maar een land dat het initiatief na verloop van tijd steunde, faalde deze vorm van nichediplomatie als instrument van *soft power*. Daarnaast claimde het *global governance* als belangrijke niche voor zichzelf. Politiek werd dit groots opgezet en ook het maatschappelijk draagvlak was aanwezig (Coolsaet 2007). Opnieuw bleven resultaten en internationale erkenning echter uit. De belangrijkste oorzaak lijkt te liggen in het feit dat andere landen in België niet het land zagen met de meeste expertise en ervaring op dit gebied. De niche was weliswaar geworteld in de nationale samenleving, maar werd onvoldoende gereflecteerd in internationale percepties en verwachtingspatronen op basis van de moeilijke politieke situatie in België. Sommigen commentatoren menen dat dit te voorzien zou zijn geweest, immers “hoe kan een land *good global governance* promoten als het zijn eigen huis niet op orde kan brengen” (Coolsaet en Nasra 2009).

7.4 Fragmentatie en internationale positie

Ondanks de sleutelpositie in Europa is het beeld van België internationaal aan erosie onderhevig. Als een van de meest geglobaliseerde landen ter wereld heeft het land het één na slechtste imago van West-Europa (Stichting Marketing 2009: 4). Dit heeft repercussies voor bijvoorbeeld de internationale kredietwaardigheid van België (Stichting Marketing 2009). De versplintering van het Belgische buitenlandse en handelsbeleid over de verschillende regeringen is hieraan debet. Doordat de Waalse en Vlaamse gewesten zich nadrukkelijk als eigenstandige organen op de kaart zijn gaan zetten, hebben ze het algemene imago van België ondermijnd. Daar komt bij dat de internationale positie van de deelregeringen daalde vanwege de verwarring bij niet-Europese landen over de status van de regio's en de daaruit voortvloeiende onwilligheid om verdragen af te sluiten met een politieke eenheid die van buitenaf nog steeds gezien wordt als een subnationale regio.

De kwetsbaarheid van de gefederaliseerde staatsstructuur en de huidige binnenlandse politieke impasse dragen evenmin bij aan een solide buitenlandbeleid en een positief imago. Omdat iedere regering een veto kan uit spreken over de nieuw af te sluiten internationale verdragen – en daarmee dit veto kan gebruiken als ruilmiddel voor binnenlandse politieke winst – is een langetermijnperspectief in het buitenlandse beleid moeilijk te bereiken. De laatste twee jaren hebben echter duidelijk gemaakt dat een veto niet het enige probleem is voor België. Sinds de verkiezingen van 2007 zit de binnenlandse politiek daadwerkelijk op slot. De gevolgen van deze interne politieke impasse zijn niet beperkt gebleven tot de binnenlandse dimensie. Ook het buitenlandse beleid is in een impasse terechtgekomen, omdat van enig politieke leiding van de minister-president geen sprake meer is (Coolsaet en Nasra 2009: 1). Het gevolg is stagnatie en versplintering. Het gemis aan politieke leiding heeft geleid tot uitstel van positiebepalingen en nieuwe initiatieven. Zonder leiding werken de departementen bovendien langs elkaar heen in het buitenlandbeleid.

8 CONCLUSIE

Met Nederland worstelen vele andere landen met de vraag hoe zij zichzelf het beste kunnen positioneren in een veranderende wereld met nieuwe actoren, nieuwe thema's en nieuwe verbanden, hoe zij hun nationale belangen kunnen behartigen in een wereld waarin transnationale verbanden hoogtij vieren, waarin nationaal en internationaal steeds sterker met elkaar verknoopt raken, en waarin naast nationale staten niet-statelijke actoren steeds sterker het toneel bevolken. Op het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden hebben deze mondiale trends – met de kansen en risico's die zij met zich meebrengen – een bijzondere impact. Voor deze landen geldt dat hun relatieve positie en invloed afneemt, terwijl zij op vele terreinen nog steeds te groot zijn om genegeerd te worden en hun invloed op sommige beleidsvelden mede door technologische ontwikkelingen zelfs toeneemt.

Over het algemeen zijn middelgrote mogendheden echter te klein om de koers op het wereldtoneel te bepalen – het grootste gedeelte van de tijd hebben zij geen keus dan zich aan te passen aan de koers die anderen uitzetten. Tegelijkertijd zijn ze nog wel groot genoeg om, met relatief extra aandacht en middelen (t.o.v. grootmachten – en relatief weinig t.o.v. kleine landen) op specifieke terreinen en door specifieke samenwerkingsverbanden invloed in de interstatelijke betrekkingen uit te oefenen. Daarmee heeft deze groep landen een middel in handen om binnen bepaalde grenzen het nationale belang te behartigen.

Uit de wetenschappelijke reflectie op middelgrote mogendheden en uit onze analyses van het buitenlandbeleid van specifieke middelgrote mogendheden (Noorwegen, Canada, Zweden en België) is het buitenlandbeleid van middelgrote mogendheden in vijf ideaaltypische karakteristieken te kenschetsen. Deze geven aan hoe een middelgrote mogendheid met beperkte middelen zijn nationale belangen zo goed mogelijk kan behartigen op een wereldtoneel dat gekenmerkt wordt door globalisering, verschuivende machtsverhoudingen en een toenemende verwevenheid tussen binnen- en buitenland. Deze kenmerken van – in het bijzonder de 'declining middle powers' – zijn de volgende.

1. Voorkeur voor multilaterale oplossingen en gecoördineerd optreden van nationale staten.
2. Nauwe samenwerking met niet-statelijke actoren, waaronder ngo's (*new diplomacy*).
3. Sterke gerichtheid op het behouden en versterken van de internationale rechtsorde.
4. Sterke nadruk op *soft power* en publieksdiplomatie.
5. Nichediplomatie (excelleren op specifieke terreinen) als manier om invloed te genereren.

Deze vijf karakteristieken zijn van belang, omdat ze als spiegel kunnen fungeren voor het buitenlandse beleid van Nederland. Nadere analyse maakt namelijk duidelijk dat Nederland zijn potentie als middelgrote mogendheid niet ten volle benut (WRR-rapport 85 2010). Hoewel een aantal kenmerkende in het Nederlandse buitenlandse beleid naar voren komt, gebruikt Nederland andere niet of nauwelijks. Hieronder zal dit verder worden uitgewerkt.

1. *Bouwen op multilateralisme*

Middelgrote mogendheden zijn van nature geneigd internationale aangelegenheden op coöperatieve wijze op te lossen – juist omdat zij niet bij machte zijn alleen een oplossing te forceren. Samenwerking met gelijkgestemde landen en een sterke voorkeur voor multilaterale afspraken en sterke internationale organisaties vormen daarom vaak de hoeksteen van hun buitenlandse beleid (Flemes 2007).

Alle vier de onderzochte landen kennen een sterke traditie om hun belangen door middel van multilaterale organisaties te behartigen. Tegelijkertijd begint zich langzaam een verschil in benadering af te tekenen. Mede door de toenemende focus op nationale belangen wordt de multilaterale oplossing in de voorlopers Noorwegen en Canada niet meer als een vanzelfsprekendheid en doel op zich gezien. Zo heeft Noorwegen bijvoorbeeld de omslag gemaakt van de NAVO als natuurlijke garantie voor de nationale veiligheid naar een breed gerespecteerde internationale rechtsorde (incl. NAVO) als waarborg. In Canada woedt de discussie over een meer realistischere kijk op buitenlands beleid en over de vraag in hoeverre het land de Verenigde Staten in zijn buitenlandbeleid dient te volgen (vgl. Bot 2006).

In Zweden en België ligt dit anders. Niet toevallig, en anders dan Noorwegen en Canada, zijn zij lidstaten van de EU. Dan geldt dat het multilaterale kader van de Unie het vanzelfsprekende raamwerk is voor de behartiging van nationale belangen. Zo wil Zweden sinds zijn toetreding tot de kopgroep van de Unie behoren: de toetreding was een Zweeds belang, dus investeren in het collectief en het uitvoeren van de verantwoordelijkheden die bij het lidmaatschap horen zijn dat evenzeer.

Nederland lijkt zich tussen deze twee posities te bevinden. Voorlopen in de EU zoals Zweden dat voorstaat, is sociaal-politiek niet langer een realistisch streven. Tegelijkertijd is een meer isolationistisch beleid evenmin een optie. Nederland is te sterk verweven met de EU en haar lidstaten om een autonome koers te varen. In het geval van Nederland ligt het daarom voor de hand de EU én als een arena én als een schakel naar het wereldtoneel te beschouwen. Een arena, omdat de Nederlandse belangen nergens anders zo goed veiliggesteld dienen te worden als op de plekken waar de 27 lidstaten met de communautaire organen de Europese

koers uitstippelen. En een schakel, omdat Nederland in een wereld waar het steeds sterker lijkt te gaan draaien om schaarse grondstoffen en multipolaire conflicten simpelweg niet zonder de massa van de EU kan om zijn belangen in de wereld veilig te stellen.

2. *Samenwerken met niet-statelijke actoren*

Van groot belang voor de groep middelgrote landen is de dialoog met niet-statelijke actoren in het bijzonder nationale en internationale ngo's (Hynek 2007, Leguey-Feilleux 2009: 101-129). Het bekendste voorbeeld van deze netwerkbenadering (in jargon aangeduid als *new diplomacy*) biedt Canada. Op strategische wijze wordt sinds het landmijnverdrag toenadering tot nationale en internationale ngo's gezocht. De gedachte hierachter is dat de samenwerking met deze niet-statelijke actoren de onderhandelingspositie van Canada zou verstevigen (meer kennis, meer contacten, meer legitimiteit), en daarmee het nationale belang beter gediend zou kunnen worden. Tegelijkertijd besepte het land dat het de niet-statelijke actoren niet kon aansturen of regisseren. De samenwerking was daarom te allen tijde gericht op wederzijds voordeel en een gemeenschappelijk doel. Samenwerking met statelijke en niet-statelijke actoren vereist een vorm van ad-hoccoalitievorming zonder dat daarbij de veelal *one-issue* belangen van de niet-statelijke actoren onderschat worden. Een overheid moet het algemene belang vertegenwoordigen.

In het geval van Nederland biedt ook dit instrument veel kansen. Belangrijk is daarbij wel dat de Nederlandse overheid ngo's en bedrijven niet alleen ziet als bronnen van informatie of als uitvoerende agentschappen, maar als gelijkwaardige partners. De meerwaarde van samenwerking komt slechts tot stand wanneer de overheid achterhaalt waar haar eigen belangen en die van niet-statelijke actoren parallel lopen.

3. *Respecteren en versterken van de internationale rechtsorde*

Meer dan grootmachten zijn middelgrote mogendheden gebaat bij stabiele internationale betrekkingen en respect voor de internationale rechtsorde. Doordat machtsbronnen voor een unilaterale koers ontbreken, vormt een breed geaccepteerde en gerespecteerde rechtsorde – samen met de inbedding in multilaterale organisaties – een belangrijke verdedigingslinie in de veiligheid en de autonomie van middelgrote mogendheden. Het is dan ook weinig verrassend – ja bijna een self-fulfilling prophecy – dat het vooral middelgrote landen zijn die aan de basis staan van internationale normen door op te komen voor de internationale *rule of law* (Flemes 2007, Rickli 2008). Een treffend voorbeeld is de nadruk van Noorwegen op zijn 'extended national interests' die tot uiting komt in het respecteren van het internationale zeerecht, omdat dit – meer dan de marine – de Noorse uitbating van de olievoorraden voor de kust veiligstelt.

Nederland vormt hierop geen uitzondering. Ons land heeft een lange en door velen erkende traditie in het versterken van de internationale rechtsorde. De Nederlandse bijdrage in Afghanistan kan in dit licht worden gezien. Tegelijkertijd heeft de terugwerking uit Afghanistan en het 'nee' op het referendum over het Europese Grondwettelijk Verdrag invloed gehad op dit beeld. Sterker dan in andere middelgrote mogendheden wordt in Nederland op dit moment de vraag gesteld in hoeverre de investering in gemeenschappelijke doelen nationale belangen dient. Wie ervan overtuigd is dat deze investering de moeite waard is doet er dan ook goed aan te laten zien op welke wijze het Nederlandse en het algemene belang parallel lopen.

4. *Maximaliseren van 'soft power'*

Dat de op het eerste gezicht belangeloze investering in de samenwerking tussen landen nationale belangen kan dienen hangt samen met het begrip *soft power*. Anders dan *hard power* ligt de basis van *soft power* niet in het dwingen van een ander land tot een gewenst gedrag, maar in het overreden, het verleiden tot gewenst gedrag (Nye 2004). Belangrijke ingrediënten om andere landen zonder militaire of economische dwang tot gewenst gedrag te bewegen zijn reputatie, kennis, cultuur, specifieke vaardigheden en eigenschappen of ervaringen die in het buitenland worden gewaardeerd of bewonderd. Juist omdat middelgrote mogendheden de middelen ontberen om *hard power* te gebruiken, is het aanwenden van *soft power* een centraal element in het buitenlandse beleid van deze landen.

Een cruciaal onderdeel in *soft power* is *public diplomacy* of publieksdiplomatie.

Publieksdiplomatie is meer dan *nation branding*, meer dan alleen de communicatie tussen een staat en de bevolking van andere staten. *New public diplomacy* bestaat uit alle activiteiten van een staat – inclusief ngo's, het bedrijfsleven, actieve burgers en substatelijke actoren – die bijdragen aan de promotie van 's lands beeld in het buitenland. Het middel daartoe bestaat niet langer uit het zenden van een positief beeld van ons land alleen. Veel belangrijker is het aangaan van een dialoog in alle geledingen van de samenleving (Melissen 2005, Snow en Taylor 2009).

Nederland besteedt steeds meer aandacht aan publieksdiplomatie. De vorige minister van Buitenlandse Zaken twitterde er aardig op los, en de Nederlandse overheid probeert steeds beter en vaker het beeld van ons land in het buitenland in lijn te brengen met onze belangen over de grens. Op het gebied van *new public diplomacy* is echter nog een wereld te winnen. De samenwerking met bedrijven en ngo's staat waar dit het Nederlandse imago betreft in veel gevallen nog in de kinderschoenen.

5. *Specialiseren op thema of gebied: nichediplomatie*

Nichediplomatie gaat uit van de gedachte dat een middelgrote mogendheid de middelen ontbeert om overal in de wereld aanwezig te zijn en op alle beleidsvelden actief te zijn. Wil het land toch invloed genereren en een bijdrage leveren, dan kan het niet anders dan prioriteren. De selectie van specifieke onderwerpen of geografische regio's dient daarbij gebaseerd te zijn op comparatieve voordelen. Nichediplomatie is in wezen weinig anders dan de schaarse diplomatieke bronnen samen te ballen op een terrein waar het land goed in is, waarvan bekend is dat het er goed in is, en waarvan de buitenwereld waardeert dat het land er actief op is.

Treffende voorbeelden van nichediplomatie zijn de Canadese aandacht voor *human security*, het Noorse Olie-voor-Ontwikkelingsfonds en de Noorse bemiddelingsrol op het internationale toneel. Uit de analyses, met name die van België, blijkt daarbij wel dat nichediplomatie alleen tot resultaat leidt als het desbetreffende land de bereidheid en de mogelijkheid heeft om een leidende rol te vervullen, deze rol ook daadwerkelijk op zich neemt en bovendien door de buitenwereld wordt gezien als degene die deze rol zou kunnen en moeten spelen. Wat de kans op succes daarnaast verhoogt is worteling van de nichediplomatie in de eigen samenleving (het 'Noorse model' als *format* voor de bemiddelingsdiplomatie), de samenwerking met andere stakeholders (de rol van ngo's in het Canadese landmijnverdrag) en de bereidheid langere tijd in het onderwerp te investeren, ook als direct resultaat niet zichtbaar is.

Nederland heeft geen traditie op het gebied van niches. Sterker nog, wie het Nederlandse buitenlandbeleid analyseert, ontdekt snel dat Nederland het liefste overal aan tafel zit, met iedereen praat en over elk onderwerp een mening heeft. Beleidsstukken, memories van toelichting en regeerakkoorden, nooit is duidelijk waar Nederland zijn prioriteiten in het buitenland legt. Of er worden geen zwaartepunten of niches benoemd, of Nederland kiest voor tientallen, soms honderden prioriteiten, vaak nog abstract geformuleerd ook.

De ervaringen van andere middelgrote landen leert echter dat de reflex om in een steeds complexere wereld altijd alles te doen onderdrukt moet worden. Toenemende complexiteit vraagt juist om specialisatie en focus. Landen die een groot deel van hun beleid rond specifieke thema's centreren, verkrijgen invloed, kennis en resultaat; niet alleen op het desbetreffende beleidsterrein, maar ook daarbuiten.

Mondiale machtsverschuivingen en de opkomst van niet-statelijke actoren zetten de positie van Nederland in de wereld onder druk. De wereld ontwikkelt zich verder en landen als

Nederland raken achterop. De bovengenoemde lessen, afkomstig uit de groep van middelgrote mogendheden en de ervaringen van vergelijkbare landen, bieden een eerste handreiking voor de mogelijkheden die Nederland heeft om zijn belangen ook in de toekomst effectief te behartigen. Daartoe zal echter eerst politieke, ambtelijke en maatschappelijke overeenstemming dienen te komen over de koers en de instrumenten van het Nederlandse buitenlandbeleid. Voorbeelden uit vergelijkbare landen mogen nog zo inspirerend of succesvol zijn, als Nederland deze zonder selectie en zonder vertaalslag overneemt, dan zijn de gevolgen minimaal. Vanouds wil Nederland overal op inzetten, overal aan tafel zitten en overal over meepraten. Deze reflex lijkt in een steeds complexere wereld voor de hand liggend. Contra-intuïtief vereist complexiteit echter juist specialisatie.

Wat het Nederlands buitenlandbeleid nodig heeft is een heldere koers met daarop afgestemde instrumenten. De praktijken van andere middelgrote mogendheden kunnen daarbij als inspiratiebron dienen voor het Nederlandse buitenlandbeleid.

Over de auteurs

Martijn Klem was van 2008 tot en met 2010 als wetenschappelijk medewerker van de WRR verbonden aan de projectgroep die werkte aan het rapport *Aan het buitenland gehecht* (WRR-rapport 85 2010). Johannes Kester was in 2009 als stagiair bij de WRR aan dezelfde projectgroep verbonden. Hierna liep hij stage bij de Nederlandse ambassade in Riyadh en rondde hij zijn onderzoeksmaster af. Momenteel is hij als stagiair verbonden aan Instituut Clingendael.

LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN*Functieaanduidingen op moment van interview*

Mats Bergquist	Zweeds Instituut voor Internationale Zaken, Stockholm
Chris Cooter	Deputy Head of the Canadian Mission at NATO, Brussel
Lucie Edwards	Chef Bureau de la Transformation, ministerie van Buitenlandse Zaken van Canada, Ottawa
Olof Ehrenkrona	Adviseur van de minister van Buitenlandse Zaken van Zweden, Stockholm
Peter van Ham	Hoofd Global Governance Programma, Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael
Anna Hammargren	Directeur Planning en Budget, ministerie van Buitenlandse Zaken van Zweden, Stockholm
Ingvard Havnen	Directeur-generaal Internationale Zaken, kabinet van de minister-president van Noorwegen, Oslo
Brian Hocking	Professor of International Relations, Loughborough University, Loughborough
Masud Husain	Counsellor, Ambassade van Canada in Den Haag
Gunilla Karlsson	Medewerker Zweedse ambassade in Nederland
Mats Liljeholm	Onderdirecteur Planning en Budget, ministerie van Buitenlandse Zaken van Zweden, Stockholm
Walter Lion	Ambassaderaad, Ambassade van België in Den Haag
Leiv Lunde	Ministerie van Buitenlandse Zaken van Noorwegen, Oslo
Bernd Müller	Hoofd Internationale Zaken, vertegenwoordiging van de deelstaat Noordrijn-Westfalen in Berlijn
Eduardo Narbona Algara	Eerste secretaris, Spaanse Ambassade in Den Haag
Iver Neumann	Noors Instituut voor Internationale Zaken, Oslo
O.W. Söderstörn	Politiek adviseur van de minister van Europese Zaken van Zweden, Stockholm
Henrik Thune	Noors Instituut voor Internationale Zaken, Oslo

LITERATUUR

- Agrell, W. (1998) 'Swedish Neutrality: stumbling into the unknown past' in L. Goetschel (red.) *Small states inside and outside the European Union: interests and policies*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Bátora, J. (2005) 'Public Diplomacy between home and abroad: Norway and Canada', *The Hague Journal of Diplomacy* 1, 1: 53-80.
- Behringer, R.M. (2005) 'Middle power leadership on the human security agenda', *Cooperation and Conflict* 40, 3: 305-342.
- Bercuson, D.J. (2006) 'A new approach to Canadian foreign policy?' in D. Stairs et al. (red.) *In the Canadian interest? Assessing Canada's international policy statement*, Calgary: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Bernard, P. (2006) 'Canada and human security: from the Axworthy doctrine to middle power internationalism', *The American Review of Canadian Studies* 36, 2: 233-262.
- Bildt, C. (2008) 'Statement of government policy, in the parliamentary debate on foreign affairs', 13 februari 2008.
- Bildt, C. (2009) 'Statement of government policy, in the parliamentary debate on foreign affairs', 18 februari 2009.
- Bosold, D. en W. von Bredow (2006) 'Human security: a radical or rhetorical shift in Canada's foreign policy?', *International Journal* 61, 4.
- Bot, B. (2006) 'Met overtuiging en berekening van zuiver naar realistisch multilateralisme', *Internationale Spectator* 60: 547-551.
- Braveboy-Wagner, J.A. (2008) *Small states in global affairs: the foreign policies of the Caribbean community*, New York: Palgrave Macmillan.
- Breuning, M. (2007) *Foreign policy analysis: a comparative introduction*, New York: Palgrave Macmillan.
- Canada (1995) *Canada in the world*, Ottawa: Government of Canada.
- Canada (2005a) *Canada's international policy statement: overview*, Ottawa: Government of Canada.
- Canada (2005b) *Canada's international policy statement: a role of pride and influence in the world: Diplomacy*, Ottawa: Government of Canada.
- Canadian International Council (2010) *Open Canada: a global positioning strategy for a networked age*, www.onlinecic.org/opencanada (geraadpleegd oktober 2010).
- Chapnick, A. (1999) 'The middle power', *Canadian Foreign Policy* 7, 2: 73-82.
- Clark, J. (2009) 'Play to Canada's strengths', *Ottawa Citizen*, 24 juni 2009.
- Cohen, A. (2004) *While Canada slept: how we lost our place in the world*, Toronto: McClelland & Stewart.

- Colomer, J.M. (2007) *Great empires, small nations: The uncertain future of the sovereign state*, London: Routledge.
- Coolsaet, R. (2000) 'Wat België nog te zoeken heeft in Afrika', *Samenleving en Politiek* 7: 4-14.
- Coolsaet, R. (2001) *België en zijn Buitenlandse Politiek: 1830-2000*, Leuven: Van Halewijck.
- Coolsaet, R. (2003) 'Nederlandse en Belgische diplomatie in een spiegel: ministeries van Buitenlandse Zaken als permanente draaischijf', *International Spectator* 57, 10: 459-465.
- Coolsaet, R. (2007) 'Perspectieven op het buitenlands beleid in België anno 2006', *Studia Diplomatica* 60, 1: 57-72.
- Coolsaet, R. en S. Nasra (2009), 'Buitenlands beleid in België: beleid onder binnenlandspolitieke druk', *Studia Diplomatica* 62 (extra editie): 21-37.
- Cooper, A.F. (1997) 'Niche diplomacy, a conceptual overview' in A.F. Cooper (red.) *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*, Houndmills: Macmillan.
- Cooper, A.F. (2000) 'The evolution of multilateralism in an intermediate state: the re-orientation of Canadian strategy in the economic and security arenas' in A. Hurrell (red.) *Paths to power: foreign policy strategies of intermediate states*, Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Cooper, A.F. (2009) 'Middle powers: squeezed out or adaptive?', *Public Diplomacy Magazine* 2, Summer: 29-34.
- Cooper, A.F., R.A. Higgott en K.R. Nossal (1993) *Relocating middle powers: Australia and Canada in a changing world order*, Vancouver: UBC Press.
- Cooper, A.F. en T.M. Shaw (2009) *The diplomacies of small states: between vulnerability and resilience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Egeland, J. (1984) 'Human rights: ineffective big states, potent small states', *Journal of Peace Research*: 207-213.
- Eide, E.B. (1996) 'Adjustment strategy of a non-member: Norwegian foreign and Security Policy in the Shadow of the European Union', *Cooperation and Conflict* 31, 1: 69-104.
- Evans, A. en D. Stevens (2010) *Organizing for influence: UK foreign policy in an age of uncertainty*, London: Chatham House.
- Foreign Commonwealth Office (2008) *Engagement: public diplomacy in a globalised world*, London: Foreign and Commonwealth Office.
- Ferreira-Pereira, L.C. (2006) 'Inside the fence but outside the walls: Austria, Finland and Sweden in the post-cold war security architecture', *Cooperation and Conflict* 41: 99-122.
- Finnemore, M. (1996) *National interests in international society*, Ithaca: Cornell University Press.

- Flemes, D. (2007) *Emerging middle powers' soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum*, Hamburg: German Institute for Global and regional studies.
- Friedman, J. (1994) *Cultural identity and global process*, London: Sage Publications
- Goetschel, L. (2000) *Small states and the common foreign and security policy (CFSP) of the EU: A comparative analysis*, Bern: Universität Bern.
- Gucht, K. de (2008) 'Economische diplomatie' (Speech Egmontpaleis 03-06-2008), in te zien op <http://diplomatie.belgium.be> (geraadpleegd april 2009).
- Gucht, K. de (2009) 'Hard Power en harde tijden – Karel de Gucht schetst de geopolitieke uitdagingen van de toekomst' (speech 30-01-09), in te zien op <http://diplomatie.belgium.be> (geraadpleegd februari 2009).
- Gustavsson, J. (1998) *The politics of foreign policy change: explaining the Swedish reorientation on EC membership*, Lund: Lund University Press.
- Hart, M. (2009) 'Canadian foreign policy in the 21st century: starts with the United States', *Options Politique* 30, 5: 68-73.
- Hayes, G. (1997) 'Canada as a middle power: the case of peacekeeping' in A.F. Cooper (red.) *Niche Diplomacy: middle powers after the Cold War*, Houndmills: Macmillan.
- Heemskerk, E.M. en G. Schnyder (2008) 'Small states, international pressures, and interlocking directorates: the cases of Switzerland and the Netherlands', *European Management Review* 5, 1: 41-54.
- Henrikson, A.K. (1997) 'Middle powers as managers, international mediation within, across and outside institutions' in A.F. Cooper (red.) *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*, Houndmills: Macmillan.
- Hey, J.A.K. (2003) *Small states in world politics: Explaining foreign policy behavior*, Boulder: Lynne Rienner.
- Higgott, R. (1997) 'Issues, institutions and middle-power diplomacy: action and agendas in the post-Cold War era' in A.F. Cooper (red.) *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*, Houndmills: Macmillan.
- Hill, C. (2003) *The changing politics of foreign policy*, Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Holloway, S.K. (2006) *Canadian foreign policy: Defining the national interest*, Peterborough: Broadview Press.
- Hoyos, C. (2006) 'Norway's mission to save poorer nations from "oil curse" fails to win wide praise', *Financial Times*, 12 mei 2006.
- Hudson, V.M. (2007) *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*, Lanham: Rowman en Littlefield Pub.

- Hurrell, A. (2000) *Paths to power: Foreign policy strategies of intermediate states*, Washington DC: Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Hynek, N. (2007) 'Humanitarian arms control, symbiotic functionalism and the concept of middlepowerhood', *Central European Journal of International and Security Studies* 1, 2.
- Ichikawa, A. (1979) 'The "helpful fixer": Canada's persistent international image', *Behind the headlines* 37, 3.
- Ingebritsen, C. (2006) *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press.
- Jordaan, E. (2003) 'The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers', *Politikon: South African Journal of Political Studies* 30, 2: 165-181.
- Katzenstein, P.J. (1996) *The culture of national security: norms and identity in world politics*, New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, P.J. (2003) 'Small states and small states revisited', *New Political Economy* 8, 1: 16-17.
- Kelleher, A. (2006) 'A small state's multiple-level approach to peace-making: Norway's role in achieving Sudan's comprehensive peace agreement', *Civil Wars* 8, 3: 285-311.
- Keohane, R.O. (1969) 'Lilliputians' dilemmas: small states in international politics', *International Organization* 23, 2: 291-310.
- Knudsen, O.F. (2002) 'Small states, latent and extant: Towards a general perspective', *JIRD* 5.
- Kolstad, I., A. Wiig en A. Williams (2009) 'Mission improbable: does petroleum-related aid address the resource curse?', *Energy Policy* 37, 945-965.
- Leguey-Feilleux, J.-R. (2009) *The dynamics of diplomacy*, Boulder: Lynne Rienner.
- Lobell, S.E., N.M. Ripsman en J.W. Taliaferro (2009) *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lunde, L. en H. Thune et al. (2008) *National interest: foreign policy for a globalised world: the case of Norway*, Oslo: Noors ministerie van Buitenlandse Zaken.
- MacLean, S.J., D.R. Black en T.M. Shaw (2006) *A decade of human security: Global governance and new multilateralisms*, Aldershot: Ashgate Publishers.
- Malone, D.M. (2003) 'Canadian foreign policy post-9/11: Institutional and other challenges', *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, www.cdfai.org (geraadpleegd februari 2009).
- Melissen, J. (2005) *The new public diplomacy: Soft power in international relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Michaud, N. en L. Bélanger (2000) 'Canadian institutional strategies: new orientations for a middle power foreign policy?', *Australian Journal of International Affairs* 54, 1: 97-110.
- Middle Powers Initiative (2004) 'Building bridges: what middle power countries should do to strengthen the NPT', www.middlepowers.org (geraadpleegd augustus 2009).
- Miles, L. (2005) *Fusing Europe: Sweden in the European Union*, Aldershot: Ashgate Publishers.
- Moolakkattu, J.S. (2005) 'Peace facilitation by small states: Norway in Sri Lanka', *Cooperation and Conflict* 40, 4: 385-402.
- Mouritzen, H. en A. Wivel (2004) *Small states in the European Union*, London: Routledge.
- Neack, L. (2008) *The new foreign policy: power seeking in a globalized era*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Nye, J.S. (2004) *Soft power: the means to success in world politics*, New York: Public Affairs.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2009a) *Corporate social responsibility in a global economy*, Report no. 10 (2008–2009) to the Storting. www.government.no (geraadpleegd juni 2009).
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2009b) *Interests, responsibilities and opportunities: the main features of Norwegian foreign policy*, Report no. 15 (2008-2009) (voorlopige vertaling/samenvatting). Het volledige rapport is in het Noors te vinden op: www.regjeringen.no/nb/deb/ud/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-15-2008-2009-.html?id=548673.
- Oyvind O. (1997) 'Between realism and "crusader diplomacy": the Norwegian channel to Jericho', blz. 90-99 in A.F. Cooper (red.) *Niche diplomacy: middle powers after the Cold War*, Houndmills: Macmillan.
- Ping, J.H. (2005) *Middle power statecraft: Indonesia, Malaysia, and the Asia Pacific*, Aldershot: Ashgate.
- Randal, G.J. (2008) *The seductions of soft power: diplomacy in modern times*, Canberra: Australian National University (www.arts.auckland.ac.nz/FileGet.cfm?ID=a7790d25-5910-4694-9f5c-ba18adce5fd8).
- Reich, R. (1991) *The work of nations*, Boston: Vintage Books.
- Rickli, J.M. (2008) 'European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies', *Cambridge Review of International Affairs* 21, 3: 307-325.
- Rudderham, M.A. (2008) *Middle power pull: can middle powers use public diplomacy to ameliorate the image of the West?*, Toronto: Centre for International and Security Studies.

- Russett, B.M., H. Starr en D.T. Kinsella (2006) *World politics: The menu for choice*, Belmont: Thomson/Wadsworth.
- Sending, O.J. en I.B. Neumann (2006) 'Governance to governmentality: analyzing NGOs, states, and power', *International Studies Quarterly* 50, 3: 651-672.
- Snow, N. en P.M. Taylor (2009) *Routledge handbook of public diplomacy*, New York: Routledge.
- Spero, J.B. (2004) *Bridging the European divide: middle power politics and regional security dilemmas*, Lanham: Rowman en Littlefield.
- Statistics Canada (2006) 'Census: Ethnic origin, visible minorities, place of work and mode of transportation', www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/080402/dq080402a-eng.htm (geraadpleegd juni 2009).
- Stichting Marketing (2009), 'Het marketing manifest: nation branding Belgium', www.stichtingmarketing.be/download/pers/09_05_brandingmanifest_nl.pdf (geraadpleegd juli 2009).
- Store, J.G. (2007) 'We share Europe's future', Biannual address to the Storting on important EU and EEA matters (4 june 2007).
- Thune, H. en S. Ulriksen (2002) *Prestige and penance through peace: Norway as an allied activist*, Oslo: NUPI.
- UNDP (1994) *Human development report 1994*, New York: Oxford University Press
- Vital, D. (1967) *The inequality of states: a study of the small power in international relations*, Oxford: Clarendon Press.
- Voorhoeve, J.J.C. (1991) 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', *Internationale Spectator* 44: 54-61.
- Wästerberg, O. (2009) 'Promoting Sweden, beyond IKEA', *Public Diplomacy Magazine* 2: 58-60.
- Wendt, A. (2001) *Social theory of international politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010) *Aan het buitenland gehecht*, rapporten aan de regering nr. 85, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zweden (2009) 'A World-class foreign service: a more flexible foreign representation', Interim report of the Swedish Foreign Service Inquiry (English summary), www.sweden.gov.se (geraadpleegd september 2010).
- Zweedse Globaliseringraad (2008) *Zweden in de Wereld: een rapport van de Globaliseringraad*, www.regeringen.se/sb/d/10002/a/116252 (geraadpleegd augustus 2009)

NOTEN

- ¹ De optie van actief buitenlandbeleid is vanzelfsprekend niet voorbehouden aan middelgrote mogendheden. Kleine landen en microstaten kunnen evenzeer een dergelijk beleid voeren – getuige bijvoorbeeld de rol van Malta bij de totstandkoming van het VN Zeerechtenverdrag of de manier waarop de Tuvalu eilanden zich momenteel verhouden tot het internationale klimaatdebat. Voor kleine landen geldt echter dat hun gehele buitenlandbeleid vaak beperkt blijft tot hun activiteiten op één specifiek terrein, terwijl middelgrote mogendheden de financiële en diplomatieke capaciteit hebben om op verschillende terreinen actief beleid te voeren, naast hun reguliere taken en verantwoordelijkheden in het buitenland.
- ² Hoewel minder frequent, herijken ook andere middelgrote landen hun buitenlandse beleid. Voorbeelden hiervan zijn het eerdergenoemde *Refleks*-project uit Noorwegen (2008), het Australische *Blue Ribbon Report* (2009), het Deense *Diplomacy in a boundless world* (2006) en meer recent het Britse project 'Rethinking the UK's international ambitions and choices' (2010).
- ³ Het is daarbij opvallend dat de Canadese overheid niet alleen een link legt tussen de Canadese identiteit en het buitenlandse beleid, maar ook andersom. Door het verschil met de buitenwereld te benadrukken krijgt de nationale identiteit reliëf. Bij een minderheid van de inwoners die in Canada is geboren, en bij elf etnische groeperingen die uit meer dan 1 miljoen Canadezen bestaan, is het niet verwonderlijk dat diversiteit en verscheidenheid als grootste gemene deler van de Canadese identiteit werden gekozen (Canada 2005: 3-4). In een dergelijke situatie is buitenlands beleid en de formulering van nationaal belang niet alleen een weerspiegeling van nationale identiteit, daar wordt het tegelijkertijd een samenbindend instrument dat de nationale identiteit vormgeeft (vgl. Finnmore 1996). Voormalig minister-president Joe Clark verwoordde het vorig jaar in een open brief aan het Canadese volk als volgt: "Our sense of 'international vocation' has helped define and reinforce Canadian identity since the end of the First World War. It is an asset with a double value. It could strengthen us at home, and now, in an era when the mediation and management of diversity are such critical components of international affairs, it could have an important impact on the world" (Clark 2009).