

HET SLAGVELD VAN EUROPA BINNEN DE NAVO: HET BONDGENOOTSCHAP VERSUS DE BELGISCHE VEILIGHEIDSCULTUUR

Kenneth LASOEN



© UN - Photo: Marcel Bolomey

Le présent article donne un aperçu des investissements dont a bénéficié la Défense pendant la guerre froide sur la base des débats menés au sein du Conseil des ministres concernant les obligations de la Belgique envers l'Alliance atlantique. Cet aperçu montre que les gouvernements belges ont d'abord considéré avec sérieux les engagements pris envers l'OTAN et ont complètement abandonné la politique de neutralité d'avant-guerre, sous l'influence de l'expérience vécue pendant la Seconde Guerre mondiale. Sous l'impulsion notamment de Paul-Henri Spaak, mais aussi sous l'effet d'une certaine pression anglo-américaine et de la perception d'une menace soviétique, des investissements massifs ont été consentis dans la Défense. Ce n'est qu'après la détente et en raison de difficultés économiques que les dépenses au profit de la Défense ont progressivement diminué : le désinvestissement avait ainsi déjà commencé avant la chute de l'Union soviétique. Le présent article tente d'expliquer l'attitude de la classe politique belge à l'égard de la défense et de la sécurité à la lumière de l'influence de la culture de sécurité belge sur la littérature stratégique.

Doctor Kenneth Lasoen doceert Inlichtingen en Veiligheid aan de Universiteit Antwerpen en is auteur van Geheim België. Geschiedenis van de inlichtingendiensten 1830-2022. Hij studeerde oude geschiedenis aan de universiteiten van Gent en Leuven, en inlichtingen- en veiligheidsstudies aan Brunel University Londen en de universiteit van Cambridge. Hij is ook alumnus van de Hoge Studies Veiligheid en Defensie aan het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie. Hij promoveerde over de Belgische veiligheidscultuur en de studie van de Belgische geheime diensten. Hij is docent van het vak Intelligence aan de Universiteit Antwerpen en geeft ook les bij inlichtingendiensten als praktijklector bij het Kenniscentrum Security Intelligence.

België staat historisch bekend als 'het slagveld van Europa'. De Lage Landen waren, vanwege hun centrale ligging op het Europese vasteland, traditioneel een ontmoetingsplaats voor de legers van de Europese mogendheden. Doorheen de geschiedenis werden in de regio vele oorlogen en bekende veldslagen uitgevochten: van de Honderdjarige Oorlog tot de slagen bij Waterloo en Passendale. Deze oorlogen gingen doorgaans gepaard met buitenlandse bezettingen en verwoestingen. Het

strategische belang van België werd erkend toen ons land, als voorwaarde voor zijn afhankelijkheid in 1830, neutraliteit moest aannemen als grondbeginsel, wat werd gegarandeerd door de andere Europese grootmachten. Die neutraliteit had een doorslaggevende invloed op de strategische cultuur van België en leidde tot een omstreden politiek debat over de vraag of België al dan niet eigen strijdkrachten nodig had. Defensie en een sterk leger waren zelden een politieke prioriteit, ondanks de inspanningen van koning Leopold II en zijn opvolger Albert I om een 'gewapende neutraliteit' te behouden, zelfs toen de zogenaamde bescherming door de Belgische buurlanden in 1914 voor het eerst werd geschonden door Duitsland, en toen de dreiging van oorlog in de jaren 1930 niet leidde tot een substantiële verbetering van de militaire kracht. In de plaats daarvan verschool de Belgische regering zich opnieuw achter neutraliteit, waardoor het land in 1940 voor een tweede keer onder de voet werd gelopen door een Duitse invasie.

Na de Tweede Wereldoorlog lieten de Belgische leiders de eerdere gelaten houding over de veiligheid van het land helemaal varen. Sterk beïnvloed door druk uit Britse hoek nam Paul-Henri Spaak, de voornaamste naoorlogse staatsman van België, het voortouw bij het bepleiten van militaire samenwerking tussen West-Europese naties; zodoende hielp hij mee de basis te leggen voor het NAVO-bondgenootschap. België werd een uitgesproken voorstander van militaire samenwerking en solidariteit als garantie voor veiligheid in Europa, al werd de daad niet altijd bij het woord gevoegd. Doorheen de jaren nam de daadwerkelijke bijdrage aan het bondgenootschap af, tot België uiteindelijk de op een na laagste bijdrage leverde, met nog geen 0,9% van zijn bruto binnenlands product (bbp) ten opzichte van de afgesproken norm van 2%. Enkel het Groothertogdom Luxemburg deed het nog slechter. Deze Belgische houding kan paradoxaal lijken: hoewel het slagveld van Europa er het meest baat bij heeft dat vrede wordt gehandhaafd door de bescherming van zijn bondgenoten, zoals de geschiedenis meermaals heeft aangetoond, lopen de Belgen achter wat betreft de solidariteit en verdeling van lasten die vrede moeten garanderen. Dit roept vragen op over de manier waarop de Belgische veiligheidscultuur een invloed heeft op politieke beslissingen over defensie-uitgaven. Veiligheids- of 'strategische cultuur' is een

academisch concept dat het licht zag om het besluitvormingsproces te begrijpen op het gebied van nationale veiligheid in het algemeen¹. Het idee dat het gedrag van staten deels wordt gestuurd door zoets als een strategische cultuur erkent dat niet enkel materialistische factoren de aard van het nationale veiligheidsbeleid bepalen, maar dat ook culturele en institutionele normen een rol spelen. Volgens een vroege conceptualisering beschikken naties over een herkenbare strategische cultuur die verwijst naar denk- en handelingswijzen met betrekking tot veiligheid, afgeleid uit percepties over nationale historische gebeurtenissen, de manier waarop naties zichzelf zien en onderscheidende kenmerken op het vlak van geografie, politieke filosofie, burgercultuur en levenswijze – en dat op verschillende momenten. Het idee is dat er een causaal verband bestaat tussen deze factoren en de manier waarop een staat zich gedraagt². Alvorens tot verklaringen te komen op basis van begrippen uit de strategische cultuur, wordt in dit artikel eerst de evolutie besproken van de Belgische bijdrage aan de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). De notulen van de ministerraad bieden enig inzicht in de manier waarop Belgische regeringen dachten over gezamenlijke defensie-inspanningen en de verplichtingen die daarmee gepaard gaan. Dit artikel bestudeert het standpunt van België over zijn defensie-uitgaven aan de hand van discussies binnen de regering³.

¹ De meest volledige – tevens de langste – definitie van strategische cultuur wordt gegeven door Ken Booth. Volgens hem verwijst het concept van ‘strategische cultuur’ naar de tradities, waarden, attitudes, gedragspatronen, gewoontes, symbolen en verwezenlijkingen, maar ook de specifieke manieren van een natie om zich aan te passen aan de omgeving en problemen op te lossen met betrekking tot dreiging of het gebruik van geweld. De strategische cultuur van een natie vloeit voort uit haar geschiedenis, geografische ligging en politieke cultuur. Ze vertegenwoordigt de samenvloeiing van attitudes en gedragspatronen van de meest invloedrijke stemmen die, afhankelijk van de natie, behoren tot de politieke elite, het militaire establishment en/of de publieke opinie. Het betreft een bepaalde nationale ‘stijl’ in strategische geletterdheid (Cf.: Ken Booth, “The Concept of Strategic Culture Affirmed,” in *Strategic Power: USA/USSR*, red. C.G. Jacobsen (New York: Palgrave Macmillan 1990), 121).

² Jack Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*, R-2154-AF (Santa Monica: RAND 1977); Ronald Jepperson, Alexander Wendt, en Peter Katzenstein, “Norms, Identity, and Culture in National Security,” in *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, red. P. Katzenstein (New York: Columbia University Press 1996), 33–75; Alastair Johnston, “Thinking about Strategic Culture,” *International Security* 19 (1995), 34; Yitzhak Klein, “A Theory of Strategic Culture,” *Comparative Strategy* 10 (1991), 8; Colin Gray, “National Style in Strategy: The American Example,” *International Security* 6 (1981), 22.

³ De notulen zijn beschikbaar via: Rijksarchief in België, “Notulen van de Ministerraad – Procès-verbaux du Conseil des Ministres,” <http://extranet.arch.be:8180/Conseil/?lg=nl>.

Net als de andere bezette landen werd België na het einde van de Tweede Wereldoorlog niet enkel in sociale en economische onrust gestort, maar ook in een zware politieke crisis. Naast de noodzaak om het land weer op te bouwen en de samenleving te helen, was België verdeeld over de positie van koning Leopold III, die in diskrediet was geraakt tijdens de oorlog. Na de overgave van België in 1940 veroorzaakte hij een breuk met de Belgische regering door zijn beslissing om in het land te blijven, waardoor hij in handen van de nazi's viel. Vervolgens probeerde hij in Berchtesgaden persoonlijk te onderhandelen met Adolf Hitler. De populariteit die hij had verworven door zijn keuze om het lot van zijn volk te delen, verkwanselde hij door in gevangenschap te trouwen met de gouvernante van de jonge prinsen, wat gezien werd als een smet op de herinnering aan de overleden – en erg populaire – koningin Astrid. De eerste jaren na de oorlog verliepen bijgevolg chaotisch. Ze werden gekenmerkt door de gewelddadige zuivering van collaborateurs en door confrontaties tussen de aanhangers van de koning en degenen die zijn abdicatie eisten. Hierdoor hadden de eerste naoorlogse regeringen in België de handen vol met binnenlandse aangelegenheden en moesten ze afrekenen met politieke instabiliteit, aangezien coalities makkelijk uit elkaar spatten. Sommige hielden zelfs niet langer dan een week stand. Aanvankelijk kwamen buitenlandbeleid en defensie eerder op de achtergrond terecht, hoewel het Belgische leger helemaal opnieuw moest worden opgebouwd.

Ondanks deze onrust kende België een spoedig economisch herstel, dankzij de snelle bevrijding, het succesvolle monetaire beleid – geholpen door de tijdige evacuatie van de nationale goudreserve –, de vlotte heropleving van de steenkoolindustrie en de relatief ongeschonden industriële infrastructuur. Het 'Belgische mirakel' liet toe om het economische herstel te consolideren en na te denken over het veiligstellen van de Belgische rijkdom⁴. In 1946 werd een gezamenlijke parlementaire commissie aangesteld om het Belgische leger opnieuw op te bouwen, waarbij de nadruk lag op drie elementen: het opbouwen van de militaire capaciteit, met inbegrip van de organisatie van de landmacht, de luchtmacht en de marine, een Belgische

⁴ R. Coolsaet, V. Dujardin, en C. Roosens, *Buitenlandse Zaken in België. Geschiedenis van een ministerie, zijn diplomaten en consuls van 1830 tot vandaag* (Tielt: Lannoo, 2014), 282.

deelname aan de bezetting van Duitsland en militaire voorzieningen in de kolonie⁵. De eerste stappen richting een wederopbouw van het Belgische leger werden in die jaren gezet, met een specifieke focus op het nakomen van de verplichtingen om, samen met andere Europese mogendheden, bij te dragen aan een systeem van internationale wederzijdse militaire bijstand. Dit zou een van de hoekstenen worden van het Belgische defensiebeleid.

Al voor het einde van de Tweede Wereldoorlog, toen de regering nog in ballingschap was, werden voorbereidende gesprekken gevoerd over het smeden van een militair en inlichtingenbondgenootschap tussen de Lage Landen en Groot-Brittannië. België deed als eerste een voorstel in die richting en kon ook Nederland overtuigen om deel te nemen⁶. Dit zou in 1948 uitmonden in het Verdrag van Brussel. Er werd gehoopt dat dit verdrag de basis zou vormen voor Groot-Brittannië om een leidende rol op te nemen in Europa, maar die hoop bleek tevergeefs. Hoewel Spaak verwachtte dat het Verdrag het startschot zou geven van een gemeenschappelijke Europese defensiemacht, zag Groot-Brittannië het eerder als een springplank om een Atlantisch bondgenootschap op te richten met de Verenigde Staten (VS). Het actieve streven van België naar multilaterale bondgenootschappen was oorspronkelijk niet gebaseerd op de angst voor een oorlog met de Sovjet-Unie. Spaak redeneerde dat de oprichting van een politiek en militair blok economische vooruitgang zou bevorderen. Maar de staatsgreep in Praag, de bouw van de Berlijnse Muur en later de Koreaoorlog noopten de regering ertoe om het belang te benadrukken van een deelname aan een sterk bondgenootschap, onder leiding en met de bescherming van de VS⁷. Raoul de Fraiteur, de toenmalige minister van Defensie, pleitte voor een grote militaire macht, om bij te dragen tot de wederzijdse ondersteuning tussen de vijf mogendheden die het Verdrag van Brussel hadden ondertekend. De kwestie van de financiering van deze inspanningen wierp echter een schaduw over het

⁵ Centrum voor Historische Documentatie van de Krijgsmacht, *Travaux de la Commission Mixte Chargée de l'Étude du Problème Militaire*; Militair Geografisch Instituut, Verslag, in naam van de Gemengde Militaire Commissie, ingesteld bij Besluit van de Regent dd. 5 september 1946, aan den heer Minister van Landsverdediging voorgelegd (Brussel:1948).

⁶ De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 31–34.

⁷ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 3 mei 1948.

voornemen om een grote macht op te bouwen die in staat was om de verplichtingen na te komen uit het Verdrag van Brussel, en over de lopende besprekingen over het oprichten van een Atlantisch bondgenootschap⁸.

De besprekingen in het kader van de onderhandelingen over het Noord-Atlantische Verdrag werden gedomineerd door geld. In maart 1949 werd de ministerraad geïnformeerd dat België voor een Anglo-Frans blok werd geplaatst, dat hogere defensie-uitgaven eiste. Spaak vond de voorgestelde bedragen echter te hoog en het verdeelingsmechanisme oneerlijk. Hij was van mening dat de Franse en Britse eisen een manier waren om hun militaire exploitatie in Azië te ondersteunen en hun kolonies te behouden. Hij gaf aan dat de verdeelsleutel gebaseerd zou zijn op de verhouding tussen het nationale defensiebudget van elke staat en zijn nationaal inkomen, wat erop neerkwam dat België indirect zou bijdragen aan de inspanningen van zijn partners om hun militaire lasten te kunnen blijven dragen. Hij voegde tevens toe dat een akkoord werd bereikt over het volgende principe: dat België en het Groothertogdom Luxemburg akkoord gingen om een extra inspanning van 30 miljoen dollar te leveren op militair vlak, op voorwaarde dat het geproduceerde materieel uitsluitend werd gebruikt voor de verdediging van het Westen⁹. De bedragen waarover uiteindelijk een akkoord werd bereikt, werden niet aangevochten door de Belgische ministers. Ze werden ook goedgekeurd door het Ministerie van Defensie. Er werd wel bezwaar opgetekend tegen het verlies van het recht om te beslissen over de limiet voor de defensie-uitgaven van België. Dit enorme budget, dat twee miljard Belgische frank bedroeg in 1950 en nog eens een miljard meer in 1951, zou gebruikt worden voor de bouw van nieuwe militaire basissen, de installatie van radarsystemen, materiaal voor nieuwe eskadrons, de aankoop van vliegtuigen en gevechtsvoertuigen en de financiering van defensieonderzoek. Er

⁸ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 1 oktober 1948.

⁹ "Le critère de répartition serait fondé sur la proportion existant entre le budget de la Défense nationale de chaque État et son revenu national. Cette proposition revenait à dire que la Belgique interviendrait indirectement dans l'effort fait par ses partenaires pour assumer leurs charges militaires...Un accord est intervenu sur les principes suivants : la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg acceptent de faire un effort supplémentaire en matière militaire à concurrence de 30 millions de dollars, à la condition que le matériel produit soit exclusivement consacré à la défense de l'Occident." Cf. Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 18 maart 1949, 130.

werd zelfs een miljard Belgische frank extra gestort in Zwitserland, om toekomstige militaire bijdragen te dekken. In april 1949 werd het Noord-Atlantisch Verdrag ondertekend en zag de NAVO het levenslicht.

De Koreaoorlog was de eerste test voor het bondgenootschap. België stuurde een bataljon vrijwilligers, maar intussen werd het land geteisterd door politieke instabiliteit vanwege het referendum over de terugkeer van koning Leopold III. Hierdoor vielen regeringen in snel tempo na elkaar; allemaal hadden ze de handen vol met de binnenlandse situatie. Ook de Belgische ministers zagen de Koreaoorlog als een bevestiging van de veroveringsambities van de Sovjet-Unie, wat in augustus 1950 leidde tot de beslissing om vijf extra divisies af te vaardigen. Voor een dergelijke onderneming waren eigenlijk 250 000 dienstplichtigen nodig, terwijl het Belgische leger uit slechts 30 000 manschappen en 4 000 officieren bestond¹⁰. Het verhogen van de uitgaven voor bewapening werd dan ook een prioriteit. Tegen oktober onderschreef de regering het idee van een verenigd Europees leger als middel om de Sovjet-Unie af te schrikken. Deze en andere kwesties werden bestudeerd door een uiterst geheim comité op het hoogste niveau, dat advies gaf over en de uitvoering coördineerde van defensiemaatregelen, zoals het opzetten van een grootschalige civiele verdediging. Die laatste werd opgericht op 10 augustus 1950 en zou werken rond 26 prioriteiten, variërend van de bouw van militaire basissen en vliegvelden, civiele en nucleaire verdediging, tot inlichtingen¹¹.

De belangrijkste prioriteit bleef echter bewapening, gelet op de internationale situatie die de vrees voor een escalatie naar oorlog met de Sovjet-Unie deed toenemen, maar ook vanwege Amerikaanse stemmen die opgingen voor een terugtrekking uit Europa. Enkel aantoonbare financiële investeringen in bewapening en troepen konden het Atlantische bondgenootschap bijeenhouden. Het Franse idee om een Europese Defensiegemeenschap (EDG) op te richten werd in 1951 enthousiast ondersteund door België, omdat het beschouwd werd als het ideale platform om militaire opbouw

¹⁰ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 25 augustus 1950.

¹¹ Rijksarchief in België, *Notulen van het Ministerieel Comité voor Defensie, 1950-1960, 1*; Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 4 oktober 1950, 6 oktober 1950.

op een gecoördineerde manier aan te pakken¹². Voor de EDG in 1953 van kracht ging, werden de regeringsdebatten gedomineerd door de vraag of de defensie-uitgaven aangehouden moesten worden in het licht van de Russische dreiging. Begin 1953 werd een eerste verlaging van de uitgaven besproken. De regering kon tevreden vaststellen dat België, op een totaal van twaalf leden op dat moment, de zesde plaats bekleedde op het vlak van bijdragen aan het bondgenootschap, met 7,4% van zijn bbp.¹³ Hoewel het overlijden van Stalin noopte tot optimisme over een vreedzame co-existentie, werd het belang van afschrikking toch nog steeds benadrukt. Deze afschrikking bestond uit het opvoeren van de militaire inspanningen – die nog steeds als te traag en ontoereikend werden beschouwd – en van de nucleaire wapens. Het Belgische voorstel hield echter een vermindering in van 3 miljard, vanwege de middenpositie die België bekleedde in de ranglijst op het vlak van uitgaven¹⁴. Tegen 1955 zorgden discussies over een detente voor nog meer druk op de Belgische bijdrage, wat de regering verdeelde. Minister van Defensie Spinoy en minister van Buitenlandse Zaken Spaak pleitten voor NAVO-uitgaven om de Amerikaanse steun en luchtverdediging te garanderen; de ministers van Financiën en Openbare Werken waren dan weer voorstander van verdere besparingen. Omdat de regering investeringen in sociaal beleid en welzijn beschouwde als de beste vaccinatie tegen het communisme, werd uiteindelijk beslist om militaire uitgaven terug te dringen tot een meer aanvaardbaar niveau¹⁵. In lijn met het stimuleren van het sociale beleid via werkgelegenheid, werden de inspanningen opgevoerd om civiele bescherming te organiseren, onder meer door het bouwen van bunkers, plannen voor de opvang van vluchtelingen en de versterking van vitale posities, zoals van de andere Belgische havens – voornamelijk Zeebrugge – om die van Antwerpen te vervangen mocht deze verwoest worden. Ook Congo werd in deze periode als reservebasis gezien om de continuïteit van de regering en de voortzetting van NAVO-operaties te garanderen.

¹² Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 19 november 1951; Reyckler, *The Passive Constrained*.

¹³ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 9 januari 1953. Op p. 16 staat een overzicht van hoe het NAVO-totaalbudget is opgemaakt: VS 80,1%, Groot-Brittannië 7%, Frankrijk 6,1%, Canada 2,8%, Italië 1,4%, België 0,7%, Nederland 0,6%, Turkije 0,5%, Griekenland 0,3%, Noorwegen 0,2%, Denemarken 0,2%, Portugal 0,1%.

¹⁴ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 30 april 1953.

¹⁵ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 14 oktober 1953.

Zo werden vier leger- en luchtmachtbasissen gebouwd in Kamina, Kitona, Banana en Boma, voor een totaal kost van twee miljard Belgische frank¹⁶.

De neerwaartse trend richting besparingen werd verdergezet, in weerwil van twee crisissen in 1956 die de hoop op detente deden vervagen: de bloederige repressie van de opstand in Hongarije en de Suezcrisis. Het is vooral de Suezcrisis die de ambtstermijn van Spaak als secretaris-generaal van de NAVO overschaduwde. Een Amerikaans initiatief om nucleaire lanceerbasissen te bouwen – een erg gevoelig politiek onderwerp, dat op zware publieke tegenkanting kon rekenen – werd eerst afgewezen, samen met het voorstel om extra uitgaven te doen, alvorens toch goedgekeurd te worden in 1959. De ministers gaven de voorkeur aan modernisering, met als doel om te besparen¹⁷. Er werd gezegd dat de aangegane verbintenissen binnen de financiële en economische mogelijkheden van het land vielen en bovendien in verhouding stonden tot de verbintenissen die reeds werden gevraagd van de andere lidstaten van het bondgenootschap¹⁸. De regering hechtte veel belang aan het feit dat de bijdragen in verhouding stonden tot de grootte en rijkdom van de Europese mogendheden. Alleszins is het zo dat de defensie-uitgaven na 1960 veel minder vaak op de dagorde stonden van kabinetsvergaderingen.

In de vroege jaren 60 werd België geconfronteerd met het verlies van zijn kolonie. De noodzaak om troepen te sturen naar Rwanda-Urundi vormde een belemmering voor het behalen van de doelstelling om over twee divisies te beschikken in Duitsland¹⁹. In 1962 verwierp de regering de eisen van de NAVO-raad om de defensie-uitgaven op te voeren, vanwege budgettaire beperkingen. In de plaats daarvan werd beslist om geen verdere verplichtingen te aanvaarden tot 1966. Het terugdringen van het aantal troepen stond hoog op de agenda²⁰. Toen Frankrijk een crisis ontketende

¹⁶ Rijksarchief in België, *Notulen van het Ministerieel Comité voor Defensie*, 1950–1960, 21; 24; 34.

¹⁷ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 11 december 1957; 20 december 1957; 8 mei 1959.

¹⁸ “Les engagements demandés à la Belgique entrent dans les possibilités financières et économiques de notre pays. Ils sont en rapport avec les engagements demandés aux autres nations membres de l’alliance.” Cf. Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 25 april 1958, 268.

¹⁹ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 11 augustus 1961

²⁰ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 30 april 1962.

door uit de commandostructuur van de NAVO te stappen, waardoor de instellingen moesten verhuizen, zag België het als een deel van zijn bijdrage om de politieke en militaire hoofdkwartieren van de NAVO te huisvesten. Dit vertaalde zich in een verhoging van het defensiebudget van 4 miljard Belgische frank, alsook in een serieuze opwaardering van de Belgische contraspionagediensten, om het hoofd te kunnen bieden aan de toestroom van spionnen uit de landen van het Warschaupact²¹. Bovendien moest een snelweg worden afgewerkt tussen het politieke hoofdkwartier in Brussel en het SHAPE-commandocentrum in Bergen, en stelde de Belgische regering op eigen kosten een nabijgelegen kasteel ter beschikking van de NAVO-opperbevelhebber²². Verdere bijdragen aan de militaire capaciteiten van het bondgenootschap werden niet in vraag getrokken, al werd wel benadrukt dat deze compatibel moesten zijn met de financiële status van België. Hoewel de oprichting van vier brigades met een extra reserve-infanteriebrigade werd goedgekeurd, moest een rationalisering worden doorgevoerd van de strijdkrachten, waarbij naar een optimaal evenwicht werd gezocht tussen personeels- en materiaalkosten. Dit herstructureringsplan stuitte op grote weerstand van het Militair Comité van de NAVO, wat werd afgewimpeld door Pierre Harmel, de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken. België was immers een van de eerste landen om een bijdrage voor te stellen die zou gespreid worden over een periode van vijf jaar, met jaarlijkse budgetverhogingen van 4% tegen constante prijzen. Hierbij werd niet enkel gekeken naar de toekomstige doelstellingen van het bondgenootschap, maar ook naar het doel om inzetbare en goed uitgeruste strijdkrachten op te richten. Desalniettemin daalde de Belgische NAVO-bijdrage van 3,5% van het bbp in 1960 naar 3% in 1969. Terwijl Harmel het opnam voor detente en ontwapening, werden de defensie-uitgaven voortdurend teruggeschroefd²³.

²¹ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 10 juni 1966; Kenneth Lasoen, "185 Years of Belgian Security Service," *Journal of Intelligence History* 15 (2016), 108.

²² Stavridis, *The Accidental Admiral*, 17.

²³ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 12 mei 1967; 8 december 1967; Vincent Dujardin, "Go-between: Belgium and Détente, 1961-73," *Cold War History* 7 (2007), 102.

Ook in de vroege jaren 70 was het ordewoord ‘bezuinigingen’. Zo werden 10 000 militaire jobs geschrapt, werd de dienstplicht progressief afgezwakt en daalde de NAVO-bijdrage tegen 1974 naar 2,75%. Amerikaanse verzoeken om de defensie-uitgaven opnieuw te verhogen, werden verworpen. De Belgische regering stemde er echter wel mee in om in de begroting voor 1974 een compensatie te voorzien voor de kosten van de stationering van Amerikaanse troepen in Europa. Dat veranderde echter na de goedkeuring van een jaarlijkse verhoging met 3% van 850 miljoen Belgische frank, om tegen 1978 tot een totale investering te komen van 4,2 miljard. Daardoor zat België opnieuw aan een bijdrage van 3,2%²⁴.

Eigenlijk is het in deze periode dat België de belangrijkste defensie-inspanning leverde, iets dat later drastisch zou veranderen. Tijdens de jaren 80 werd België verteerd door politieke kwesties in eigen land, vanwege de taalkundige spanningen tussen de Vlaams- en Franssprekende delen van de bevolking, maar ook door een golf van binnenlands terrorisme. Deze turbulente tijden vonden plaats tegen de achtergrond van een erg omstreden publiek debat over de toezegging van de Belgische regering om een nieuwe generatie Amerikaanse kernraketten te stationeren op Belgisch grondgebied. De politieke en logistieke problemen die dat met zich meebracht, beheersten het gros van de discussies in de ministerraad tijdens deze periode. De enige investeringen die gedaan werden, betroffen de installatie van lanceerplatformen voor raketten en de aankoop van F-16-gevechtsvliegtuigen. Tegelijkertijd moest ons land over de hele lijn drastische besparingen doorvoeren²⁵. Er heerste een economische crisis, en de neoliberale fractie in de regering verzette zich tegen alle uitgaven. Het geldverslindende Defensie werd een makkelijk doelwit om op te besparen, ongeacht wat dit betekende voor de mate waarin België nog in staat was om zijn Atlantische verplichtingen na te komen. Onder het mom van detente, de noodzaak van wapenbeheersing en het pleidooi om een Europees blok op te richten als tegengewicht voor het ‘Atlantisme’ kreeg het Belgische publieke discours – daarbij geholpen door disinformatie en propaganda uit de Sovjet-Unie –

²⁴ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 8 juni 1973; 10 september 1973; 7 december 1973, 28 oktober 1977.

²⁵ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 8 mei 1987.

een uitgesproken pacifistische en antimilitaristische toon. De steun voor militaire uitgaven verdween als sneeuw voor de zon; honderdduizenden mensen kwamen op straat tegen nucleaire wapens en de NAVO.

Als gevolg daarvan kende Defensie vanaf 1981 een negatieve groei, die nog werd versterkt door de hoge inflatie. De snelheid waarmee de strenge bezuinigingen de Belgische strijdkrachten afremden, werd duidelijk in 1986, wanneer de toenmalige minister van Defensie verslag uitbracht aan de regering over een analyse van het Defence Planning Committee van de NAVO met betrekking tot de bijdragen van elke lidstaat. De resultaten voor België waren erg teleurstellend volgens de minister, en zorgden voor een zekere ongerustheid bij onze partners. Door de bezuinigingen kon België slechts de helft van de afgesproken verbeteringen voor de periode 1987-1991 uitvoeren, en slechts 38% van de doelstellingen behalen die door de NAVO als hoogste prioriteit waren aangeduid. Daardoor zou België vanaf 1990 niet langer de mogelijkheid hebben om zijn verbintenissen na te komen en verplichtingen te vervullen, wat voornamelijk het vermogen van het 1ste Legerkorps (1BE Corps) zou beïnvloeden om zijn sector te verdedigen in Midden-Europa. De minister citeerde rechtstreeks uit de analyse van het DPC om de verbijstering van de bondgenoten over te brengen. Volgens hem wees alles erop dat de Belgische strijdkrachten in de jaren 90, ondanks de grote inspanningen van de Belgische militaire planners, niet meer dezelfde moderne middelen zouden kunnen aanschaffen als de strijdkrachten van de andere landen in de *Central Europe*-regio van de NAVO (AFCENT). De Belgische strijdkrachten zouden niet meer in staat zijn om hun NAVO-missies uit te voeren tegen de mogendheden van het Warschaupact, die zich wel aanzienlijk bleven versterken. Hij waarschuwde voor de zware gevolgen hiervan, waarvan de reikwijdte niet te overzien was, onder meer voor de coherentie van de situatie in de *Central Europe*-regio, en zelfs voor de geloofwaardigheid van de Belgische potentiële afschrikking. Om dit te vermijden was er volgens hem maar een oplossing: op korte termijn moesten de bedragen die werden vrijgemaakt voor Defensie naar omhoog, idealiter via een voldoende substantiële verhoging om de langere periode van verlaagde defensie-uitgaven te compenseren. Hij maande de Belgische autoriteiten

aan om zo snel mogelijk corrigerende maatregelen te treffen met betrekking tot hun defensie-inspanningen, zeker gelet op de gevolgen van de situatie voor hun bondgenoten²⁶.

De geloofwaardigheid en het internationale imago van België kwamen zwaar onder druk te staan door deze ontwikkelingen. De minister van Defensie zag zich bijgevolg genooddaakt om dringend na te denken over de manier waarop België zijn militaire inspanningen zou kunnen herstellen.

De vraag viel echter in dovemansoren. Een grondige discussie over defensie-uitgaven werd telkens doorgeschoven naar algemene begrotingsonderhandelingen, die op hun beurt moesten worden opgenomen in een tienjarenplan. Op de een of andere manier werd de afronding van dat plan echter steeds uitgesteld. België stapte uiteindelijk uit het NIKE-luchtverdedigingssysteem en ontmantelde zijn vier eskadrons²⁷. Ons land stond volledig achter de West-Europese Unie (WEU) en pleitte voor ontwapening, omdat het in deze twee elementen een manier zag om militaire uitgaven verder te ontwijken. Aan NAVO-vergaderingen werd deelgenomen met een duidelijk mandaat voor België om geen verdere verplichtingen aan te gaan²⁸. Wanneer het tienjarenplan uiteindelijk werd goedgekeurd, bleek het om een herstructurering te gaan die de Belgische Defensie zo goed als decimeerde: 20 000 jobs werden geschrapt, één Wing van de luchtmacht werd opgeheven en 14 mijnenjagers werden buiten dienst gesteld. Daardoor verminderde het aantal korpstroepen van de slechts drie resterende brigades met de helft. Deze daling

²⁶ “Tout indique que, dans les années 1990, et ce malgré les gros efforts de planification des planificateurs militaires belges, les Forces armées de la Belgique ne pourront plus acquérir les mêmes moyens modernes que les forces des autres pays de la région Centre [de l’Europe]. Les Forces belges ne seront plus en mesure d’accomplir de façon adéquate leurs missions OTAN contre les forces du Pacte de Varsovie qui continuent à se renforcer considérablement. Cela aura de graves répercussions d’une portée incalculable sur la cohérence de notre situation dans la région Centre et peut-être même sur la crédibilité de notre potentiel de dissuasion. Cela ne pourra être évité que si, dans un avenir proche, des taux de croissance des allocations nécessaires sont attribués à la défense et, tout d’abord, si un accroissement substantiel est accordé pour compenser une longue période d’allocations réduites. Il faut que les autorités belges prennent au plus vite des mesures correctrices en relation avec leur propre effort de défense, en se souvenant des conséquences de la situation pour leurs Alliés.” Cf. Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 28 november 1986, 673–674.

²⁷ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 27 februari 1987; 22 mei 1987.

²⁸ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 21 april 1989.

van de financiële middelen voor Defensie was te wijten aan de meer gemoedelijke verhoudingen tussen het Oosten en het Westen, waarbij België een van de eerste landen was om voordeel te halen uit het vredesdividend. Het resultaat was dat de NAVO-inspanning van België gehalveerd werd; bij deze budgettaire operatie werd zelfs een plafond ingesteld tot 1997. Zelfs toen België toetrad tot het Eurocorps werd het onmiddellijk geconfronteerd met de vraag hoe het Belgische leger zou voldoen aan zijn bijkomende verplichting ten opzichte van de nieuwe Europese strijdkrachten, bovenop zijn NAVO-verplichting. Het standpunt van de regering was echter eenvoudig: alle verplichtingen moeten binnen het vooropgestelde budget blijven²⁹. Er werd niet echt rekening gehouden met de manier waarop het leger – dat op dat moment al op zijn tandvlees zat – dit in praktijk zou omzetten.

Door dit beleid kwamen de middelen en de bezetting van het Belgische strijdkrachten terecht in een constante neerwaartse spiraal. Ons land was dan weer goed op weg om de op een na slechtst betalende NAVO-lidstaat te worden. De ontoereikende financiële bijdragen stonden in sterk contrast met de inspanningen van Belgische militairen om toch nog een betekenisvolle ondersteuning te blijven bieden aan de NAVO en de EU. België bleef een erg gewaardeerde partner tijdens militaire missies, ondanks het feit dat zijn partners zich vaak afvroegen waarom onze politieke klasse zo terughoudend was om zinvolle investeringen te doen.

Zoals elders al geargumenteed, kan dit alles nogal paradoxaal lijken voor een land dat zo vaak onder de voet werd gelopen, dat beschikt over de op een na oudste inlichtingendiensten en bovendien gastland is van twee vooraanstaande internationale instellingen. De historische redenen voor deze houding gaan veel verder terug dan de onafhankelijkheid van België of de totstandkoming van de NAVO. Omdat de regio eeuwenlang de speelbal is geweest van grootmachten, zit het diep ingebakken in het Belgische DNA om autoriteit, en vooral de kleur 'kaki', te wantrouwen – zelfs wanneer onze eigen strijdkrachten deze kleur dragen. België

²⁹ Rijksarchief in België, *Notulen van de Ministerraad*, 24 december 1990; 3 augustus 1991; 3 juli 1992; 7 april 1993

heeft een anarchistisch trekje, staat liever gekend als het land van frieten, bier en chocolade, en is trots op zijn *laissez-faire*-houding waarbij de nadruk ligt op levensvreugde en het behoud ervan. Belgen stellen zichzelf en hun land onbewust voor als gewoontjes en ongevaarlijk, schijnbaar om op die manier toekomstige invasies te bezweren. Ze lijken veiligheid als vanzelfsprekend te beschouwen en zelfs te minimaliseren. Het nadenken over dit onderwerp laten ze met plezier over aan de veiligheidsdiensten, waar ze overigens weinig vertrouwen in hebben.³⁰

Hoewel de strategische cultuur als analytisch kader een ingewikkeld en omstreden concept is, kunnen we de Belgische houding deels verklaren door van dichtbij te kijken naar enkele historische aspecten, gelinkt aan de ontwikkeling van de nationale veiligheid sinds België onafhankelijk werd³¹. Zo mag de enorme invloed van de Belgische neutraliteit niet onderschat worden. Het feit dat deze neutraliteit onder bescherming van de andere Europese mogendheden stond, zagen vele Belgen als een garantie dat hun land zich nooit meer zorgen zou moeten maken over een vijandelijke schending van hun grondgebied. Dit leidde al snel tot de naïeve overtuiging dat België niet moest instaan voor veiligheid of nationale verdediging, en dus ook geen nood had aan een veiligheidsdienst of zelfs aan strijdkrachten. De verplichtingen die gepaard gingen met neutraliteit werden alleszins op deze manier geïnterpreteerd. De Belgische diplomatie stelde ons land steeds voor als klein, ongevaarlijk en onopvallend. Hierdoor werd het pad geëffend om een echte handelsnatie te worden: België als het economische kruispunt van Europa, niet het militaire. Voor de Belgische vooruitzichten was dit zeker geen slechte zaak, maar de

³⁰ “Paradoxical as this might seem for a protective state with the second oldest intelligence service and the host of two high-profile international institutions, historical reasons for this attitude go back much further than Belgian independence or the coming of the North Atlantic Treaty Organization. The region having been the chew toy of the great powers for centuries, it is deeply ingrained in any Belgian’s DNA to mistrust authority and especially the color khaki, even if it is worn by the nation’s own forces. Belgium retains an anarchic streak, and prefers to be the land of fries, beer, and chocolate, priding itself on its *laissez faire* attitude that emphasizes the joy of living and the assiduity to sustain that lifestyle. As if to ward off further invasion, Belgians subconsciously present themselves and their country as unprepossessing and harmless. They tend to take for granted and downplay security, the thinking about which they leave happily to the security services they have little faith in.” Cf. Kenneth Lasoen, “War of Nerves: The Domestic Terror Threat and the Belgian Army,” *Studies in Conflict & Terrorism* 42 (2019), 963.

³¹ Dit is elders al uitvoerig bestudeerd, cf. Kenneth Lasoen, “Belgian Strategic Culture. A Historical Perspective on Intelligence and Security in Belgium” (doctoraatsthesis, Universiteit Antwerpen, 2023).

regeringen dachten zelden na over de bescherming van de aldus verworven rijkdom. Landsverdediging was vanaf het begin een omstreden beleidsthema, want een sterk leger heeft geen plaats in een neutraal en zorgeloos land. Dit heeft misschien wel geleid tot de Belgische neiging om ervan uit te gaan dat ons land afgeschermd is van internationale problemen. Hierdoor wordt de nood aan een betere veiligheid geminimaliseerd en wordt een eerder lakse houding aangenomen ten opzichte van veiligheid in het algemeen. Het thema bekleedde dan ook een lage plaats op de lijst met politieke prioriteiten. Een combinatie van historische, economische, sociale en politieke factoren hebben bijgedragen tot een filosofie die gelijkenissen vertoont met de Bergrede: elke dag heeft genoeg aan zijn eigen kwaad en morgen zorgt wel voor zichzelf³². Strategisch vooruitdenken was overbodig. Zoals premier Jean-Luc Dehaene het uiteindelijk samenvatte, werden problemen pas opgelost wanneer ze zich stelden.

Daarom werden er in het algemeen geen voorbereidingen getroffen voor mogelijke toekomstige veiligheidsproblemen. Zelfs wanneer meer dan één internationale crisis een schaduw wierp over de haalbaarheid van de neutraliteitsgarantie, hebben regeringen nooit serieuzer overwogen of de intenties van de andere mogendheden even eerbaar zouden blijven. Er werd steeds vertrouwd op diplomatieke demarches, alsof het land geen andere middelen in zijn arsenaal had zitten om een soort van veiligheidsbeleid te voeren. Deze visie zou een invloed blijven uitoefenen op de Belgische houding, gedomineerd door een blind vertrouwen in het feit dat de eigen neutraliteit gerespecteerd zou worden. Een tweede vijandelijke invasie maakte een einde aan dat lakse nationale veiligheidsbeleid en dreef België resoluut in de armen van de NAVO. Gedurende een bepaalde periode was het veiligheidsbeleid dynamisch, onder invloed van Amerikaanse en Britse druk. Maar al snel begon het naïeve geloof in multilateralisme de bovenhand te nemen. België schuift een aantal veiligheidsuitdagingen door naar het Europese niveau zodat daar een oplossing gezocht kan worden (zoals voor collectieve defensie, georganiseerde misdaad, internationaal terrorisme, cyberdefensie, civiele bescherming en energieveiligheid).

³² Mattheüs 6:34. Een vrome lezing van Horatius, *Carmina* I, 10.

Tot nu vormt dit de basis van een struisvogelpolitiek die blijft uitgaan van het feit dat een ‘klein’, onopvallend land als België aan wereldproblemen kan ontsnappen. Er bestaan uitzonderingen, zoals de richting die het beleid is ingeslagen in de onmiddellijke nasleep van de Tweede Wereldoorlog. Maar in het algemeen is het Belgische buitenlandbeleid inzake nationale veiligheid ofwel genegeerd, ofwel laat het te wensen over. Sven Biscop beschouwt dit als het dilemma dat het meest bepalend is voor de Belgische strategische cultuur, die gewrongen zit tussen een historisch bepaald pacifisme en een principiële steun voor collectieve veiligheid³³.

Het Belgische defensiebeleid lijkt dan ook gekenmerkt te zijn door een algemene onwil om het belang te erkennen van een efficiënt nationaal veiligheidsapparaat. Er bestaan enkele uitzonderingen, zoals wanneer de dreiging zo ernstig was dat het te laat was om nog maatregelen te treffen (aan de vooravond van de oorlogen in 1870, 1913 en 1939), of verder onder impuls van externe druk (gestimuleerd door de oprichting van de NAVO in 1949 en de verhuis van de NAVO-hoofdkwartieren in 1968). Deze uitzonderingen niet nagelaten, bestond en bestaat er echter nog steeds een algemene neiging om strategisch inzicht te negeren en erop te vertrouwen dat problemen ofwel zichzelf zullen oplossen, ofwel enkel aangepakt moeten worden nadat ze zich hebben voorgedaan. Misschien hebben de Belgische contreien ook te vaak te lijden gehad onder onvermijdelijke gebeurtenissen doorheen de geschiedenis en verklaart deze fatalistische zienswijze deels waarom België zo laks is op het vlak van defensie en strategische geletterdheid.

Snel doorspoelen tot vandaag. Defensie heeft de prijs betaald van het zogenaamde vredesdividend, onderwijl terend op de investeringen die tijdens de jaren 1950-1970 zijn gebeurd. De huidige geopolitieke situatie heeft België en Europa wakker geschud. De oude dreiging uit het Oosten roerde zich opnieuw in 2022, door een oorlog op louter 2200 km van Brussel. De bondgenoot van wie werd verwacht dat hij

³³ The “dilemma that is most defining for Belgian strategic culture, between its historically determined pacifism and its principled support for collective security”. Cf. Sven Biscop, “Belgium,” in *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, red. H. Biehl, B. Giegerich, en A. Jonas (Potsdam: 2013), 40.

de factuur voor de NAVO-veiligheidsparaplu steeds zou opnemen, heeft aangegeven dat van iedereen een billijke bijdrage verwacht wordt en zet het bondgenootschap zelf onder druk door lidstaten ervan te bedreigen. Het besef dat veiligheid niet vanzelf komt en dat we er uiteindelijk ook zelf voor moeten instaan komt hard binnen bij velen. Maar er kan niet meer van de actualiteit weggekeken worden. Het staat buiten kijf dat nieuwe investeringen in Defensie nodig zijn, maar die noodzaak botst tegen een reeds uitgerekte federale begroting en een nog meer uitgebreide organisatie. De inhaalbeweging moet snel plaatsvinden, maar is geen gemakkelijke oefening. Defensie is echter geen vies woord meer, noch in de samenleving, noch bij de industrie. Geleidelijk valt momenteel een kleine shift in de veiligheidscultuur waar te nemen. De vraag is of die verschuiving zal aanhouden in de positieve zin, voor hoelang, en of het nog niet te laat is.

Trefwoorden: NAVO, Belgische defensie-inspanningen, veiligheidscultuur, strategische geletterdheid, Paul-Henri Spaak



Paul-Henri SPAAK - © UN - Photo: Marcel Bolomey