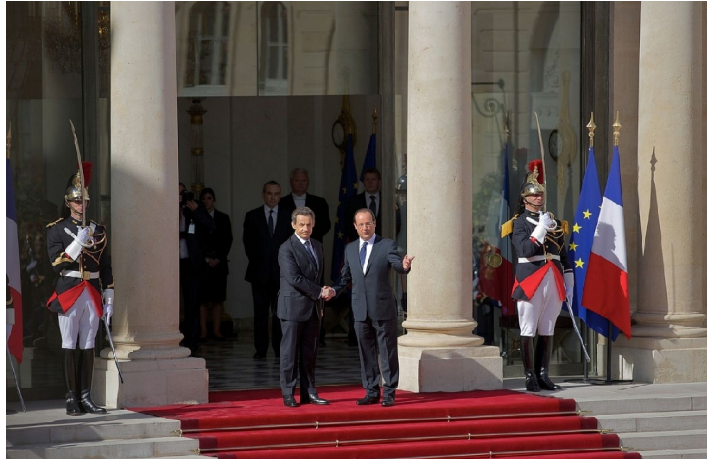


Het Franse buitenlands beleid onder Hollande

Daan Bijwaard, 1 november 2012

Dankzij de eurocrisis richt de EU zich aanhoudend op de volgende Europese nationale of zelfs regionale stembusgang. In deze politieke stroomversnelling lijken de Franse presidentsverkiezingen lang geleden. Vijf maanden na de Franse verkiezingen voelt François Hollande al als het vertrouwde gezicht van Frankrijk op het internationale toneel. Het



is echter pas nu dat er werkelijk wat kan worden gezegd over het beleid van de nieuwe Franse president. Wat is er eigenlijk veranderd sinds Sarkozy? Voert “le président normal” grote beleidswijzigingen in de Franse buitenlandpolitiek door? Of is er daadwerkelijk weinig veranderd sinds Sarkozy? Interessante vragen, zeker ook voor het Europese buitenlands beleid, en dus voor Nederland. Een gemeenschappelijke Europese buitenlandpolitiek bestaat immers enkel bij overeenstemming tussen de grote lidstaten. Wanneer Berlijn, Parijs en London niet op één lijn zitten is Europa in de woorden van politiek-filosoof Luuk van Middelaar “sprakeloos”.¹ De tanende macht van de individuele Europese staten op het wereldtoneel maakt tegelijk dat internationale crisissen zoals die in Syrië en Mali alleen gezamenlijk kunnen worden aangepakt. Zeker daarom is het de moeite waard te bekijken hoe president Hollande met deze genoemde noodsituaties omgaat.

Buitenlandpolitiek speelde in de Franse presidentsverkiezingen een kleine rol. Dit tot spijt van Sarkozy. De oud-president [benadrukte](#) met name graag het vermeende succes van zijn activistische buitenlandpolitiek in Ivoorkust* en Libië. Los van de vraag of deze interventies de veiligheid in de wereld vergrootten, toonden ze in ieder geval aan dat Frankrijk zijn ambitie om een rol in de wereld te spelen nog niet heeft losgelaten. Het is de vraag of Hollande deze ambitieuze politiek wil of kan voortzetten. In de aanloop naar de Franse presidentsverkiezingen heeft Hollande weinig gezegd over buitenlandse betrekkingen. Dit zal te maken hebben met zijn terughoudende persoonlijke stijl. In politieke kwesties zoekt Hollande meer naar “[synthese](#)” dan de directe aanpak. Een gebrek aan bestuurlijke ervaring, Hollande bestuurde eerder enkel het departement Corrèze, kan ook een rol spelen. Dit zou kunnen leiden tot een grotere afhankelijkheid van adviseurs, wat natuurlijk niet per se een

* In April 2011 maakten Franse en VN troepen een einde aan de burgeroorlog in Ivoorkust, die was ontstaan nadat oud-president Laurent Laurent Gbagbo weigerde af te treden na de verkiezingen te hebben verloren.

probleem hoeft te zijn. Bovendien zou de zoektocht naar synthese gekoppeld aan de goede dossierkennis van Hollande kunnen leiden tot een [gezonde realiteitszin](#). De ambitieuze projecten van Sarkozy, zoals het hervormen van de VN-Veiligheidsraad, hebben weinig opgeleverd. Echter [twijfelen](#) na enkele maanden presidentschap ook sociaaldemocratisch georiënteerde Franse media zoals *Nouvel Observateur* eraan of Hollande in staat is om een analyse te maken van de Franse positie in de wereld en om knopen door te hakken. De beste manier om deze stelling te controleren is om te kijken naar concrete voornemens en resultaten van Hollande op actuele thema's in de internationale politiek.

Een van de meest acute kwesties in de internationale politiek is momenteel ongetwijfeld de situatie in het Midden-Oosten en in het bijzonder Syrië. Wat betreft de algemene kijk op het Midden-Oosten viel van Hollande op voorhand in de eerste plaats een andere toonzetting te verwachten. Sarkozy steunde Israël uitdrukkelijk.² De Franse socialisten zijn traditioneel meer kritisch op Israël dan de UMP, om de achterban tevreden te houden zal Hollande naar verwachting Israël minder uitgesproken steunen.³ In de praktijk is het verschil met het Midden-Oostenbeleid van Sarkozy tot nu toe echter klein. Voor de presidentsverkiezingen spraken beide kandidaten zich uit voor een Palestijnse staat, min of meer langs de grenzen van 1967, en een gedeeld Jeruzalem.⁴ Als president heeft Hollande nog niet over een Palestijnse staat gesproken en heeft hij, in tegenstelling tot Sarkozy, de Israëlische nederzettingenpolitiek niet veroordeeld. Hollande pleit weliswaar tegen unilateraal ingrijpen in Iran en voor een diplomatieke oplossing, maar tegelijk [benadrukt](#) de Franse president dat de internationale gemeenschap geen Iraans kernwapen kan accepteren.

In het geval van Syrië lijken de verschillen tussen de politiek van Hollande en Sarkozy op het eerste gezicht groter. Zo ontstond er in augustus 2012 in de Franse publieke opinie ophef toen Sarkozy en zijn oude premier François Fillon in verschillende interviews Hollande een te slappe aanpak van de crisis in Syrië verweten. Fillon [gaf daarbij aan](#) dat Hollande te weinig druk zette op Rusland om tot stappen in de Veiligheidsraad te komen. Sarkozy liet zelfs doorklinken dat hij direct ingrijpen in Syrië een [reële optie](#) vond. Dat kwam Sarkozy op de nodige kritiek in de pers te staan. Dit omdat van ex-presidenten wordt verwacht dat ze zich meer op de achtergrond houden, maar ook omdat zijn kritiek weinig betrekking leek te hebben op de Syrische realiteit. Een westers ingrijpen in Syrië buiten de Veiligheidsraad om zou de internationale gemeenschap onder hoogspanning zetten en ook binnen de EU tot grote onenigheid leiden. Militair gezien is een interventie in Syrië, anders dan in Libië, bovendien een zeer complexe en kostbare operatie die net als in Irak het aantal slachtoffers eerder zal doen toenemen.⁵ De kritiek van Sarkozy verhulde daarnaast het gegeven dat Hollande de harde lijn van zijn voorganger ten aanzien van Syrië grotendeels heeft gevolgd. Zo [riep](#) Hollande op 27 augustus nog op tot een vertrek van president Assad en sprak hij ook zijn (voorwaardelijke) steun uit aan de Syrische rebellen.

Wellicht zijn er voor Hollande meer mogelijkheden voor diplomatieke successen in sub-Sahara-Afrika, een regio waar Frankrijk traditioneel veel aandacht voor heeft. President Hollande heeft aangegeven dat de nauwe Franse banden met de voormalige koloniën in sub-Sahara-Afrika aan vernieuwing toe zijn. Hollande doelde hiermee in de eerste plaats op

‘Françafrique’, de term waarmee de neokoloniale, door corruptie, ondoorzichtige besluitvorming en geheime Franse inmenging getekende relatie tussen Frankrijk en francofoon Afrika wordt aangeduid. “[Le respect, la clarté et la solidarité](#)” zullen volgens Hollande in de toekomst de uitgangspunten voor de politieke relatie met Afrika zijn. Dat is op zich niet nieuw. Sarkozy had eveneens een nieuw tijdperk in de Afrikaans-Franse betrekkingen aangekondigd, maar de resultaten hiervan zijn beperkt gebleven.⁶ Er zijn aanwijzingen dat de Franse Afrika-politiek onder Hollande meer ‘normaal’ wordt. De nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Pascal Canfin, heeft bijvoorbeeld voor het eerst geen uitzonderingspositie voor Afrika ingeruimd in zijn ministerie. Ook binnen het Élysée is het aantal raadgevers over Afrika teruggebracht van drie naar twee. Tevens neemt het Élysée meer [afstand](#) van de Afrika-politiek ten gunste van het Quai d'Orsay.

Het overgrote deel van de Franse media meent niettemin dat de speciale relatie met Afrika zal voortduren. Dit wordt onderbouwt door het grote aantal Afrikaanse staatshoofden dat sinds het aantreden van Hollande op bezoek is geweest in het Élysée.⁷ Hollande probeert bovendien La Francophonie, de organisatie van landen waarin Frans gesproken wordt en waarin Frankrijk een zeer prominente rol speelt, nieuw leven in te blazen. De aanzet hiertoe werd gegeven op de top van de Francophonie in Kinshasa halverwege oktober. Dit was een belangrijke test voor Hollande; immers hoe de Franse belangen in Afrika te verdedigen zonder zijn diplomatieke geloofwaardigheid te verliezen? Hollande [benadrukte](#) op de top van La Francophonie dat dit een gemeenschap van waarden is, waarmee hij vooral de mistanden in het Congo van president Joseph Kabila aan de kaak wilde stellen. Dat Kabila niet werd gespaard, ondanks het belang van Congo (bodemschatten etc.), onderschrijft dat Hollande zijn nieuwe Afrika-politiek serieus neemt. In Afrika ontwaarden sommigen Afrikaanse politieke commentators nog steeds een paternalistisch Frans discours, maar toch lijkt de toespraak van Hollande overwegend te worden gezien als een opmaat naar nieuwe verhoudingen.⁸

Hollande zal zijn geloofwaardigheid moeten aanwenden voor een daadkrachtige politiek ten aanzien van Mali, waar islamistische rebellen een aanzienlijk deel van het land in handen hebben en een groeiende bedreiging vormen voor de regio. Hollande heeft in deze crisis inderdaad het voortouw genomen. Zo diende de Franse regering, op verzoek van de Malinese regering en ECOWAS, de op 12 oktober aangenomen VN-resolutie in die de Afrikaanse landen oproept om een plan te ontwerpen om de Malinese regering te steunen bij het bestrijden van islamistische militanten in Noord-Mali. Dit na [intensieve](#) Franse pogingen om de buurlanden, en dan vooral Algerije, hiermee te laten instemmen. De aanpak van het Malinese probleem past in de politieke stijl van Hollande. Volgens Hollande ligt de taak van het vinden van een duurzame oplossing voor het conflict bij Afrika zelf en zal Frankrijk zich beperken tot het, samen met andere EU-lidstaten, geven van logistieke en technische ondersteuning. Deze multilaterale aanpak heeft zonder twijfel bijgedragen aan het aannemen van de VN-resolutie, maar of dit leidt tot een snelle oplossing voor de situatie in Noord-Mali is onzeker. De VN-resolutie geeft geen toestemming voor militair ingrijpen, maar slechts voor het plannen hiervan. Een daadwerkelijke interventie kan mogelijk nog maanden duren. Daarnaast zal de voorgestelde troepenmacht slechts 3.300 ECOWAS-soldaten tellen. Het is de vraag of dit kleine leger de Malinese rebellen daadwerkelijk kan verslaan. Een mogelijk

[scenario](#) zou zijn dat de ECOWAS-interventie het conflict slechts zou verplaatsen. Tevens blijft het de vraag hoe tot een duurzame oplossing te komen voor Noord-Mali zolang de regering in Bamako allesbehalve stabiel is.

Conclusie

Het buitenlands beleid van Hollande wijkt vooralsnog vooral in toonzetting af van dat van Sarkozy, de inhoud vertoont meer gelijkenissen. Dit is ook logisch; Hollande is pas net begonnen. Niettemin is duidelijk dat Hollande minder dan Sarkozy een voorkeur heeft voor mediagenieke missies zoals die in Ivoorkust en Libië. In het Midden-Oosten maakt dat voor nu weinig verschil. Hollande kiest niet voor een duidelijk links geluid ten aanzien van Israël en Iran en wat betreft Syrië zijn de beleidsopties beperkt. De kritiek van Sarkozy op de terughoudende buitenlandpolitiek van Hollande ten aanzien van Damascus is vooral retoriek voor binnenlandse consumptie. Op het gebied van “Françafrique” heeft Hollande aangestuurd op een beleidswijziging, maar het blijft de vraag wat hier uit zal komen. De meer terughoudende politieke stijl van Hollande komt het duidelijkst tot uiting in Mali, waar hij kiest voor een multilaterale benadering via de EU en de ECOWAS. Hier had Sarkozy wellicht ingezet op een grotere Franse rol dan het brengen van enkel logistieke ondersteuning. Of de aanpak van Hollande goed uitpakt voor Mali valt nog te bezien. Voor wat betreft het Europees buitenlands beleid kan de grotere neiging van Hollande tot een multilaterale aanpak zeker gunstige effecten hebben.

Bronnen

¹ Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin* (Brussel 2009) 288.

² Jean-Pierre Darnis, ‘François Hollande’s Presidency: A New Era in French Foreign Policy?’, *IAI Working Papers 12* (Juni 2012) 8.

³ Hollande pleitte onomwonden voor een erkenning van de Palestijnse staat. Zie bv.: ‘Politique étrangère : ce qu’en dit François Hollande’, *Le Nouvel Observateur* (18-04-2012).

⁴ Nicolas Sarkozy sprak zich uit voor een soort ‘Vaticaanstatus’ voor de toekomstige Palestijnse staat. Zie: Arnaud Leparmentier, Corine Lesnes, ‘Etat palestinien : Sarkozy propose un statut comparable à celui du Vatican’, *Le Monde* (21-09-2011).

⁵ ‘Syria: Prospects for Intervention’, *Chatham House Meeting Summary* (August 2012).

⁶ Darnis, ‘François Hollande’s Presidency’, 8.

⁷ Christophe Châtelot, ‘François Hollande et l’Afrique. Le temps de la lucidité’, *Le Monde* (12-10-2012).

⁸ Vb. negatief: ‘Hollande face à deux Afriques : l’une glande, l’autre gronde’, *Seneweb* (14-10-2012). Vb. postief: ‘Discours de Dakar : Hollande a fait mieux que Sarkozy !’ *Le Quotidien* (14-10-2012).