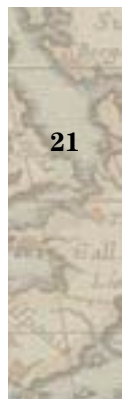


Interne Veiligheid door Externe Actie?

Wapenfeiten van het “Ghent Framework” aan de vooravond van de Europese Raad Defensie: *way ahead?*

FRÉDÉRIC VAN KERREBROECK

Frédéric Van Kerrebroeck is adviseur in het Diplomatiek Departement in het kabinet van Vice-Eerste Minister en Minister van Landsverdediging, de Heer Pieter De Crem



Lors de la présidence belge de l'Union européenne, le ministre de la Défense Pieter De Crem présida une rencontre des ministres européens de la Défense organisée à Gand les 23 et 24 septembre 2010. De cette réunion informelle naquit l'« Ghent Initiative » of « Ghent Framework », qui donna un nouvel élan au concept de « Pooling¹ & Sharing² ». En ces temps de restrictions budgétaires, la mutualisation et le partage des ressources militaires devaient permettre à l'Europe de préserver et de continuer à développer ses capacités militaires. L'idée sous-jacente du ministre De Crem était d'amener ses collègues européens à réfléchir de manière informelle et détendue à certaines questions cruciales et brûlantes afin de parvenir à des résultats à court et moyen termes. Concrètement, il fut question de savoir comment les États membres de l'Union interprétaient la notion de « Pooling & Sharing », quelle était la meilleure manière de gérer la coopération européenne en matière de défense au niveau politique et de quelle façon le développement d'une base technologique et industrielle de défense européenne pouvait être accéléré. Cette réunion, dont le format est par ailleurs sans précédent pour les ministres européens de la Défense, a considérablement fait progresser les discussions internationales sur la coopération en matière de développement des capacités militaires.

Dans les milieux européens et atlantiques, le « Ghent Framework » est associé aux efforts actuels visant au développe-

ment des capacités. Le sommet a clairement montré que la coopération en matière de défense dépasse le seul cadre des perpétuelles réductions des dépenses militaires et que c'est maintenant qu'il faut agir.

Le prochain événement politique à l'agenda de la coopération militaire internationale approche à grands pas avec le Conseil européen de décembre 2013 consacré aux questions de défense. Depuis un certain temps déjà, les discussions vont bon train sur les attentes concrètes des États membres par rapport à ce sommet, et l'on ne peut que s'en réjouir. Contrairement à l'économie, la défense et la politique étrangère en Europe restent des domaines essentiellement intergouvernementaux, gérés par les États membres. Un large consensus et un objectif commun à long terme sont donc nécessaires pour progresser. En effet, la plupart des États membres sont encore fermement attachés à l'idée bien ancrée selon laquelle la coopération militaire implique une perte de souveraineté, crainte qu'il y a lieu de nuancer au plus vite.

Dit artikel tracht een stand van zaken te geven over de evolutie van internationale defensiesamenwerking sinds Gent en legt de nadruk op het feit dat er nog een lange weg moet worden afgelegd. Er ontbreekt immers nog al te vaak een multinationale “*mindset*” onder Europese lidstaten wat veiligheid en defensie betreft.

Het artikel tracht eveneens enkele interessante denksporen naar voor te brengen die momenteel circuleren in de aanloop naar de Europese Raad Defensie van december dit jaar.

De kernboodschap van dit stuk is dat december 2013 opnieuw een mijlpaal moet zijn, met innovatieve projecten en een verfrissend, nieuw “*leitmotiv*” voor internationale defensiesamenwerking. Concreet: welke capaciteiten hebben we nodig en welk doel willen we ermee bereiken? Hetgeen op tafel ligt sinds 2010, heeft immers nog niet genoeg resultaten opgeleverd. En vooral: hoe kunnen we solidariteit en soevereiniteit met elkaar verzoenen?

Informele
Vergadering
van Europese
Ministers van
Defensie, Gent,
23-24 september,
2010.



Daniel Orban — DG Com

ACHTERGROND: DE DRINGENDE NOOD AAN CAPACITEITEN, WAAROM?

Sinds de resultaten van het “*Ghent Initiative*” geformaliseerd werden in de Europese Raadsconclusies van december 2010 raakte de defensiesamenwerking in een stroomversnelling. Het was immers klokslag twaalf voor Europese defensiesamenwerking, om verschillende redenen:

Bezuinigingen

Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft Europa gretig haar “vredesdividend” geïnd en werden de nationale strijdkrachten sterk opgebouwd. De Sovjet-Russische dreiging was immers afgewend en de Verenigde Staten bleven (voorlopig) met een niet-onaanzienlijke macht op het continent aanwezig. Toen de financiële crisis toesloeg voerden de meeste Europese lidstaten, op enkele uitzonderingen na, verregaande bezuinigingen door in hun krijgsmachten. Dit is op zich weinig verwonderlijk, aangezien snoeien in militaire uitgaven politiek te veroorloven is. Deze bezuinigingen hebben immers voornamelijk betrekking op geplande investeringen en de gevolgen ervan laten zich pas op middellange termijn voelen. Bovendien hebben we er een volledig decennium operaties in Irak en Afghanistan opzitten, met een publieke opinie die grotendeels oorlogsmoe en onverschillig is, meer bekommerd om werkzekerheid en financiële stabiliteit. Kortom, in tijden van crisis ligt het politiek weinig voor de hand om tegen krimpemde defensie-uitgaven te pleiten. Zo bleef de NAVO-richtlijn om 2% van het BBP³ aan defensie te besteden een dode letter voor de meeste lidstaten.

Landen zoals Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Italië – die reeds het overgrote deel van militaire capaciteiten in Europa bezitten – bezuinigden tussen de 5- en 10% op hun militaire uitgaven. Deze bezuinigingen en het afstoten van capaciteiten gebeurde(t)(e) jammerlijk genoeg op een puur nationale basis, zonder rekening te houden met eventuele tekorten of overschotten van deze middelen in de arsenalen van andere lidstaten. Dit ondermijnt vanzelfsprekend toekomstige mogelijkheden tot samenwerking, en dit in een tijdperk waarin Europa het hoofd moet bieden aan de paradox van dalende capaciteiten en een toenemend aantal veiligheidsdreigingen.

Nieuwe dreigingen

De aard van de veiligheidsdreigingen is sinds de val van de Berlijnse Muur sterk gewijzigd. Het gevaar van interstatelijke conflicten is zo goed als onbestaande in onze contreien en een grootschalig conventioneel conflict lijkt voor Europa een zaak van het verleden. In de 21^{ste} eeuw zullen we evenwel in toenemende mate te maken krijgen met grensoverschrijdende dreigingen zoals internationaal terrorisme, asymmetrische conflicten, humanitaire crisissituaties, internationaal georganiseerde misdaad, gerichte cyber-aanvallen, toename van spionage, enz... De moderne dreigingen dragen geen uniform en vallen niet op de wereldkaart aan te wijzen. Ze worden niet gehinderd door landsgrenzen en gaan vaak uit van staatloze actoren. Een gerichte cyber-aanval of geslaagde terroristische aanslag kan verregaande gevolgen hebben voor de hele Unie. Ook het schaarser worden van grondstoffen en het toenemende verschijnsel van “*failing states*” zal internationale gevolgen hebben. Voorbeelden zoals Somalië en Syrië tonen immers aan dat interne crisissen implicaties op de hele regio hebben. De conclusie lijkt duidelijk: grensoverschrijdende dreigingen vereisen een multinationale aanpak. Hoewel deze veiligheidsuitdagingen stuk voor stuk genoemd worden in de Europese Veiligheidsstrategie (2003) en het Strategisch Concept van de NAVO (2010) heeft de multinationale mentaliteit nog onvoldoende zijn weg naar de bewindslieden gevonden.

De VS in een multipolaire wereld: Quid VS-veiligheidsschild?

De Amerikanen torsen op dit moment ongeveer 70% van de uitgaven binnen het NAVO-bondgenootschap en lieten meerdere malen verstaan dat dit voor hen een onhoudbare situatie is. Washington sprak onlangs de wens uit dat in de toekomst geen NAVO-lidstaat meer dan 50% van de (financiële) veiligheidslast zou mogen torsen binnen het bondgenootschap. Een subtiele hint. De voormalige Amerikaanse Minister van Defensie Robert Gates maakte tijdens de NAVO-top van

2011 in Brussel zeer duidelijk dat Europa voor haar eigen veiligheid dient in te staan. Bovendien verschuift het geostrategisch interessegebied van de VS naar de Stille Oceaan, wat gepaard gaat met een graduele afbouw van Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa. Daarenboven moet ook Amerika op militair vlak de buikriem aanhalen en wordt het dus minder en minder evident dat de VS zware militaire capaciteiten zullen inzetten voor vredes- en stabilisatiemissies in de achtertuin van Europa, zoals in Kosovo en Libië het geval was.

Tekort aan strategische capaciteiten

Dit brengt ons naar het capacitaire probleem. Europa is nog steeds te afhankelijk van Amerikaanse kritische “*strategic enablers*”. In Libië werd het pijnlijk duidelijk dat de EU nog steeds onvoldoende beschikt over capaciteiten zoals bijtanken in de lucht (*Air-to-Air refueling*, AAR), strategisch luchttransport en samenwerkingsplatformen op vlak van inlichtingen (*Joint Intelligence Surveillance and Reconnaissance*, JISR). Het gaat in concreto om expeditieaire middelen die Europa toelaten om gedurende langere tijd buiten diens grenzen te ontplooiën. De versplintering van de Europese strijdkrachten vormt dus een aanzienlijk obstakel voor de Unie om zelf in eigen regio veiligheid en stabiliteit te garanderen.

Maar naast de strategisch-expeditieaire capaciteiten moet er ook rekening worden gehouden met militaire spijttechnologie. De reële kost van militaire uitrusting blijft in het huidige inflationaire klimaat sterk toenemen en dit is zeker het geval voor hoogtechnologische zaken zoals drones (*Unmanned Aerial Vehicles* – UAVs), *Ballistic Missile Defence* (BMD), satellieten voor het inwinnen van inlichtingen, geavanceerde platformen voor het uitwisselen van inlichtingen, etc... Het belang van deze middelen neemt enkel toe en hun verwerving vergt verregaande vormen van internationale samenwerking, gelet op het huidige klimaat van bezuinigingen.

Geschiedenis wordt gekenmerkt door onverwachte ontwikkelingen

Crisissituaties zoals Kosovo, Afghanistan, Libië en Mali hebben verschillende zaken met elkaar gemeen. Europa verwachtte ze niet en was er onvoldoende op voorbereid. Bovendien slaagde de EU er niet in om, in het geval van Libië en Mali, een kritische massa van politieke steun teweeg te brengen om onder de EU-vlag te ontplooiën. Dit gebrek aan brede en langdurige steun vanuit de lidstaten heeft het ontstaan van “*coalitions of the (un)willing*” tot gevolg, een verschijnsel dat zowel EU- en NAVO-samenwerking grondig kan ondermijnen.

Daarnaast komen we nogmaals tot dezelfde vaststelling: het ontbreekt Europa aan de capaciteiten om snel, gedecideerd en op geconsolideerde wijze op onverwachte crisissituaties in te spelen. Een toegenomen samenwerking moet de efficiëntie van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) ook op die manier verhogen zodat we op alle vlakken het hoofd kunnen bieden aan onverwachte ontwikkelingen.

“POOLING & SHARING” ANNO 2013

De informele bijeenkomst in Gent was precies de aanzet om iets te doen aan de fragmentatie van het Europese defensielandschap en de Unie toe te laten de capaciteiten te ontwikkelen die het nodig heeft om een actieve en betekenisvolle buitenlandse- en veiligheidspolitiek te voeren, zoals bepaald in het Verdrag van Lissabon.⁴ Een versterkte defensiesamenwerking zou Europa op haar beurt in staat moeten stellen een meer betrouwbare partner binnen het NAVO-bondgenootschap te worden en de solide trans-Atlantische betrekkingen in stand te houden.

Het sleutelwoord in 2010 was dus “capaciteiten”, en dit gold zowel voor de EU als voor de NAVO.

EU

Aan EU-zijde werd het Europees Defensieagentschap (EDA) opgedragen om toekomstige mogelijkheden tot militaire samenwerking tussen Europese lidstaten in kaart te brengen en verder uit te werken. De klemtoon lag op de bovengenoemde strategische capacitaire tekorten. Er werden elf ambitieuze programma's⁵ op het getouw gezet en het EDA verrichte op korte tijd uitstekend werk. Bovendien vormt de interactie tussen technische experts op het terrein en politieke beleidsmakers in de EDA Steering Board een gezond evenwicht tussen een ‘bottom-up’ en een ‘top-down’ aanpak. Het EDA verkent ook intensief de mogelijkheden tot civiel-militaire samenwerking en tracht de hoofdrolspelers uit de defensie-industrieën actief bij het debat te betrekken.

Op Europees niveau blijft Veiligheid en Defensie echter een intergouvernementeel gegeven, onderhevig aan een consensus uit 27, binnenkort 28, hoofdsteden. Het gevolg hiervan is dat er slechts zeer mondjesmaat vooruitgang wordt geboekt en dat er substantieel weinig verandert aan de realiteit van het grotere plaatje: Europa heeft meer dan twee miljoen mensen onder de wapens, meer dan de

VS als we hun nationale garde buiten beschouwing laten, en de optelsom van nationale defensie-uitgaven in de EU bedraagt ongeveer de helft van die in Washington. Desalniettemin haalt Europa slechts 15% van de Amerikaanse output in de ontplooiing van strijdkrachten. Waar alle omstandigheden ons gunstig gezind zijn en er politieke overeenstemming bestaat, zou Europa theoretisch gezien 50 000 troepen moeten kunnen inzetten. Dit is dan nog een ambitieniveau dat enkel op papier bestaat en zelfs in de werkelijkheid nog steeds slechts een fractie zou zijn van het Europese militaire potentieel.

NAVO

Ook in het NAVO-bondgenootschap zijn er sinds 2010 op capacitair vlak heel wat beslissingen genomen. In dat jaar werden tijdens de top van Lissabon het aangepaste Strategisch Concept en het *“Lisbon Capability Package”* goedgekeurd. Het *Political Guidance Document* van 2011 moest de lidstaten helpen om gezamenlijk de capaciteiten te ontwikkelen die het bondgenootschap nodig had om de moderne dreigingen het hoofd te bieden.

In 2012 werd er tijdens de Chicago-top voortgebouwd op deze dynamiek en kwam het *“Chicago Defense Package”* tot stand. Het *“Defense Package”* bestaat uit twee elementen: het *Connected Forces Initiative* (CFI) en *Smart Defense* (SD). CFI tracht het bondgenootschap een coördinerende rol toe te kennen op vlak van onderwijs, training en het regelmatig organiseren van grootschalige gezamenlijke oefeningen. Het doel van CFI is de interoperabiliteit van de NAVO-strijdkrachten ook in een post-ISAF tijdperk te garanderen.

Smart Defense kan op zijn beurt worden beschouwd als de NAVO-versie van *“Pooling & Sharing”* en moet een raamwerk vormen voor het gebruik van nationale en multinationale capaciteiten door het bondgenootschap. Dit idee berust op een systeem van wederzijdse consultaties tussen lidstaten.

Het *NATO Defense Planning Process* (NDPP) kan als overkoepelend orgaan worden aanzien om nationale defensieplanning te harmoniseren met die van het bondgenootschap.

Voor deze projecten werd een nieuw financieringsmechanisme in het leven geroepen: *Common Funding* (CF). Dit staat in schril contrast met het vaak gehanteerde principe *“costs lie where they fall”*, oftewel, iedereen betaalt de eigen rekening. CF kan worden aangewend voor de financiering van nationale, multinationale en collectieve capaciteiten.

Maar ook de NAVO wordt geconfronteerd met uiteenlopende visies, lidstaten die vasthouden aan hun soevereiniteit, wat zich vertaalt in een terughoudendheid om capaciteiten collectief ter beschikking van het bondgenootschap te stellen, geopolitieke realiteiten die remmend werken op het betrekken van niet-NAVO partnerlanden in Smart Defense, verschillende dreigingspercepties, enz... Dit is natuurlijk logisch: 21 EU-lidstaten zijn ook lid van de NAVO, dus worden bestaande meningsverschillen van het Schuman-plein naar Evere geëxporteerd. Het Turks-Cypriotische participatieprobleem maakt daarenboven EU-NAVO samenwerking zeer moeilijk en de druk uit Washington om de financiële en capacitaire last evenrediger te verdelen, neemt enkel toe.

Regionaal

Er zijn toch voorbeelden waar Europese defensiesamenwerking snel vooruitgang boekt, en deze bevinden zich op een regionaal niveau, met de samenwerking tussen “clusters” van een handvol lidstaten.

De BENELUX defensiesamenwerking is een schoolvoorbeeld van hoe verregaande “Pooling & Sharing” in de praktijk mogelijk is. Het zwaartepunt van deze samenwerking ligt al lange tijd in het maritieme gedeelte en op het vlak van logistiek, training en vorming. Maar in april 2012 werd er een intentieverklaring ondertekend door de Ministers van Defensie van België, Nederland en Luxemburg om actief te werken aan de verdieping van bestaande vormen van samenwerking en om de mogelijkheden te verkennen de samenwerking in de domeinen van de land- en luchtmachten uit te breiden.⁶ In het kader van de Belgisch-Nederlandse Samenwerking (BENESAM), zijn de Belgische en Nederlandse marines volledig



Informele vergadering van de NAVO ministers van defensie op het NAVO-hoofdkwartier.

geïntegreerd onder de Admiraal Benelux (ABNL) in Den Helder. De beslissing om schepen te ontplooiën blijft echter een nationaal voorrecht, wat een eventuele terughoudendheid betreffende soevereiniteit verzacht.

De Frans-Britse samenwerking kwam officieel tot stand in 2010 met de ondertekening van de Lancaster House-verdragen. De samenwerking beruiste voornamelijk op twee pijlers: het creëren van een “pool” van vliegdekschepen en het gezamenlijk beheer van nucleaire arsenalen. Twee strategische capaciteiten die te duur werden om op nationale basis te onderhouden. Het kostenplaatje voor het delen van een vliegdekschip bleek uiteindelijk te hoog maar de Frans-Britse samenwerking wordt op tal van andere vlakken verdergezet. Aangezien beide landen goed zijn voor 55% van de militaire uitgaven in de EU wordt er dus in grote mate naar Parijs en Londen gekeken om andere lidstaten hierbij te betrekken met het oog op een meer inclusieve, Europese aanpak.

Verder zijn er de *Nordic Defence Cooperation* (NORDEF), de *Baltic Defence Cooperation*, de Visegrad landen⁷ en de Weimar (+) groep.⁸

De redenen waarom regionale defensie-initiatieven sneller vooruitgang boeken zijn redelijk voor de hand liggend: de deelnemende landen delen vaak een compatibele strategische visie en cultuur, zijn vergelijkbaar qua grootte en militaire sterkte, hebben in bepaalde gevallen een gemeenschappelijke taal en gebruiken op verschillende vlakken gelijkvormig materieel. Anders uitgedrukt: een beperkt aantal “like-minded” landen werkt samen binnen een breed scala aan domeinen. Het contrast met het Europese niveau wordt hier duidelijk, daar werkt men immers samen met 27 landen, in 23 werkingstalen, met verschillende dreigingspercepties, sterke verschillen qua omvang en defensie-uitgaven en concurrerende nationale defensie-industrieën. Deze divergenties zijn ook, maar in mindere mate, aanwezig op het regionale niveau, wat het scoren van “quick-wins” aanzienlijk vergemakkelijkt.

DE EUROPESE RAAD DEFENSIE VAN DECEMBER 2013: WAT LIGT ER OP TAFEL?

Dat december 2013 opnieuw een vooruitgangsmoment voor Europese defensiesamenwerking moet worden trekt niemand in twijfel. Hoewel er nog steeds grondig wordt voortgebouwd op de voorstellen die in Gent tot stand zijn gekomen is de “grote sprong” echter nog niet gemaakt. Met andere woorden: welke capaciteiten moet Europa binnen enkele decennia bezitten en waarvoor? Het

antwoord op deze vraag vormt de ware inzet van de Europese Raad Defensie en moet de realiteit weerspiegelen dat we sinds 2010 op capacitair vlak nog maar in de startblokken staan. Het is niet mogelijk, noch de bedoeling, om een exhaustieve lijst samen te stellen over wat er in december zal worden besproken. Een korte blik op de voorbereiding van deze bijeenkomst binnen het Politiek- en Veiligheidscomité (PVC)⁹ van de EU toont echter aan dat volgende zaken hoogstwaarschijnlijk aan bod zullen komen:

- Liberalisering van de Europese defensiemarkt en de rol van de Europese Commissie hierbij. Hoe kunnen we de **nationale defensie-industrieën** actiever bij het “*Pooling & Sharing*” debat betrekken?
- Versterkte *Top-Down* benadering: Staatshoofden en regeringsleiders, Ministers van Defensie en Chefs van Staven zouden elkaar regelmatig op een vast platform moeten ontmoeten om de algemene richtsnoeren van defensiesamenwerking te verfijnen;
- Hoe kunnen we aan bezorgdheden over soevereiniteit en een verlies aan nationale autonomie tegemoetkomen? De BENELUX defensiesamenwerking kan hier een waardevolle gevalstudie bieden. Welke lessen werden er sinds 2010 getrokken? Wat het “*poolen*” van “*strategic enablers*” zoals luchttransport betreft, kan bijvoorbeeld worden voortgebouwd op het succes van het “*European Air Transport Command*” (EATC) in Eindhoven;
- Versterking en uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Defensieagentschap (EDA) en een betere implementering van de “*Pooling & Sharing Code of Conduct*”;
- Meer en hoogdringende inspanning op het vlak van *cyber-defense*;
- De nood aan permanente planningsstructuren, meer bepaald een “*EU-caucus*” bij de NAVO;
- Herziening procedures betreffende Crisis Management, wat momenteel gebeurt in de schoot van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Zo kan ook worden gewerkt aan de efficiëntie en effectiviteit van de ontplooiing van civiele missies, wat volgens veel lidstaten (terecht) nog te traag verloopt;
- Het verdiepen en uitbreiden van samenwerking rond “*strategic enablers*”. Libië en Mali toonden immers aan dat Europese landen crisissen in eigen regio willen stabiliseren maar nog steeds te afhankelijk zijn van Amerikaanse capaciteiten. De bestaande EDA-projecten moeten worden verbreed en nieuwe projecten moeten worden goedgekeurd die ondersteund worden door een voldoende kritische massa aan deelnemende lidstaten;
- Het versterken van de samenwerking binnen regionale “*clusters*” zoals BENELUX, WEIMAR, VISEGRAD, FRANS-BRITSE samenwerking, NOR-

- DEFECO, BALTIC DEFENCE COOPERATION en het aanmoedigen van “*interregionale interactie*” om coherentie te waarborgen en te vermijden dat nationale fragmentatie wordt vervangen door regionale fragmentatie. Het EDA zou hier een superviserende rol kunnen spelen;
- Lidstaten zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, die het merendeel van de (nog) aanwezige capaciteiten in Europa bezitten, zouden moeten worden opgeroepen om het voortouw te nemen. Reeds sinds 2010 worden de mogelijkheden verkend om bijvoorbeeld de Frans-Britse samenwerking inclusiever te maken en de toegankelijkheid voor kleinere en middelgrote lidstaten te verhogen. Geconsolideerde regionale samenwerkingsverbanden zouden hier meer aantrekkelijke partners voor samenwerking kunnen vormen;
 - Herziening van het concept van de “*European Battle Groups*” (EUBG): een politiek-strategische discussie over hoe het effectieve gebruik en de operationele relevantie van het “*GVDB vlaggenschip*” kan worden verbeterd. Gezien de EUBGs nog nooit werden ontplooid worden de mogelijkheden verkend om het concept van de EUBGs aan te passen aan de gewijzigde crisissituaties waarmee Europa in toenemende mate wordt geconfronteerd. Concreet trachten de lidstaten iets te doen aan de discrepantie tussen enerzijds het ambitieniveau en anderzijds de onvoldoende bijdragen van de lidstaten. Dit dossier is zeker relevant voor de Belgische Defensie, daar ons land in de tweede helft van 2014 voor een tweede keer het bevel van een EUBG op zich neemt¹⁰;
 - De mogelijke creatie van een *Security Sector Reform (SSR)-instrument*, met een focus op financiering. In Mali ontplooit de EU bijvoorbeeld een trainingsmissie maar beschikt de Unie niet over voldoende middelen om te betalen voor de uitrusting van het Malinese leger;
 - De mogelijke creatie van een permanente capaciteit om het hoofd te bieden aan maritieme onveiligheid en piraterij.

Voorzitter van de Europese Raad Herman Van Rompuy maakte op 21 maart tijdens een toespraak voor het Europese Defensieagentschap (EDA) duidelijk dat de Raad echt over de stand van zaken van defensie in Europa moet gaan. Hij acht een dubbele aanpak noodzakelijk, zowel een “*strategic narrative*” als nieuwe ambitieuze projecten en voorstellen.

De Europese lidstaten benadrukken tijdens bijeenkomsten van het PVC de noodzaak aan concrete resultaten, “*deliverables*”. Wat is concreet wenselijk en haalbaar? Dit is een goede en noodzakelijke denkoefening, vooral gezien de vaststelling dat er tussen de goedkeuring en realisering van projecten / levering

van capaciteiten makkelijk een decennium kan voorbijgaan (Cfr. A400M, NH-90). Maar deze oefening is vooral gericht op budgettaire efficiëntie en het wegwerken van prangende capaciteitstekorten. Met andere woorden, het scenario “*too little, too late*” zou wel eens vorm kunnen krijgen indien we niet snel op een aantal kernvragen gaan antwoorden.

ANNO 2030: INTERNE VEILIGHEID DOOR EXTERNE ACTIE?

Zoals aangegeven in de inleiding dienen de lidstaten zich te bezinnen over welke richting de Europese defensiesamenwerking moet uitgaan en de bal ligt in het kamp van Londen, Parijs en Berlijn. Het moet glashelder zijn welke capaciteiten we op lange termijn nodig hebben en wat we ermee willen bereiken. Het antwoord op deze vraag omvat verschillende facetten, waaronder:

- Verdedigen van een “*Shared sovereignty*” met “*pooled capabilities*”: Hoe slagen we erin een “*multinationale mindset*” met betrekking tot defensie te laten doordringen in Europa? Het is immers hoog tijd dat lidstaten beseffen dat gezamenlijke actie nodig is om een gedeelde soevereiniteit te verdedigen. Geen enkele natie in Europa is nog in staat om eigenhandig diens soevereiniteit te waarborgen gezien het transnationale karakter van moderne dreigingen. Hoe kunnen we het concept van gedeelde soevereiniteit werkelijk laten doorsijpelen naar de hoofdsteden toe? Het debat over taakspecialisatie moet in deze discussie vakjargon worden, en geen taboe. Is een Europese Unie met 27 land- en/of lucht en/of zee-strijdkrachten immers geen anomalie die volledig indruist tegen de geest van “*Pooling & Sharing*”?
- Verzoenen van “*sovereiniteit*” en “*solidariteit*”: de discussie rond de Solidariteitsclausule in het Verdrag van Lissabon kan hierbij een waardevolle bron van inspiratie zijn. De lidstaten stellen zich bij de interpretatie van deze clausule vragen betreffende:
 - i. Het geografische toepassingsgebied;
 - ii. Budgettaire impact;
 - iii. Modaliteiten van activering;
 - iv. Schaal van inzet van militaire middelen;
 - v. Duidelijkheid over de commandostructuur;
 - vi. Rol en bevoegdheid van de Europese instellingen.

Deze clausule wordt vanzelfsprekend vergeleken met de artikelen 4 en 5 van het NAVO-Verdrag, wat een aanzet zou moeten zijn om na te denken hoeveel “solidariteit” er onder de lidstaten kan worden gevonden om elkaar wederzijds te beschermen tegen moderne dreigingen.

- Een flexibele veiligheidsstrategie die ruimte laat voor regionale bezorgdheden. Gezamenlijk optreden tegen dreigingen vereist natuurlijk een veiligheidsstrategie. Er gaan veel stemmen op om de Europese Veiligheidsstrategie van 2003 volledig te herzien en uiteindelijk naar een “*Grand Strategy*” te evolueren. De vraag kan echter worden gesteld of dit haalbaar is. We moeten immers rekening houden met de verschillende dreigingspercepties die er leven op het continent. De Baltische Staten zullen andere prioriteiten stellen dan Portugal of Italië. In de bestaande Veiligheidsstrategie zou er daarom flexibiliteit moeten worden ingebouwd om regionaal verschillende dreigingspercepties toe te laten en toch de Unie in staat te stellen om hierop in te spelen.
- Welke geopolitieke ambities koestert Europa voor de 21ste eeuw? Welke capaciteiten zijn hiervoor nodig? Het antwoord op deze vraag moet zeer concreet zijn. Een toegenomen rol van Europa in het gebied van de Stille Oceaan zou hier bijvoorbeeld integraal deel van moeten uitmaken. De EU heeft immers ook heel wat belangen te verdedigen in deze regio en de Europese “*comprehensive approach*” zou een zeer goede aanvulling kunnen zijn van de “*hard security*” garanties van de Verenigde Staten.

Europese defensiesamenwerking draait immers om meer dan het overleven van militaire bezuinigingen. De Unie dient snel en duidelijk op bovenstaande vragen te antwoorden om niet verder aan geopolitiek belang in te moeten boeten. Want een geloofwaardig buitenlands beleid moet worden ondersteund door een krachtadig militair potentieel zodat we in eigen regio veiligheid en stabiliteit kunnen garanderen en een meer betrouwbare partner kunnen vormen binnen de NAVO.

CONCLUSIE: WHAT’S NEXT?

Op drie jaar is er zeer veel gewerkt aan de uitbouw van capaciteiten, zowel in een NAVO- als een EU- en regionale context. Gezien de gevoeligheid van de materie kan men stellen dat er op enkele jaren tijd veel is bereikt, maar van datgene wat momenteel op tafel ligt, moet er nog veel worden gerealiseerd. Daarom wordt de Europese Raad van december 2013 zo belangrijk. Het moet een nieuw scharniermoment worden, een tweede versie van Gent. Volstaat dit echter? Ik meen van niet. Zoals Dr. Jamie Shea¹¹ (NAVO) laatst stelde op het Brussels Forum: zelfs indien alle huidige voorstellen betreffende “*Pooling & Sharing*” en “*Smart Defense*” morgen worden gerealiseerd, wat al zeer onwaarschijnlijk

is, dekken we nog maar een fractie van de geplande bezuinigingen in het komende decennium. We kunnen natuurlijk pleiten om vast te houden aan de 2% norm van het BBP die de NAVO ons aanbeveelt en deze aan militaire middelen besteden maar in de huidige politieke en economische realiteit is dit weinig haalbaar. Daarom is het belangrijk om, naast veelbelovende voorstellen voor de top in december, ook te wijzen op het bredere plaatje en een gezonde dosis “*blue-sky thinking*” toe te voegen aan dit debat. Pragmatisme blijft natuurlijk de grondvoorwaarde voor succes in een multilaterale setting, maar we moeten hierbij tot een gedeelde lange termijnvisie komen die de Unie in staat stelt haar ambities uit het Verdrag van Lissabon werkelijk te verwezenlijken. Want indien we stapsgewijs blijven vooruitgaan, zonder een glashelder doel waar we naartoe willen, zonder voldoende ambitie en zonder de capaciteiten om deze te realiseren, mist Europa de geopolitieke boot van de 21^{ste} eeuw.



Trefwoorden: Europese Raad december 2013 – *Pooling and Sharing – Smart Defense*.

¹ *Pooling* (Mutualisation) : l'organisation collective de capacités militaires semblables qui restent sous contrôle national. Ce type de coopération vise principalement à améliorer l'efficacité et à réduire les coûts. C'est le cas par exemple des achats, de l'entraînement, du soutien logistique et des opérations réalisés en commun. La mutualisation permet aux États participants

de conserver un haut degré d'autonomie nationale quant aux capacités au sein du partenariat étant donné que la décision d'engager les capacités dans un cadre multinational reste une prérogative nationale.

- ² *Sharing* (Partage) : le partage des capacités a trait au développement d'une capacité détenue conjointement par l'ensemble des États participants dans un domaine bien précis ou dans plusieurs domaines. Cette forme de coopération vise principalement une meilleure efficacité en comblant une pénurie collective d'une capacité déterminée ou en donnant accès à un État participant à des capacités qu'il ne pourrait se permettre de posséder individuellement. Le partage des capacités requiert une forme plus intégrée de coopération et est moins flexible. En effet, si un pays participant décide de quitter le partenariat et qu'il désire disposer des mêmes capacités, il devra à nouveau consentir à d'importants investissements pour se les réapproprier au niveau national. Contrairement à la mutualisation, les capacités en question ne doivent pas nécessairement être semblables, mais peuvent varier en termes d'organisation, d'entraînement, de matériel, d'enseignement, d'installations communes, etc.
- ³ Bruto Binnenlands Product: de som van de waarde van alle goederen en diensten die een land op de tijdsspanne van 1 jaar produceert.
- ⁴ De fragmentatie van de Europese strijdkrachten kwam in het Libische luchtruim overigens goed tot uiting: slechts 9 van de 27 lidstaten namen aan *Operation Unified Protector* deel en hun respectievelijke luchtmachten opereerden vanuit 29 Europese basissen in 6 landen. Het onbenutte schaalvoordeel was dus enorm.
- ⁵ *Helicopter Training Program, Maritime Surveillance Networking (MARSUR), European Satellite Communication Procurement Cell (ESPCPC), Future Military Satellite Communications, Medical Field Hospitals, Air-to-Air Refuelling; Intelligence Surveillance Reconnaissance, Pilot Training, Smart Munitions, European Transport Hubs, Naval Logistics and Training.*
- ⁶ Voor meer informatie: zie de bijdrage van Kapt. Pieter-Jan Parrein verder in dit nummer.
- ⁷ Tsjechië, Slovakije, Polen, Hongarije
- ⁸ Frankrijk, Duitsland, Polen
- ⁹ Orgaan binnen de Unie belast met de tenuitvoerlegging van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
- ¹⁰ Daartoe ondertekende de Belgische admiraal Marc Ectors op 20 maart 2013 een overeenkomst met zijn Nederlandse, Luxemburgse, Duitse en Spaanse collega's. Die principeovereenkomst (*Memorandum of Understanding*) regelt de oprichting en werking van de gevechtsgroep. In het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU, heeft België altijd het concept van de *Europese Battle Group* gesteund. Al in het tweede semester van 2009 had België het bevel over een EUBG, met Frankrijk en Luxemburg als partners. In 2014 zullen de Benelux-landen de gevechtsgroep samenstellen, met steun van Spanje en Duitsland. De commandant van de *Medium Brigade* in Leopoldsborg zal de EUBG bevelen. De oefening *Quick Lion*, die van 26 mei tot 13 juni 2013 plaatsvindt in ons land, wordt het sleutelmoment in de voorbereiding van de gevechtsgroep.
- ¹¹ *Deputy Assistant Secretary General for Emerging Security Challenges*, NATO HQ