

Het Europees gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB): “Quo vadis?”



JOHAN ANDRIES

Brigadegeneraal vlieger Johan Andries heeft gedurende 7 jaar het Europees GVDB van zeer nabij gevolgd. Eerst vanuit het stafdepartement Strategie, daarna als hoofd van de *Task Force* Defensie belast met de organisatie van het Belgische voorzitterschap in 2010. Sedert juli 2011 is hij adjunct-militair vertegenwoordiger bij het EU Militair Comité.

Hij zal vanaf 1 januari 2014 werkzaam zijn als defensieattaché in Washington DC, USA.

Le constat d'incapacité européenne à intervenir de manière autonome dans le conflit des Balkans dans les années nonante donna le coup d'envoi au développement d'une politique européenne extérieure et de sécurité. La nomination en 1999 du premier haut représentant, Dr Javier Solana, marqua alors le début d'une période particulièrement dynamique, avec le lancement des premières opérations, l'installation d'une structure européenne de gestion des crises, l'approbation d'une stratégie européenne de sécurité en 2003 et, un an plus tard, la création d'une Agence européenne de défense (AED), chargée de stimuler un développement capacitaire coordonné. Cependant, principalement en raison de divergences de vues fondamentales subsistant entre les « grands » acteurs, la PSDC (Politique de sécurité et de défense commune) a plutôt connu une stagnation au cours des dernières années. Tous les regards sont à présent tournés vers le Conseil européen de décembre 2013, qui se penchera exceptionnellement sur la défense. Les chefs d'États et de gouvernements – le niveau politique le plus élevé – seront-ils, en ces temps de crise éco-

nomique, disposés à donner l'impulsion politique nécessaire pour relancer la PSDC ?

156

Hoewel algemeen genomen de Europese onmondigheid in de Balkan als directe aanleiding wordt beschouwd voor de ontwikkeling van een Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, gaat de connotatie van Europa en veiligheid/defensie heel wat verder terug in de tijd. Reeds in 1954 legde de oprichting van de West-Europese Unie (WEU) de basis voor een Europese Defensie. Het verdrag voorzag onder meer in een clause voor wederzijdse bijstand in geval van agressie. Door de jaren heen groeide binnen de instellingen de interactie tussen de interne (economische) en externe (*securitaire*) belangen voor Europa. De val van de Berlijnse Muur in 1989 maakte een einde aan de bipolaire veiligheidscontext en luidde een nieuw tijdperk in van multipolaire machtsverhoudingen tussen de grote mogendheden, eveneens gekenmerkt door een toenemende aandacht voor regionale conflicten, waar ook ter wereld. Het Verdrag van Maastricht (1991) tekende een drieledige Europese structuur uit, met naast een communautaire ook een intergouvernementele pijler, verantwoordelijk voor het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB). Hierin was sprake van de ontwikkeling van een *common defence policy*, een gemeenschappelijk defensiebeleid, waarvan de uitwerking aan de WEU werd toevertrouwd. Het is in die context dat in 1992 de zogenaamde Petersbergtaken werden vastgelegd: een palet van mogelijke crisisbeheersingsopdrachten met een verschillend intensiteitsniveau. De basis was gelegd maar, zoals eerder al gesteld, was het toch het Balkanconflict dat een duidelijke impuls gaf aan de effectieve ontwikkeling van een Europees veiligheids-en defensiebeleid. Geïnspireerd door de historische ontmoeting tussen de Franse president Chirac en de Britse premier Blair in Saint-Malo bestond op de Europese top van Keulen (1999)



EUTM Mali

een consensus over het feit dat Europa in staat tot autonome actie moest zijn, met een set van geloofwaardige eigen middelen, en dit zonder afbreuk te doen aan een eventuele NAVO-actie. Het GVDB was geboren en de komende jaren bulkten van dynamisme en ambitie: de Helsinki Headline

Goal (2003) stelt zelfs dat Europa in staat moet zijn om 50.000 troepen te ontplooiën binnen de 60 dagen.



EUTM Mali

Het is in deze boeiende periode dat ik in 2006 het GVDB ontdek. Als de *relationship manager EU* in de nieuwe structuur van stafdepartement Strategie ben ik niet alleen verantwoordelijk voor de GVDB-dossiers, maar eveneens voor deze van het EDA. Mijn daaropvolgende functies hebben me de kans gegeven om de kern van Europese structuren en gedachtegoed nog beter te leren kennen. Dit laat me toe vandaag even achterom te kijken op zeven jaar GVDB en enkele persoonlijke bedenkingen te formuleren.

Dé vraag die aan de basis ligt van alle verdere reflecties richt zich vanzelfsprekend tot het ambitieniveau van de EU. Waar, wanneer en in welke mate moet de EU zich geroepen voelen om tussen te komen wanneer veiligheid *at stake* is? Onvermijdelijk moet deze vraag beantwoord worden in het perspectief van de aanwezigheid van die andere grote, trans-Atlantische én militaire alliantie aan de rand van de hoofdstad.

Een terugblik leert dat het antwoord op deze vragen cyclisch evolueert. Bepalende factoren zoals de uitstraling en gedrevenheid van bepalende figuren (o.m. de Hoge Vertegenwoordiger), de evolutie van de institutionele structuren en de wisselende successen van *Force generation* voor GVDB-operaties gaven de Europese ambities nu eens een globale dan weer een regionale dimensie. Feit is dat Europa het economische en sociale welzijn van zijn burgers als het hoogste goed beschouwt. Met dat gegeven in het achterhoofd lijkt het meer dan aannemelijk dat Europa zijn strategische autonomie – van beslissing én actie – verzekert in de gebieden van belang, met een prioriteit voor de geografisch directe omgeving.

Bovendien is het geringe aandeel van de Europese landen in de trans-Atlantische defensie-inspanningen terecht reden tot gemor, zoals dat in 2011 door de toenmalige Amerikaanse minister van Defensie Bob Gates in klare taal werd verwoord in de Bibliotheek Solvay hier in Brussel.

Niet het argument van de *strategic shift* vanwege de Amerikanen, maar wel een verantwoordelijk gevoel van solidariteit zou Europa ertoe moeten aanzetten zich beter te organiseren als een geloofwaardige *security provider*.

Al te vaak wordt de “taakverdeling” tussen NAVO en EU voorgesteld op basis van het onderscheid tussen *hard power* en *soft power*. Deze benadering lijkt me onterecht en wordt best ontkracht door een korte toelichting van het unieke handelsmerk van de EU, met name de *comprehensive approach* (CA). Het is zo dat de Unie beschikt over een uitgebreid palet aan instrumenten dat haar in staat stelt om effectief tussen te komen in alle fasen van een crisis: preventieve diplomatie, civiele en/of militaire GVDB-actie, humanitaire hulp, ontwikkeling,... Tot voor enkele jaren bleek de CA vooral een holle slogan te zijn. De implementatie van het Verdrag van Lissabon in 2009, en vooral de daaruit volgende oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) – het Europese ministerie van Buitenlandse Zaken zeg maar – heeft de CA ontegensprekelijk meer inhoud en vorm gegeven. Ondanks de verwachte cultuur- en machtsconflicten binnen de EDEO (bestaande uit Europese functionarissen, diplomaten en zowaar ook militairen) noteren we gaandeweg tastbaardere resultaten van gecoördineerde actie tussen de Commissie en de diensten van de Hoge Vertegenwoordiger Ashton. Juist dankzij de troef van deze CA is Europa in staat om een conflict in al zijn facetten aan te pakken, van vroege detectie over stabiliseren van het conflict tot en met de nazorg met het oog op overdracht van verantwoordelijkheden aan de lokale gezagsdragers. In deze logica zal de beslissing van de EU tot een GVDB-interventie niet gedreven zijn door de intensiteitsgraad van het conflict, maar wel door de belangen en waarden die Europa als bedreigd ervaart. En ja, de kritiek dat het Europa aan één duidelijke externe politiek en stem ontbreekt, is tot nog toe terecht. We stellen dan ook vast dat een beslissing tot interventie vaak wordt doorgedrukt door één of meerdere (grotere) lidstaten waarvan de economische of historische belangen in de crisisregio op het spel staan. Daarnaast dient een andere handicap vermeld te worden die onvermijdelijk een snelle en duurzame militaire actie onder EU-vlag in de weg staat: de afwezigheid van een permanente commandostructuur. Eerdere constructies om dit euvel te verhelpen (het zogenaamde Berlijn-mechanisme) zijn sedert de toetreding van Cyprus tot de EU niet langer toepasbaar en de invoering van een organieke C2-structuur is voor enkele prominente lidstaten onbespreekbaar.

Een veiligheids- en defensiebeleid dient, ter wille van de geloofwaardigheid, ondersteund te zijn door een effectieve en alomvattende set van militaire capaciteiten. Vandaag beschikken de meeste Europese landen nog steeds over een breed palet van militair materieel en expertise, verdeeld over de verschillende componenten. Deze *single set of capabilities* kan, onder voorbehoud van een politiek akkoord, ingezet worden ten voordele van een of andere internationale organisatie (VN, NAVO, EU,...). De verregaande fragmentatie – een gevolg van capacitaire defensieplanning vanuit nationaal oogpunt – heeft geleid tot een



EUTM Mali

inefficiënt gebruik van de beschikbare budgetten. Bovendien resulteert ze in duplicaties enerzijds en tekorten in strategische capaciteiten (luchttransport, inlichtingen, precisiemunitie,...) anderzijds. Deze realiteit is niet langer verantwoord in de huidige geopolitieke context, maar vooral niet langer houdbaar in tijden van budgettaire krapte en teruglopende nationale defensiebudgetten. Deze problematiek was het thema van de Informele Defensietop tijdens het Belgische voorzitterschap in 2010 en resulteerde in het Ghent Framework, waarin de (toen nog) 27 ministers van Defensie zich engageerden tot meer samenwerking. Door deze impuls werden enkele nieuwe belangrijke projecten opgestart door het EDA (*air-to-air refuelling*, *maritime surveillance*, C-IED,...) maar blijven resultaten vrij beperkt wanneer het aankomt op effectief engagement.

De voornaamste reden hiervoor is evenzeer voor de hand liggend als begrijpelijk. Samenwerking gaat onvermijdelijk gepaard met een verlies aan autonomie van beslissing en inzet. Bovendien leidt een onzorgvuldige keuze van zijn partner(s) tot verlies van inspraak én zichtbaarheid. Toch is het mijn overtuiging dat de budgettaire realiteit – zeker in een domein als dat van defensie – ons zal verplichten tot meer *pooling & sharing*. Maar het is mij evenzeer duidelijk dat een verandering van nationaal denken naar het aanvaarden van een gedeelde soevereiniteit, zowel op politiek als militair niveau, niet van vandaag op morgen kan. Het is trouwens de gedachte van samenwerking die aan de basis lag van

het idee om veiligheid en defensie op de agenda te brengen bij de Europese staatshoofden en regeringsleiders. De belangrijkste uitdaging voor de Europese Raad Defensie, die uitdrukkelijk grondig voorbereid werd in het voorbije jaar, bestaat erin het hoogste politiek niveau, in tijden van economische recessie én ondanks een algemeen gevoel van relatieve veiligheid onder de Europese burgers, ervan te overtuigen dat “*defence matters*”. De recente tragedie voor het Italiaanse eiland Lampedusa illustreren perfect de link tussen interne en externe veiligheid en onderlijnen het belang dat Europa heeft bij relatieve stabiliteit in de regio’s die ons continent omringen. Daarom is het, om een nieuwe impuls te geven aan het GVDB, zo belangrijk dat er ook door het hoogste niveau een signaal van *political commitment* wordt gegeven voor verdere investering in een geloofwaardig defensie-instrument. Voortbouwen in een geest van constructieve samenwerking, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en complementariteit moet het Europese militaire vermogen betaalbaar houden, aangepast aan de noden voor de geostrategische realiteit van vandaag en morgen.

Trefwoorden: GVDB – *comprehensive approach* – samenwerking