

Op weg naar een nieuwe EU-strategie voor buitenlands- en veiligheidsbeleid

SERGE VAN CAMP

IN SAMENWERKING MET PASCAL HEYMAN

Luitenant-kolonel stafbrevethouder Serge Van Camp studeerde internationale en diplomatieke betrekkingen en filosofie en is momenteel militair raadgever bij het stafdepartement Strategie (ACOS Strat), Desk EU.

Pascal Heyman is Directeur Diplomatie aan het Kabinet van de Minister van Landsverdediging.

Douze ans après la publication de la Stratégie Européenne de Sécurité, un nouveau document est attendu pour l'été prochain. L'environnement sécuritaire dans lequel l'UE opère a en effet radicalement changé.

La manière dont la nouvelle stratégie de politique étrangère et de sécurité sera rédigée a déjà été fixée. Par contre, même les grandes lignes de cette stratégie n'ont qu'à peine été déterminées. Nous devons en tout état de cause partir d'un contenu ambitieux. Mais la fracture actuelle entre le Nord et le Sud est-elle une bénédiction ou une malédiction ? Pour conclure, les auteurs se penchent sur les défis les plus importants que ce projet pourrait avoir à relever.

EUROPE HAS NEVER BEEN SO PROSPEROUS, SO SECURE NOR SO FREE

Zo optimistisch klonk de Europese Veiligheidsstrategie in 2003¹, in de inleiding van een document waarnaar lang werd uitgekeken.² Een document dat nu nog steeds de basis vormt van ons veiligheids- en defensiebeleid.

Maar wie vandaag de kranten openslaat, kan zich nog moeilijk vinden in deze optimistische boodschap. Een dramatische nasleep van de Arabische Lente in



het zuiden, een Russische machtspolitiek in het oosten en opeenvolgende bloedige conflicten in Afrika. Ook Europa zelf wordt niet gespaard. Vluchtelingen stromen toe, extremisten plegen aanslagen in onze steden, computernetwerken worden gekraakt en de economische crisis blijft langer aanslepen dan gedacht. Kortom, *“Europe’s security environment has changed dramatically”*.³



De boodschap van 2003 is vervlogen, de inhoud uitgehold. Europa heeft een nieuwe strategie nodig en liefst zo snel mogelijk. Dat was ook de retoriek van de Europese staatshoofden en regeringsleiders in juni: *“The High Representative will continue the process of strategic reflection with a view to preparing an EU global strategy on foreign and security policy in close cooperation with Member States, to be submitted to the European Council by June 2016”*.⁴

We zijn benieuwd. In welke richting zullen volgend jaar de legers van de EU-lidstaten, samen de tweede grootste troepenmacht ter wereld, het grootste diplomatiennetwerk en het omvangrijkste ontwikkelingsbudget gaan?

HET PROCES

De aanzet werd gegeven in december 2013. Na tien jaar bogen de Europese leiders zich nog eens over veiligheid en defensie. Ze stelden vast dat *“Defence matters”*. Europa moest echter wel gepast reageren op de snel veranderende geopolitieke situatie zodat het de veiligheid van zijn inwoners verder kon garanderen. Catherine Ashton, de toenmalige hoge vertegenwoordigster, werd uitgenodigd om tegen de zomer van 2015 de impact ervan te evalueren in een *Strategic Review*.

De centrale rol voor de hoge vertegenwoordigster, zowel in het stroomlijnen van het proces als in het inhoudelijke resultaat, werd met veel enthousiasme opgenomen door haar opvolgster Federica Mogherini sinds haar aanstelling in november 2014. Een nieuwe veiligheidsstrategie was immers één van haar prioriteiten.

Voor de eerste fase, namelijk de evaluatie of een herziening wel noodzakelijk was, werd een werkgroep samengesteld onder leiding van Nathalie Tocci, een directe medewerkster. De reflectie resulteerde in maart 2015 in een vrij pes-

simistische visie van de nieuwe veiligheidsomgeving waarin we leven, “*Today an arc of instability surrounds the EU*”.⁵⁶ Het verschil met de optimistische boodschap van 2003 is frappant.

In een wereld die meer “*connected, contested and complex*” is, heeft de EU dan ook maar één optie, namelijk een actief engagement. Een alomvattende aanpak of zogenaamde “*comprehensive approach*” is hierbij relevanter dan ooit. Een idee dat op zich niet echt vernieuwend is, maar door de toegenomen interdependentie van de oorzaken van conflicten – en dus ook van hun oplossingen – een pure noodzaak is geworden. De tijd dat een groot menselijk conflict met een militaire beslissende slag op een wel afgelijnd slagveld, zoals Waterloo, kon worden beslecht, ligt ver achter ons. Vergelijk ten slotte in de actuele analyse de onzekerheid over de toekomst (“*global trends are often the product of unexpected shocks and human choices. This increases the uncertainty that lies ahead.*”) met het optimisme van 2003.

Op basis van deze analyse moet nu, als tweede fase, een gemeenschappelijke visie ontwikkeld worden. Een proces waarbij de lidstaten en andere *stakeholders* worden betrokken, en ook de Europese burger. Mogherini heeft per lidstaat een contactpersoon gevraagd, maar het is niet de bedoeling dat de 28 lidstaten samen een tekst schrijven. Wel *brainstorming*, ook buiten de EU-instellingen, maar Mogherini “*should hold the pen when drafting the document*” zoals de Benelux-landen in een samen ontwikkeld *position paper* ter zake stellen.

Ongeveer dertig maanden zullen er verstreken zijn voordat de nieuwe strategie in juni 2016 wordt voorgelegd. Dat is een lange periode. En ondertussen verwacht de internationale gemeenschap dat Europa als global security provider verder zijn rol blijft opnemen. Conflicten en crisissen moeten aangepakt worden. Militaire operaties en missies worden verder gepland en uitgevoerd, op basis van regionale strategieën en PFCA's.⁷ Maar ook de structuren van de Europese Dienst voor Extern Optreden moeten herzien worden, en de ontwikkeling van militaire capaciteiten gaat eveneens verder.

Zo worden we stilaan geconfronteerd met een omgekeerde situatie. De Veiligheidsstrategie is het overkoepelende raamwerk en zou richting moeten geven en de basis vormen voor de opmaak van de onderliggende beleidsdocumenten. Het zou dan ook verkeerd zijn om in juni 2016 een strategie te hebben die enkel een opsomming maakt van wat ondertussen ontwikkeld is. We verwachten een brede overkoepelende visie voor de toekomst, geen synthese van het verleden. Een visie, die zonder energieverspilling in toepasbare acties (het “echte werk”)

moet kunnen worden omgezet en die op regelmatige tijdstippen – niet nog eens 12 jaar na datum – moet kunnen worden geëvalueerd en zo nodig bijgestuurd.

VERDEELDHEID: VLOEK OF ZEGEN?

Bij de opmaak van de Veiligheidsstrategie in 2003 was Europa verdeeld. Het “nieuwe Europa” stond lijnrecht tegenover het “oude Europa”. Aanleiding was de oorlog in Irak en de pro-Amerikaanse houding van de nieuwe EU-lidstaten. Er werden diepe wonden geslagen, onze geloofwaardigheid werd ondermijnd. Toch slaagde de EU erin om die verdeeldheid om te buigen naar een positieve ontwikkeling. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) raakte in een nooit geziene stroomversnelling, niet het minst door de persoonlijke inzet van de toenmalige hoge vertegenwoordiger Javier Solana en daarna van Raadsvoorzitter Herman Van Rompuy.

Momenteel is Europa opnieuw verdeeld. Ditmaal tussen noord en zuid.

Voor het zuiden vormt de dagelijkse toevloed aan migranten uit Afrika momenteel de hoofdbekommernis. Deze landen willen een Unie die zich toelegt op die problematiek. Niet enkel de symptomen bestrijden op de Middellandse Zee, maar ook de fundamentele oorzaken aanpakken. In Libië, Syrië, Irak, maar ook in Sub-Sahara-Afrika van Mali tot Somalië.

De landen in het noorden hebben andere kopzorgen. Zij voelen zich vooral bedreigd door de vermeende expansiedrang van Rusland en het conflict in Oekraïne. Een conflict dat trouwens ook tot een migratiestroom leidt. De Baltische en Scandinavische landen worden regelmatig geconfronteerd met een schending van hun luchtruim en territoriale wateren. Zij nemen, in tegenstelling tot de zuidelijke landen, de Russische militaire dreiging wel zeer ernstig.

Mogherini heeft al regelmatig benadrukt dat ze ten aanzien van beide problemen geen prioriteit wil stellen. Het is niet “of”, maar “en”. Dit is een moeilijke evenwichtsoefening in tijden van militaire schaarste. Er zijn immers andere capaciteiten nodig om de onderliggende redenen van de mediterrane migrantenproblematiek op te lossen dan om de spanningen weg te nemen met Rusland.

Het is nu de vraag of we net zoals in 2003 deze interne verdeeldheid kunnen verenigen in een gemeenschappelijk gedragen visie en zo de basis kunnen leggen voor een verdere ontwikkeling.

EEN AMBITIEUZE INHOUD

Een strategie bepaalt, eenvoudig gesteld, de manier waarop je middelen inzet om doelen te bereiken. Deze doelen bepaal je door naar buiten en vooruit te kijken.

49



Een EU-strategie voor buitenlands- en veiligheidsbeleid moet dus in eerste instantie de geopolitieke veranderingen in onze veiligheidsomgeving analyseren. Wat zijn de bestaande en toekomstige dreigingen en risico's? We moeten naar buiten en vooruit kijken. Het is belangrijk voor Europa om boven het huidig klimaat van kwetsbaarheid en angst uit te stijgen en niet op onszelf teruggeplooid te blijven. In tegenstelling tot de voorbije twee eeuwen zet het Westen en in het bijzonder Europa niet langer de toon, er zijn krachten waarover we de controle schijnen verloren te hebben. Terwijl momenteel in Azië vooral de cultuur van hoop en groei leeft, heerst in Europa vandaag eerder een cultuur van angst en ongerustheid en heeft in de Arabisch-islamitische regio dan weer een cultuur van vernedering en frustratie vaak de overhand.⁸

Bij de opmaak van onze strategie moeten we ons hiervan bewust zijn. Ondanks dat in Europa de objectieve veiligheid hoog is, voelen we ons bedreigd. De waargenomen – of subjectieve veiligheid – is laag. Of meer filosofisch benaderd, zou Epicurus ons erop attent maken dat het niet de dingen zijn die ons in verwarring brengen, maar onze mening omtrent de dingen.

We moeten weer kansen en opportuniteiten durven ontwaren. Hoe kunnen we de EU-NAVO-relatie versterken, en zo het trans-Atlantische partnerschap opnieuw meer aanhalen? Afrika zal de komende decennia het snelst groeiende continent zijn, zowel qua bevolking als economie. Welke mogelijkheden biedt dit voor Europa? Hoe slagen we erin om onze angst om te buigen in hoop?

Vervolgens moet de strategie onze gemeenschappelijke waarden en belangen identificeren die we wensen te vrijwaren. Het is hierbij belangrijk om concrete strategische doelstellingen en prioriteiten vast te leggen, in overeenstemming met ons ambitieniveau. Dit is een grote uitdaging, waarbij duidelijke en concrete antwoorden worden verwacht op vragen zoals “Wat is het ambitieniveau van de EU op het gebied van veiligheid en defensie?”. Het gaat hier dus om het uitdrukken van een kwantiteit (frequentie, volume) en een kwaliteit (doelen, rollen, opdrach-

ten). Of met andere woorden, wat willen we bereiken, wat zijn we bereid daartoe in te zetten, om wat te doen en voor welke periode? Het *Headline Goal 2010*,⁹ dat momenteel hierop antwoord geeft, wordt ook volgend jaar herzien. In welke mate zal de nieuwe strategie de herziening van het *Headline Goal* beïnvloeden?

De Veiligheidsstrategie van 2003 bepaalde weliswaar drie strategische doelstellingen: het aanpakken van de voornaamste dreigingen, werk maken van veiligheid in onze eigen omgeving en een internationale orde gebaseerd op doeltreffend multilateralisme. Het bijhorende ambitieniveau ontbrak echter in de strategie.

Ten slotte moet de strategie richting geven aan de ontwikkeling van de middelen, instrumenten en capaciteiten die we nodig hebben om onze vooropgestelde doelen te bereiken. GVDB-operaties en missies vormen hierbij een belangrijk onderdeel. De EU voert momenteel zeventien operaties en missies uit. Vooral reactief en in ons nabuurschap. Hierbij zijn er circa 5.000 militairen ontplooid. Is dit voldoende om het EU-beleid te ondersteunen? Hoeveel procent van de 1,5 miljoen militairen van de EU-lidstaten kunnen/willen we ontplooiën? Meer dan de huidige 0,3%?



Inhoudelijk, stellen we vast dat – net zoals voor de NAVO – het verzekeren van de veiligheid van het eigen grondgebied en de onderdanen, een hoofdtaak van de EU is geworden. Hiervoor werden zowel een bijstandsclausule als een solidariteitsclausule opgenomen in het Verdrag van Lissabon. Terwijl het Atlantisch

Bondgenootschap voor België de belangrijkste vorm van collectieve verdediging betekent, zou de ambitie van een Europese Defensie, in onze ogen, niet beperkt moeten blijven tot crisisbeheersing. We zien in se geen contradictie of competitie tussen EU en NAVO: de door de lidstaten gemaakte defensie-inspanningen in het ene kader dienen ook in het andere. Beide organisaties zullen in hun takenpakket ongetwijfeld dichter naar elkaar toegroeien. Of en wanneer van het ene of het andere kader gebruik gemaakt wordt, zal steeds afhangen van de concrete omstandigheden.

Maar naast de veiligheid van het eigen continent wil de Unie zich ook steeds meer profileren als een *global security provider*, hoofdzakelijk in haar nabuurschap dan toch. Een ambitieuze strategie moet erin slagen om beide opdrachten met elkaar te verenigen. Het is daarbij essentieel dat het GVDB de harde kern van de nieuwe Strategie blijft. Een holistische Strategie, zoals Mogherini het

wenst, biedt zeker een meerwaarde omdat ook andere dimensies van veiligheid relevant zijn voor het totaalbeeld, maar dit mag niet ten koste gaan van een verwatering van wat de harde kern ervan moet blijven: de traditionele dimensie van veiligheid. Zonder in ideologische discussies te willen vervallen, blijft het GVDB een instrument waarvan de toegevoegde waarde in combinatie met andere EU-instrumenten kan verhoogd worden.

BESLUIT, DE UITDAGINGEN

Sinds de verklaring van Saint-Malo in 1998, zeg maar het ontstaan van het GVDB, is de EU erin geslaagd om, ondanks grote interne tegenstellingen, een aanzienlijke vooruitgang te boeken op gebied van veiligheid en defensie. Dit is trouwens volgens de Spaanse filosoof Ortega de sterkte van een samenleving: haar grote diversiteit en tegenstelling aan ideeën. Het is een van de belangrijkste redenen van vooruitgang. “Als de verscheidenheid verloren gaat, verdwijnt ook de dynamische eenheid. Europa is in essentie een groep bijen die gezamenlijk één vlucht ondernemen. Deze Europese eenheid in schitterende verscheidenheid is wat ik de goede eenheid zou willen noemen.”¹⁰ Meer zelfs, een samenleving zonder tegenstellingen heeft geen toekomst, zoals Fukuyama meer dan twintig jaar geleden al stelde. Toch zal het een grote uitdaging worden om in de nieuwe EU-strategie alle tegenstellingen op te nemen en een eenheidsvisie te ontwikkelen, een grand strategy, een nieuw visionair beleid gedragen door het grote publiek. Het applaus van het publiek is een immense steun voor de macht. Hier ligt voor Europese leiders een zware taak. Ze moeten hun eigen kiezers confronteren met buitenlands beleid, veiligheid en defensie. Een boodschap waarmee je nagenoeg geen stemmen wint.

Een tweede grote uitdaging bestaat erin dat onze angst niet prevaleert. We moeten een realistisch veiligheidsniveau voorop stellen en beseffen dat absolute veiligheid onmogelijk te verzekeren is. Er moet ruimte zijn voor hoop, de ambitie om een wereldspeler te worden en toch aandacht te houden voor onze normen en waarden.

Vervolgens mag de Unie met een dergelijke ambitie niet op zichzelf en op enkele “keurpartners”, zoals de NAVO, terugvallen. De Europese veiligheid kan immers niet uitsluitend op ons continent of in ons nabuurschap verzekerd worden, maar moet globaal en in nauwe samenwerking met diverse organisaties, partners en landen nagestreefd worden. Niet enkel Afrika, maar ook Azië zal hierin een groeiende en belangrijke rol spelen.

Ten slotte moet de strategie voldoende concreet zijn. Ze moet namelijk richting kunnen geven aan de opmaak van specifieke regionale en thematische strategieën en actieplannen, ook op capacitair vlak. Ze moet een basis vormen voor het interne institutionele raamwerk en voor het uitbouwen van partnerschappen, terwijl de tekst toch toegankelijk moet blijven voor het grote publiek. Het verenigen in een leesbaar geheel, zodat het ruim maatschappelijk kan gedragen worden, is misschien nog wel de grootste uitdaging, zeker met een deadline van juni 2016. Die timing koppelt de EU Strategie de facto aan de NAVO-Top van Warschau in juli dat jaar, die over 'lange termijn aanpassing' van de Alliantie zal handelen. Dat voor diverse hoofdsteden elementen van beide oefeningen nauw met elkaar verweven zijn, hoeft niet te verbazen.

Voor België, dat momenteel het strategisch plan voor Defensie 2015-2030 uitwerkt, moet de EU strategie voor buitenlands- en veiligheidsbeleid als één van de overkoepelende raamwerken gezien worden. De Kern heeft deze zomer immers het duidelijke mandaat gegeven om een plan uit te werken waarmee Defensie een solidaire partner blijft zowel binnen de EU, de NAVO als de VN. Dit betekent dat België net als voorheen, ook in de toekomst, nog een billijke bijdrage kan en moet leveren. Zowel wat deelname aan operaties betreft, als het ter beschikking stellen van adequate militaire capaciteiten.

Kortom, een ambitieus project, zowel voor de EU als voor België die haar solidariteit verder zal moeten betonen.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



¹ *A secure Europe in a better world*, Europese Veiligheidsstrategie, 2003.

² Reeds in 1999 stelde de Europese Raad van Keulen dat de EU in staat moest zijn, met de steun van geloofwaardige strijdkrachten, om zelfstandig op te treden in reactie op internationale crisissen. Het bleek echter onmogelijk om een consensus te bereiken over de noodzaak, de reikwijdte en de inhoud van deze strategie. Als gevolg van deze ontgoocheling werd het strategisch concept uitgesteld en werden drie bestaande planningsscenario's van de WEU, de zogenaamde "*Illustrated Profiles*" bovengehaald.

³ Conclusies van de Europese Raad, 25-26 juni 2015.

⁴ Idem.

⁵ *Strategic Review: "The EU in a Changing Global Environment"*, 25 maart 2015.

⁶ Een gelijkaardige, door de Ministerraad bekrachtigde analyse, vormt overigens ook het uitgangspunt van het Strategisch Plan voor de Belgische Defensie met horizon 2030.

⁷ PFCA: *Political Framework for a Crisis Approach*, een document dat onder meer aangeeft welke EU-belangen en waarden bedreigd worden, wat onze strategische doelstellingen zijn, kortom waarom de EU zou moeten interveniëren in een bepaalde regio. Zie ter illustratie: *Libya, a Political Framework for a Crisis Approach*, 1 oktober 2014.

⁸ De geopolitiek van emotie, D. Moisi, 2009.

⁹ In mei 2004 beslisten de EU-lidstaten, in navolging van de Europese Veiligheidsstrategie, om een nieuwe *Headline Goal* voorop te stellen. Zo verbonden ze zich ertoe om tegen 2010 met een snelle en beslissende actie te kunnen interveniëren in het hele spectrum van de crisismanagementoperaties.

¹⁰ De opstand van de massamens, Ortega Y Gasset, 1929. Vertaald, ingeleid, en geannoteerd door D. Boomsma, Uitgeverij Lemniscaat, 2015