

Hoorzitting Commissie Defensie over de versterking van het GVDB – 24 maart 2021

Inleiding: veranderde strategische omgeving

Het aantreden van president Trump (2016) heeft het debat over een autonome politiek van de EU opnieuw aangezwengeld en dat in een internationale strategische omgeving die grondig verandert. De VS blijft de belangrijkste globale macht die evenwel wordt uitgedaagd door andere machten zoals China en Rusland. Daarenboven blijft die multipolariteit niet beperkt in termen van staatsmacht. Er is decentralisatie van macht binnen staten, er zijn regionale machtscentra (zoals de Europese Unie) en ook andere niet-gouvernementele machtsactoren spelen een rol zoals multinationale bedrijven.

Ook de visie op de manier waarop de Europese Unie in die wereld een rol moet spelen is geëvolueerd. In 2003 legde de EU voor het eerst de beginselen en duidelijke doelstellingen neer in [een Europese veiligheidsstrategie \(EVS\)](#). In het voorstel van resolutie is er een verwijzing naar de dreigingen die daarin staan opgesomd. De EVS bevat een duidelijk pleidooi om meer en beter samen te werken op vlak van defensie. Maar niet onbelangrijk is dat er een zeker optimisme heerste over vrede en veiligheid: “Europa is nog nooit zo welvarend, zo veilig en zo vrij geweest. Het geweld van de eerste helft van de 20e eeuw heeft plaatsgemaakt voor een periode van vrede en stabiliteit die ongekend was in de Europese geschiedenis.” Niet alleen worden de dreigingen opgesomd maar pleit de EVS er ook voor internationale samenwerking om gemeenschappelijke dreigingen te kunnen beantwoorden, zoals: “We moeten blijven werken aan nauwere betrekkingen met Rusland”. Ondertussen zijn we een paar crisissen verder zoals de financiële crisis van 2008, de problemen in de Krim en Oekraïne (2014), het internationaal terrorisme, de groeiende migratiestromen en de klimaatveranderingen. De idee om nauwer samen te werken met grootmachten die als potentiële tegenstanders worden gezien is jammer genoeg naar de achtergrond verdwenen. Vandaag zien we de concurrentie en confrontatie met rivaliserende grootmachten toenemen. Dat heeft inderdaad repercussies voor het GVDB, maar door de nadruk te leggen op de versterking van de militaire dimensie werkt het die confrontatie in de hand.

De nieuwe EU Globale Strategie die dertien jaar later, in 2016, wordt voorgesteld, is heel wat minder optimistisch over de evolutie van de

internationale strategische omgeving. “Het doel, en zelfs het bestaan van onze Unie wordt ter discussie gesteld. (...) Onze ruimere regio is onstabiel en onveiliger geworden”, zo luidt het in de inleiding. De nieuwe strategie legt de nadruk op de noodzaak aan een autonoom strategisch vermogen.

Militarisering van veiligheidsproblemen

Hoewel de EU Globale Strategie veiligheid op het eerste zicht breed benadert met oog voor de civiele component ervan, is het vooral een document dat een aanzet geeft om de militaire component verder te ontwikkelen. In de praktijk lijkt de focus te liggen op het [uitwerken van militaire instrumenten](#). De ingediende resolutie lijkt die trend verder te willen bevorderen. Er valt te vrezen dat dit ten koste gaat van de niet militaire benadering van veiligheid. Sinds de EU Globale strategie is er een Europees Defensie-Actieplan, dat de Europese basis van de defensie-industrie moet versterken met financiering vanuit het Europees Defensiefonds (EDF). Het EDF is er evenwel gekomen zonder weinig debat of onderzoek naar het wettelijk aspect ervan. Artikel 41 par. 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie stelt immers dat beleidsuitgaven die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied niet uit de EU-begroting mogen komen. Volgens een [legale opinie](#) van de universiteit van Bremen betekent dat ook dat de EU geen militaire projecten kan financieren uit de gemeenschappelijke begroting.

Daarenboven werd PESCO geactiveerd en de EU-NAVO-samenwerking uitgediept. De resolutie lijkt dat laatste toe te juichen, maar de vraag is of meer strategische autonomie te rijmen valt met een verdere koppeling aan de NAVO. Er is een trend om China en Rusland te definiëren als systemische rivalen waar we ons militair op moeten voorbereiden – zoals het NAVO rapport 2030 dat doet. Nog een voorbeeld van de militarisering van het buitenlands beleid is waar te nemen in de evolutie die Frontex heeft doorgemaakt en een instrument is geworden voor de militaire afscherming van de Europese Unie. De middelen van dat Agentschap stijgen jaar na jaar exponentieel (van 6 miljoen euro in 2005 naar 460 miljoen in 2020). De militaire industrie heeft er heel wat miljoencontracten mee binnengehaald.

Waar is het principe van de ontwapening?

De Europese integratie die is uitgemond in de oprichting van de Europese Unie werd door de grondleggers gezien als een ‘vredeproject’. De militaire ontwikkelingen die zich afspelen binnen de EU, naast de opkomst van het rechts-populisme dreigen dat ‘vredeproject’ op de helling te zetten. Zo stelt

artikel 42 van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat de lidstaten er zich toe verbinden om hun militaire vermogens geleidelijk te verbeteren, een taak die het Europees Defensie Agentschap in goede banen moet leiden (een [advies van de Commissie](#) aan de Intergouvernementele Conferentie in 1996 pleitte voor de oprichting van een “bewapeningsagentschap”). Ondertussen zitten de militaire budgetten weer in stijgende lijn, een ontwikkeling die in veel politieke middens wordt toegejuicht, maar wel een einde maakt aan het principe van ontwapening. Middels [een notificatie](#) verbinden de PESCO-lidstaten zich er onder meer toe om hun militaire budgetten “geregeld” te laten stijgen en om 20% van dat budget te besteden aan militaire investeringen.

Hoe ver staat dat af van het debat dat we kenden in de laatste jaren van de Koude Oorlog en kort daarna. In 1982 publiceerde de Onafhankelijke Commissie voor Ontwapening en Veiligheid (de Palme-Commissie) een eindrapport voor een politiek van gemeenschappelijk veiligheid. Centraal daarin staat het principe dat veiligheid geen unilateraal gegeven is maar verbonden is aan de veiligheidsperceptie van potentiële tegenstanders. Coöperatieve veiligheid was het antwoord op de gevaarlijke wapenwedloop, die immers een actie-reactie-gebeuren is. Het lijkt me nodig om de [‘Slotakte van Helsinki’](#) (1975) nog eens vanonder het stof te halen in het licht van de veiligheidsuitdagingen van vandaag. Veiligheid is een kwestie van wederzijds begrip, is ondeelbaar en alomvattend. De Slotakte streefde naar ontwapening omdat wederzijdse bewapening de onveiligheid en kans op conflict vergroot. Een ware autonome veiligheidsstrategie zou werk moeten maken van een Helsinki II voor Europa.

De Europese Veiligheidsstrategie zou veel meer de brede en niet-militaire natuur van veiligheid kunnen benadrukken en instrumentaliseren zoals het UNDP in 1994 uitgebreid heeft bepleit in het rapport ‘menselijke veiligheid’ (economische, milieuveiligheid, etc...). Veiligheid gaat in eerste instantie over het aanpakken van de oorzaken van gewelddadige conflicten (zoals de complexe nexus van armoede, klimaatveranderingen, discriminatie,...) eerder dan – te laat - militair te proberen antwoorden op de gewelddadige symptomen ervan. De EU erkent die nexus wel, maar handelt er te weinig naar. Er zijn misschien argumenten te vinden om een militaire operatie zoals in de Sahel te verantwoorden, maar we moeten goed beseffen dat een langdurige militaire aanwezigheid en steun aan lokale regimes als een lap op een rode stier kan werken en geen alibi mag zijn om de sociale grieven die de

rekruteringsbasis vormen van gewapende (jihadistische) groeperingen aan te pakken.

Europese verantwoordelijkheid in het ontstaan van veiligheidsproblemen

In de ingediende resolutie ontbreekt een kritische reflectie over de Europese verantwoordelijkheden in het ontstaan van veiligheidsproblemen. In de EU Globale strategie staat bijvoorbeeld dat de verspreiding van massavernietigingswapens “een groeiende bedreiging voor Europa en de rest van de wereld” vormen. Maar EU-lid Frankrijk blijft zwaar investeren in zijn kernwapenarsenaal in weerwil van het non-proliferatieverdrag. Vier lidstaten herbergen kernbommen in het kader van de nucleaire taakverdeling in NAVO-verband die binnenkort worden vervangen door nieuwe B61-12 bommen en waarvoor de dragers (gevechtsvliegtuigen) worden aangeschaft. Dat is geen consequente houding.

Een ander voorbeeld is de rol van Europa als wapenexporteur. Volgens [het jongste SIPRI-rapport](#) is de Europese Unie verantwoordelijk voor 26% van de wereldwijde export in grote wapensystemen. Op NAVO-niveau gaat het om bijna twee derde van alle wapenhandel. Volgens de officiële Europese data in het kader van de [Common Position](#) over wapenexport was Saoedi-Arabië het belangrijkste bestemmingsland in de afgelopen 20 jaar waarbij uitvoervergunningen werden afgeleverd ter waarde van 35 miljard Euro. Meer dan de helft daarvan is na 2015 toegekend, het jaar dat het land een oorlog ontketende in Jemen met tal van burgerslachtoffers. Een aantal EU-lidstaten dragen daarin een verantwoordelijkheid.

Verschillende Europese landen waren betrokken bij destabiliserende oorlogen in landen als Afghanistan, Irak en Libië. De oorlog in Irak creëerde de voedingsbodem voor het ontstaan van de Islamitische Staat.

De NAVO, waarmee de EU een strategisch partnerschap is aangegaan, voerde na de Koude oorlog verschillende uitbreidingsrondes richting Oost-Europa door. Dat heeft voorspelbaar negatieve veiligheidspercepties opgeroepen in Rusland en argumenten aangereikt voor een assertievere (agressieve) militaire politiek zoals we die konden zien in Georgië (2008) en Oekraïne (2014). Voor beide landen werd op de top van Boekarest een kandidaat-lidmaatschap van de NAVO overwogen, wat niet in goede aarde viel in Moskou en als een provocatie werd gezien.

Het lakse Europese optreden ten aanzien van de kolonisatiepolitiek in de Palestijnse gebieden heeft de situatie en de perspectieven op een Palestijnse staat geen goed gedaan. De Europese Unie is veruit de belangrijkste handelspartner van Israël, maar heeft nagelaten dat gewicht in de schaal te werpen om het internationaal recht te doen naleven.

Het is een greep uit tal van problematische kwesties - ik denk nog aan de sociale gevolgen van het EU-handels- en landbouwbeleid – die de noodzaak tot een kritische bezinning over de rol van de EU in de wereld moet onderstrepen. Temeer omdat de EU zich in de Globale Strategie ertoe verbindt zich te laten leiden door de waarden waarop de EU is gegrondvest.

Betere garanties dat het GVDB niet wordt aangedreven door de belangen van de militaire industrie

Het zit natuurlijk in de logica van de ontwikkeling van een gemeenschappelijke defensiecapaciteit dat dit een versterking van de Europese industriële en technologische defensiebasis (EITDB) vereist. De resolutie stelt dat het noodzakelijk is om deze EITDB uit te bouwen. Ik wil evenwel wijzen op twee belangrijke problemen die niet in de resolutie voorkomen.

De EITDB moet gebaseerd zijn op de zogenaamde 3 C's: Capability-driven, Competent en Competitive. Maar de Europese militaire industrie die ondersteund wordt door middelen uit het EDF om competitief te zijn werkt niet alleen in functie van het GVDB, maar begeeft zich ook op de mondiale markt. In 2015 vroeg de Europese Commissie aan een zogenaamde 'Groep van Personaliteiten' (GoP) om een advies uit te brengen over het lanceren van een 'Vorbereidende Actie' rond defensie-onderzoek. Begin 2016 publiceerde deze GoP [een rapport met de titel European Defence research](#) over de EU-financiering van militair onderzoek en technologie, waarin de noodzaak wordt geformuleerd van een defensie-industrie die de concurrentie moet aankunnen op de wereldmarkt: "Vanuit industrieel oogpunt is toegang tot internationale markten een noodzaak, maar niet alleen als middel ter compensatie van een krimpende thuismarkt: een toename van de uitvoer draagt aanzienlijk bij tot het behoud van de kritische massa van Europese defensiebedrijven en maakt de concurrentiekracht, het vermogen, de prestaties en betrouwbaarheid van de Europese exportproducten zichtbaar". Verderop klinkt het: "Als de EU-lidstaten niet investeren in de volgende generatie defensietechnologieën en niet tot een gemeenschappelijk standpunt komen over defensie-export, zullen

andere landen uiteindelijk de Europese leveranciers verdringen op de exportmarkten.”

Voor militaire bedrijven tellen de concurrentiepositie en niet de waarden die de EU naar eigen zeggen wil promoten. Het resultaat is dat wapens die mee met Europese begrotingsmiddelen zijn ontwikkeld naar derde landen worden geëxporteerd. Er is weliswaar een ‘Common Position’ met acht criteria voor het toekennen van wapenexportlicenties – een bevoegdheid van de lidstaten - met inbegrip van mensenrechten of de betrokkenheid bij een conflict, in de praktijk is er veel ruimte voor politieke interpretatie van de kant van de lidstaten en bestaat er geen legaal of sanctiemechanisme. Daardoor leveren lidstaten veel licenties af voor problematische bestemmingen.

Een tweede probleem is de invloed die de militaire industrie uitoefent bij het uitstippelen van het Europees beleid. President Eisenhower waarschuwde al in 1961 in zijn afscheidsrede voor een vervlechting van de belangen en de invloed van het militair-industrieel complex. Er zijn heel wat indicaties dat de militaire industrie inderdaad mee de pen vasthoudt van het GBVB. De GoP die het rapport schreef waarvan daarnet sprake telt zeven CEO’s van wapenbedrijven (Indra, MBDA, Saab, BAE, Airbus, Finmeccanica, Liebherr-Aerospace Lindenberg GmbH) op een totaal van 16 leden. Het is dan ook weinig verwonderlijk dat deze GoP concludeert dat er meer Europees geld moet gaan naar defensieonderzoek en naar gezamenlijke investeringen in militair materieel. Het toenmalige voorstel van de Commissie om in een testperiode jaarlijks 90 miljoen euro en vanaf 2020, per jaar 500 miljoen euro aan defensie-onderzoek te besteden was een rechtstreekse aanbeveling uit het rapport.

Die invloed bestaat ook op vlak van grensbewaking. Uit een onderzoek van de [Corporate Europe Observatory](#) (CEO) blijkt dat Frontex overwegend vertegenwoordigers van de defensie-industrie over de vloer krijgt (108 op 138 afspraken tussen 2017 en 2019). CEO concludeert: er bestaat “een verontrustende trend waarbij wapen-, bewakings- en biometrische bedrijven een buitenmaatse rol krijgen - ongeëvenaard door andere stemmen - bij het vormgeven van het EU-grenscontroleregime.”

De militaire en veiligheidsindustrie lijkt ook een drijvende kracht achter de externalisering van de grensbewaking via akkoorden met 35 derde landen. Uit [een studie](#) blijkt dat de helft van deze landen onder een autoritair regime vallen en systematisch mensenrechten schenden. De financiering ervan verloopt via de EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF) dat grotendeels

wordt gefinancierd met middelen uit het Europees Ontwikkelingsfonds dat sinds 2021 onder de Europese begroting valt. Grote militaire en veiligheidsbedrijven zoals Thales, Rheinmetall en Airbus leveren militair en veiligheidsmaterieel. Ook zijn ze betrokken bij advies-, trainings- en managementstaken. Een voorbeeld is het Franse semi-overheidsbedrijf CIVIPOL dat gedeeltelijk in eigendom is van Thales, Airbus en Safran. CIVIPOL schreef een invloedrijk rapport in 2003 over de grensbeveiliging voor de Europese Commissie dat [de funderingen](#) heeft gelegd voor een aantal grensbewakingsmaatregelen waarvoor het nadien contracten in de wacht sleept. De versterking van de grensbewaking verhoogde ook de relatieve dodentol van 1 op 267 migranten (2015) naar 1 op 57 (2017) via de centrale mediterrane route. De grensbewaking en de sturende rol van de militaire en veiligheidsindustrie zorgt voor contradicties in het Europees beleid dat zich nochtans formeel schraagt op basis van het internationaal recht, democratie en mensenrechten.

European Peace Facility

Het nieuwe [European Peace Facility](#) is een nogal bedrieglijke naam omdat het de facto een 'Defence facility' is dat gemeenschappelijk kosten financiert van missies i.h.k.v. de Europese militaire veiligheids- en defensiepolitiek. Vandaar dat de voorziene 5 miljard Euro (voor 2021-2027) buiten de EU-begroting wordt gefinancierd. Het vervangt het Athena-mechanisme en de African Peace Facility (APF). Het Athena mechanisme stond in voor de financiering van EU militaire operaties. Het APF kreeg zijn middelen van het Europees Ontwikkelingsfonds voor de ondersteuning van de Afrikaanse Unie en de Afrikaanse Regionale Economische Gemeenschappen inzake vrede en veiligheid. Het APF mocht expliciet geen middelen voorzien voor militaire uitrusting, wapens of militaire training. Via het nieuwe EFP kan de EU voortaan op bilaterale basis militaire steun of uitrusting leveren aan derde landen in Afrika en (nieuw) in de wereld. Dat zou moeten gebeuren met respect voor mensenrechten en het internationaal recht, aldus de EU. Dat lijkt niet evident in gedestabiliseerde gebieden zoals in de Sahel, waar regeringstroepen en milities beschuldigd worden van mensenrechtenschendingen. De VN en internationale mensenrechtenorganisaties hebben [600 gevallen van extralegale executies gedocumenteerd](#) sinds 2019 in Mali, Burkina Faso en Niger tijdens contraterreuroperaties. In Mali en Niger heeft de EU militaire missies lopen in samenwerking met lokale troepen en veiligheidsdiensten. Het is belangrijk dat net het aspect van de mensenrechten heel nauw in het oog wordt gehouden en

lokale regeringen en troepen daarover worden aangesproken en levering van militaire steun conditioneel wordt gemaakt. Daarnaast blijft het een heikel punt dat de militaire steun van de EU aan de zijde van regeringstroepen zelf een doelwit kan worden van gewapende troepen, zoals de Franse operatie Barkhane dat moet ervaren waardoor het in een oorlogsmoeras dreigt te verzeilen. Militaire steun zonder een lokaal vredesakkoord lijkt

Conclusie/aanbevelingen

De vredesbeweging loopt niet warm voor een sterke militaire uitbouw van de Europese Unie. De normalisering van de militaire benadering zorgt ervoor dat ook andere beleidsdomeinen openstaan voor de levering van militaire uitrusting en strategieën raakt zoals migratie en ontwikkelings samenwerking. Buitenlands militair optreden is zelden belangenvrij en kan bestaande conflicten verder destabiliseren, zoals we in Libië hebben ervaren met destabiliserende gevolgen voor Mali vanaf 2012 en vervolgens de hele Sahel. De militarisering van het GBVB zorgt ook voor het opslorpen van schaarse middelen en draagt bij tot een confrontatiepolitiek. Hierna toch enkele suggesties, aandachtspunten en overwegingen m.b.t. de resolutie:

- Zorgen voor een betere balans tussen civiele en militaire component van het GBVB.
- Opletten voor de impact van een ver doorgedreven militarisering en de wenselijkheid daarvan. Er is nood aan een grondige reflectie over de gevolgen van militair optreden in het buitenland (cfr EPF), zowel algemeen (in NAVO of nationaal verband) als specifiek vwb het GVDB. De militaire versterking van de EU wordt onvoldoende in een kritisch kader geplaatst en lijkt bijna een doel op zich.
- Is het verantwoord om de militaire budgetten en investeringen in militair materieel verder te verhogen in een tijd waar de pandemie de begrotingen van regeringen zwaar onder druk zet?
- De resolutie zou het belang van gemeenschappelijke veiligheid moeten benadrukken om te vermijden dat we verder afglijden naar een Koude Oorlog 2.0. België kan het initiatief nemen voor maatregelen die tot ontspanning kunnen leiden, een nieuwe 'Olof Palme-commissie' en een Helsinki II.
- Bewapening mag geen doelstelling of heilig principe vormen, ontwapening daarentegen wel. De EU kan een rol spelen in de multilaterale ontwapeningsinitiatieven. Jammer genoeg is daar in de resolutie geen sprake van.

- De EU heeft nood aan een kritische zelfreflectie over de coherentie van haar beleidsverklaringen en het buitenlands optreden. Zowel voor wat betreft het naleven van de principes (Turkije-deal) als voor wat betreft de veiligheidsgevolgen van haar optreden en dat van de lidstaten in de periferie (wapenhandel).
- Er zou meer transparantie moeten komen v.w.b. de invloed van de militaire en veiligheidsindustrie op het GVDB en aanverwante terreinen. Er moeten duidelijkere scheidingslijnen bestaan tussen het beleid en lobbystructuren, zodat er meer garanties bestaan dat het GVDB niet onderhevig is aan de belangen van de militaire industrie.
- Als het GBVB effectief autonomie nastreeft, dan schuilt er toch een zekere dubbelzinnigheid in het verder versterken van het GBVB als de Europese pijler van de NAVO. Tast dit niet net de onafhankelijkheid van het GBVB aan?