

De Europese Veiligheidsstrategie twee jaar later

Eerste balans van een integratieproject

Sven Biscop

De aanvaarding van de Europese Veiligheidsstrategie (EVS), *Een veiliger Europa in een betere wereld*,¹ door de Europese Raad op 12 december 2003 was een grote stap voor de EU, maar niet per se één met blijvende impact. Voor het eerst namen de lidstaten een gezamenlijke strategische visie aan voor het geheel van het buitenlands beleid van de EU. Eerder sceptische waarnemers verwachtten echter dat het daarbij zou blijven: een met veel ‘pomp and circumstance’ gepresenteerd document om aan te tonen dat na de verscheurende intra-Europese verdeeldheid over Irak iedereen weer op dezelfde lijn zat, maar dat nadien in de la zou verdwijnen. Een la waarvan sommigen de sleutel graag aan de NAVO gegeven zouden hebben...

Dat is echter niet gebeurd. Integendeel: de EVS is alomtegenwoordig in het Europese discours. In tal van beleidsdocumenten en beslissingen over diverse dimensies van het buitenlands beleid refereert de EU voortdurend aan de grote lijnen zoals uiteengezet in de EVS, zeker in de Tweede Pijler – het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). De EVS is ook de rode draad bij de opleidingen die het nieuwe Europees Veiligheids- en Defensiecollege² organiseert voor beleidsmakers van de 25 lidstaten. De lidstaten en de instellingen maken in het Europees besluitvormingsproces handig gebruik van de EVS: hoe sterker een voorstel gekoppeld kan worden aan de EVS, hoe moeilijker het wordt zich er tegen te verzetten. Er ontwikkelt zich dus geleidelijk een strategische cultuur: de gewoonte, de reflex om bij het nemen van beslissingen te refereren aan het strategisch beleidskader én de wil om ook in moeilijke situaties de acties te ondernemen en de middelen in te zetten die het realiseren van de strategische doelstellingen vereist. Het begrip ‘strategische cultuur’ is dus veel ruimer dan de bereidheid tot het inzetten van het militaire instrument, inclusief gebruik van geweld – al is het er wellicht wel het moeilijkst te realiseren onderdeel ervan.

Een geïntegreerde strategie

In tegenstelling tot wat sommigen³ beweren die zich misschien te veel laten beïnvloeden door de ‘strategische studies’ uit de realistische school, is de EVS dan ook wel degelijk een strategie, in de zin van de bestuurswetenschappen. Dat wil zeggen een beleidsvormingsinstrument dat de globale langetermijn*doelstellingen* definieert en de brede categorieën van *instrumenten* die daartoe ingezet zullen worden. Dit vormt het referentiekader voor de dagelijkse besluitvorming in een steeds complexere en sneller evoluerende internationale omgeving en stuurt de ontwikkeling van de vereiste civiele en militaire *middelen* aan. De EVS is natuurlijk geen operationeel document, maar dat mag er ook niet van verwacht worden. Het is eerder een ‘mission statement’ dat via deelstrategieën en actieplannen in concreet beleid omgezet moet worden. Maar dat ‘mission statement’ bevat een aantal duidelijke keuzes. Die keuzes zijn uiteraard ook niet allemaal nieuw: de EVS is in hoge mate de codificatie van zich ontwikkelende strategische tendensen die al langer zichtbaar waren in het feitelijk beleid van de EU. Maar door die codificatie is een formeel kader tot stand gekomen waarbinnen het dagelijks beleid gevoerd moet worden en waar nu moeilijker van afgeweken kan worden. Dit bevordert de vorming van een consistente strategische cultuur.

De gemaakte keuzes laten zich het best samenvatten als een geïntegreerde of holistische aanpak.⁴ Uitgangspunt is de onlosmakelijke samenhang tussen alle dimensies van het buitenlands beleid, die in vier categorieën onderverdeeld kunnen worden: harde veiligheid of ‘freedom from fear’; economische welvaart of ‘freedom from want’; politieke participatie, de

mensenrechten en de rechtsstaat; en sociaal welzijn (toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, een gezond milieu etc.). Deze vier categorieën kunnen beschouwd worden als zogenaamde 'global public goods': mondiale en universele publieke goederen, waarop iedere burger recht heeft. Het simultaan inspelen op al deze dimensies, gebruik makend van alle instrumenten waarover de EU beschikt, vormt de basis voor een langetermijnbeleid van conflictpreventie en stabilisering. In de woorden van de EVS:

De beste bescherming van onze veiligheid is een wereld van goed bestuurde democratische staten. De verspreiding van behoorlijk bestuur, steun voor sociale en politieke hervormingen, de aanpak van corruptie en machtsmisbruik, de vestiging van de rechtsstaat en de bescherming van de mensenrechten vormen de beste manier om de internationale orde te versterken.

De EVS is dus eigenlijk veel meer dan een *veiligheidsstrategie* – het is een geïntegreerde strategie voor het gehele buitenlands beleid van de EU: van handel en ontwikkelingssamenwerking, via diplomatie tot het militaire. In feite vallen alleen problemen die een risico op fysiek geweld impliceren (en dus het eerste 'global public good' bedreigen) onder het label 'veiligheid', waartoe politiek-militaire instrumenten ingezet kunnen worden. Alle andere problemen moeten in de eerste plaats als een kwestie van economische of sociale 'governance' beschouwd worden. Een effectieve capaciteit voor crisisbeheersing, inclusief gebruik van geweld als ultiem middel, mits er een mandaat van de Veiligheidsraad ligt, vormt het sluitstuk van de geïntegreerde aanpak. Die beoogt echter in de eerste plaats crises te *voorkomen* en bedreigingen af te wenden (de eerste in de EVS vermelde doelstelling), via het aanpakken van de grondoorzaken. Belangrijk is dat de EVS vooral ook duidelijk maakt wanneer de EU géén geweld zal gebruiken – onontbeerlijk in het kader van de positieve aanpak die de EU voorstaat.

Het Nabuurschapsbeleid: geïntegreerde aanpak in de praktijk

De Europese Raad van december 2003 riep op om de EVS "te integreren in alle relevante Europese beleidssectoren." Het sleutelwoord in de uitvoering van de EVS is dus *integratie*, van alle dimensies van het buitenlands beleid. Het verbeteren van de toegang van elk individu tot de essentiële 'global public goods' kan daarbij als overkoepelende doelstelling gezien worden. De EU beschikt in feite over het volledige gamma van instrumenten, alleen slaagt ze er niet altijd in om die op een coherente wijze te benutten. Zo heeft het handelsbeleid vaak negatieve effecten op het eigen ontwikkelingsbeleid, of zijn de relaties met bepaalde autoritaire regimes niet altijd in overeenstemming met het mensenrechten- of democratiseringsbeleid.

Het omzetten van de geïntegreerde aanpak in de praktijk lijkt het verst gevorderd in het langetermijnbeleid ten aanzien van directe buurlanden van de EU: het Europees Nabuurschapsbeleid of de 'European Neighbourhood Policy' (ENP). De ENP werd in dezelfde periode als de EVS gelanceerd met als einddoel de tweede in de EVS vermelde doelstelling: een 'ring of friends' rond de EU uitbouwen en de hele periferie te stabiliseren. Met elk buurland wordt bilateraal over een actieplan onderhandeld, waarin alle dimensies van de relaties geïntegreerd worden. De onderliggende filosofie is 'positieve conditionaliteit': in ruil voor verdere liberalisering van het verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal (de 'vier vrijheden') vraagt de EU politieke, economische en andere hervormingen. Hoewel het een partnerschap is, is dit eigenlijk een zeer inbreukmakend project. De geïntegreerde aanpak heeft niet alleen tot doel om economische welvaart te stimuleren, zoals het vroegere ontwikkelingsbeleid, maar is een poging om hele samenlevingen te veranderen.⁵ Tot nu toe werden al actieplannen overeengekomen met Israël, Jordanië, Moldavië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit, Tunesië en Oekraïne; actieplannen voor Armenië, Azerbeidzjan, Egypte, Georgië en Libanon zijn in voorbereiding.

Hoewel de basisfilosofie correct lijkt, is 'positieve conditionaliteit' minder eenvoudig dan het op het eerste gezicht lijkt, getuige het feit dat het op dezelfde basis opererend Euro-Mediterraan Partnerschap (EMP) na tien jaar slechts beperkte resultaten heeft opgeleverd.⁶ Enerzijds is de spreekwoordelijke wortel die de EU aanbiedt wellicht te beperkt om de betrokken landen tot grote concessies te verleiden. Maatregelen die hen echt zouden interesseren, bijvoorbeeld het toelaten van meer immigranten door de EU of het terugschroeven van het protectionisme in het landbouwbeleid, lijken de politieke wil van de lidstaten te boven te gaan. Bovendien ambiëren de meeste buurlanden op het Europese vasteland eigenlijk volwaardig lidmaatschap van de EU.

Anderzijds kan zelfs een aantrekkelijke 'wortel' geen impact hebben zonder de 'stok', dat wil zeggen als het toekennen van de 'wortel' niet daadwerkelijk afhankelijk is van het realiseren van hervormingen. Daarvoor lijken de actieplannen te weinig operationeel: in plaats van specifieke acties, een tijdschema en evalueerbare 'benchmarks', is er eerder sprake van catalogi van principes die effectieve conditionaliteit bemoeilijken.

Effectieve conditionaliteit vergt een mate van politieke moed die de EU niet altijd kan opbrengen en past bovendien niet echt in de bedrijfscultuur van de Commissie. Het gevolg is dat in vele Mediterrane landen bijvoorbeeld de perceptie bestaat dat de EU stabiliteit verkiest boven democratie en daarom vooral met de regimes praat, terwijl de Verenigde Staten gezien worden als de echte kampioen van de vrijheid. In de praktijk wordt de link tussen de verschillende dimensies dus niet altijd gemaakt. Bovendien vergen een aantal kwesties, zoals de enorme militarisering van het Midden-Oosten, multilateraal overleg; het Nabuurschapsbeleid biedt echter geen versterking van de zwakke multilaterale dimensie van het EMP.

Misschien is er wel een bovengrens aan wat via het op consensus gerichte ENP bereikt kan worden. Heel wat van de betrokken landen hebben autoritaire regimes, die enkel uit eigenbelang aan de macht zijn. Wellicht is in zulke landen wel vooruitgang mogelijk op het gebied van mensenrechten en rechtsstaat, zonder dat de machtsbasis van het regime fundamenteel aangetast wordt. Democratisering komt in die landen echter *de facto* neer op 'regime change'. Waarom zou een autoritair regime vrijwillig de macht afstaan, zelfs in het licht van grote economische voordelen?

De EU zelf lijkt niet echt uit het volgende dilemma te komen: geleidelijke vooruitgang met behoud van stabiele relaties met de huidige regimes of effectieve democratisering en de instabiliteit die elke machtswisseling minstens tijdelijk impliceert? Recente gebeurtenissen illustreren de urgentie van dit dilemma. De gascrisis tussen Rusland en Oekraïne begin 2006 zal wellicht tot vernieuwde aandacht leiden voor de oostelijke periferie, met name de Zwarte Zeeregio. Indien het beleid van Poetin erop gericht was een invloedssfeer af te bakenen, lijkt dat contraproductief gewerkt te hebben. De energiekwestie, die tot dusver niet erg prominent aanwezig was in het Europees strategisch denken, zal de evenwichtsoefening om betrekkingen met deze landen uit te bouwen echter nog meer compliceren. In de Mediterrane periferie toont de overwinning van Hamas in de Palestijnse verkiezingen van 25 januari aan dat zelfs de meest democratische verkiezingen in de Arabische wereld hun eigen problemen met zich mee brengen. Voortbouwend op het traditionele EU-beleid ten aanzien van het vredesproces, moet voorzichtige diplomatie Hamas ertoe aanzetten het geweld af te zweren en hun verkiezingsoverwinning maximaal te benutten om via politieke weg hun doelstellingen na te streven.

Effectief multilateralisme: de geïntegreerde aanpak op mondiaal niveau

Met effectief multilateralisme, de derde doelstelling van de EVS, wordt bedoeld "een sterkere internationale samenleving, goed functionerende internationale instituties en een op regels

gebaseerde internationale orde.” Dit komt in feite neer op een multilateraal systeem dat er in slaagt iedereen toegang te verschaffen tot de essentiële ‘global public goods’. Je kan dan spreken van ‘global governance’.

Net zoals in het kader van het Nabuurschapsbeleid, is op landen-specifiek of ‘mondiaal-bilateraal’ niveau veel mogelijk. Ook de akkoorden tussen de EU en de ACP-landen (Africa Caribbean Pacific) koppelen meer en meer alle dimensies van hun relaties aan elkaar via conditionaliteitsmechanismen. Op de Millennium+5 Top van de VN (september 2005) werd bovendien besloten tot de oprichting van een *Peacebuilding Commission* (PBC), die in de post-conflictfase alle VN- en andere actoren die op verschillende terreinen in eenzelfde land actief zijn, rond de tafel moet brengen. De PBC mag niet als een wondermiddel beschouwd worden en zal zich zeker in het begin slechts met enkele landen per jaar bezig houden, maar scheidt wel een institutioneel forum om de holistische aanpak in praktijk te brengen. De EU heeft hier via haar financiële en operationele steun een voorbeeldfunctie te vervullen. Idealiter zou de PBC uiteindelijk moeten resulteren in gezamenlijke actieprogramma’s voor alle betrokken actoren. Het is echter niet zeker of die allemaal de holistische aanpak onderschrijven, aangezien die onvermijdelijk een bepaalde mate van conditionaliteit inhoudt.

Een geïntegreerde aanpak van *grensoverschrijdende* kwesties wordt bemoeilijkt door de versnippering van het multilaterale systeem, met afzonderlijke organisaties voor elk beleidsdomein. Hoewel hun agenda’s objectief vaak gekoppeld zijn, houdt de besluitvorming in bijvoorbeeld de Wereldbank of het IMF niet per se rekening met die in de Veiligheidsraad. ECOSOC, de Economische en Sociale Raad van de VN, die in principe een coördinerende rol zou moeten vervullen, slaagt er niet in die waar te maken en blijft ondanks talloze hervormingsvoorstellen een vergaderorgaan zonder veel impact op het terrein. Met name effectieve sociaal-economische ‘governance’ lijkt dan ook nog veraf. Het is maar de vraag of landenspecifiek beleid op termijn succesvol kan zijn zonder hervorming van de multilaterale structuren. Misschien kunnen positieve ervaringen in de PBC op landenspecifiek niveau op termijn integratie op het ‘mondiaal-multilateraal’ niveau bevorderen.

Crisisbeheersing als integraal onderdeel van de EVS?

De EU heeft sinds de aanvaarding van de EVS steeds meer operaties gelanceerd: militaire, civiele en civiel-militaire. Begin 2006 waren er niet minder dan elf lopende EU-operaties, een duidelijk bewijs van het toenemend besef van de mogelijkheden én verantwoordelijkheden van de EU als internationale actor. Het wordt vaak vergeten dat als men alle operaties meetelt (in EU-, NAVO-, VN- en nationaal verband en ‘coalitions of the willing’), er in 2003-2006 op elk moment gemiddeld 50.000 tot 60.000 troepen van EU-lidstaten ingezet waren, waarvan 4.000 tot 5.000 voor VN-operaties (blauwhelmen) en 30.000 tot 35.000 voor door de VN-gemandateerde operaties (ISAF in Afghanistan, Althea in Bosnië en KFOR in Kosovo); de rest betreft vooral Irak. EU-lidstaten staan dus zeker niet afkering tegen het uitzenden van hun troepen.⁷

De grote meerderheid van de troepen is echter ingezet op de Balkan, waar de EU en haar lidstaten logischerwijze hun verantwoordelijkheid nemen, en in Afghanistan en Irak, als gevolg van invasies die de Verenigde Staten en de betrokken lidstaten zelf geïnitieerd hebben. Het aantal troepen in Sub-Sahara Afrika is daarentegen miniem. Toch is de EU daar, naast de Afrikaanse Unie, in ieder geval op papier de enige actor die potentieel bereid lijkt tot vredesondersteunende operaties. Vandaar dat de VN in januari 2006 aan de EU vroeg een ‘deterrent force’ ter beschikking te stellen tijdens de verkiezingsperiode in de Democratische Republiek Congo (DRC). De EU kwam zeer moeizaam tot een antwoord, en het aantal troepen viel kleiner uit dan bij Operatie Artemis (de eerste operatie in dat land in 2003): slechts 400 tot 500 troepen zullen rond Kinshasa ontplooid worden. In het licht van de verantwoordelijkheden van de EU als mondiale actor, moet de planning van de militaire capaciteiten rekening houden met een grotere bijdrage aan wereldwijde

vredeondersteunende operaties. Dat lidstaten 'operaties in onderaanneming', onder EU-commando, verkiezen boven het zenden van blauwhelmen is minder belangrijk, zolang de troepen er maar staan.

De lidstaten zenden dus daadwerkelijk hun troepen uit, maar er is nog steeds geen consensus over inzet voor crisisbeheersing onder de EU-vlag. Hoewel de Petersbergtaken juridisch gezien alle operaties behalve collectieve verdediging omvatten, dus ook *peace enforcement*-operaties in het hogere geweldsspectrum, is er nog altijd onenigheid over het ambitieniveau van de EU ten aanzien van crisisbeheersing. Zolang een aantal lidstaten in crisissituaties eerst naar Washington kijkt en dan pas een standpunt bepaalt, blijft resoluut EU-optreden gehypothekeerd. Hoewel de EU met Operatie Artemis bewezen heeft dat ze risicovolle operaties aankan als er politieke wil is, bevinden de meeste EU-operaties zich aan de lage kant van het geweldsspectrum. Tot op zekere hoogte is de kritiek dan ook terecht dat de EU vooral 'makkelijker' operaties uitvoert, in de post-conflictfase, als reactie op de beëindiging van een conflict. De trage reactie op de crisis in Darfur toont aan dat deze kritiek in feite van toepassing is op de internationale gemeenschap als geheel. De EU moet eerder proactief aan conflictresolutie werken, via haar diplomatie, en indien nodig via troepenontplooiingen in vroegere stadia van een crisis of conflict. Het EU-beleid van Iran is een voorbeeld van hoe het wel kan.

In het licht van het gebrek aan consensus over *high-intensity*-operaties moet men zich toch afvragen of alle lidstaten bereid zullen zijn ten volle de implicaties te aanvaarden van hun steun voor het principe van 'the responsibility to protect' (R2P), dat door de Millennium+5 Top werd aanvaard. R2P betekent dat wanneer een staat de eigen bevolking niet wil of kan beschermen tegen – of zelf de instigator is van – genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid, de nationale soevereiniteit vervalt ten voordele van een verantwoordelijkheid tot bescherming uit hoofde van de internationale gemeenschap, desnoods met militaire middelen. De Veiligheidsraad moet in zulke gevallen interventie mandateren. Het is te verwachten dat de VN daarvoor een beroep zal doen op de pas gevormde *Battlegroups* van de EU, die geschikt zijn voor geweldsintensieve operaties, en waarvan de EU zelf verklaard heeft dat ze vooral op verzoek van de VN ingezet zullen worden. Ook in andere scenario's kan snelle reactie met gebruik van geweld door de EU nodig zijn, met name indien op de Balkan een conflict opnieuw zou escaleren. Zijn alle lidstaten bereid het risico van zulke per definitie geweldsintensieve operaties te dragen en daartoe de nodige troepen en *command & control*-capaciteiten vrij te maken?

Geïntegreerde capaciteiten

Ondertussen gaat de uitbouw van *command & control*-structuren en de transformatie van de strijdkrachten van de lidstaten gestaag verder. Er is echter een 'missing link' tussen de EVS en het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Kwantitatief blijft het EVDB beperkt tot de doelstelling om maximaal 60.000 troepen tegelijk uit te zenden, zoals gesteld in de oorspronkelijke *Headline Goal*, wat overeenkomt met het aantal dat de lidstaten vandaag de dag al uitzenden. De vijf 'illustratieve scenario's' waar de EU Militaire Staf van uit gaat om te bepalen aan welke capaciteiten de EU behoefte heeft, behelzen tezamen niet meer dan 200.000 troepen (waarvan omwille van rotatie een derde deel tegelijk uitzendbaar is), terwijl de 25 gezamenlijk bijna twee miljoen mensen in uniform hebben. Los van deze kwantitatieve beperking, en los van de gebruikelijke vergelijking met de Verenigde Staten, moeten de politieke doelstellingen van de EVS eigenlijk in een realistisch militair ambitieniveau vertaald worden dat het volledige militair potentieel van de 25 bestrijkt en rekening houdt met de mondiale verantwoordelijkheden van de EU. Hoeveel troepen willen de 25 te allen tijde beschikbaar hebben voor *rapid response* in crisissituaties? Hoeveel troepen willen ze bijdragen aan langlopende *peacekeeping*-operaties op de Balkan en in Afghanistan, maar ook op VN-verzoek in bijvoorbeeld Afrika? Welke *over-the-horizon*-reserve is daartoe vereist? En welke capaciteiten voor territoriale defensie moeten behouden blijven? De

langetermijnvisie die het EU Militair Comité momenteel aan het uitwerken is zal wellicht een eerste antwoord bieden op deze vragen.

Dit is een politieke keuze, die zou moeten leiden tot doelstellingen voor een volledige militaire capaciteit op het geaggregeerd niveau van de 25, op basis van hun volledige strijdkrachten. Niet elke individuele lidstaat zou echter nog langer het volledige gamma van capaciteiten moeten bijdragen. Binnen zo'n *top-down*-kader zouden de lidstaten die dat wensen kunnen opteren voor verregaande specialisatie en *pooling*, in plaats van een veelvoud aan kleine en daardoor inefficiënte capaciteiten aan te bieden. Alleen de grotere lidstaten, waarvan de schaal voldoende groot is, zouden een breed gamma aan capaciteiten op nationale basis moeten onderhouden. Alleen op deze manier kan een einde gemaakt worden aan de versnippering en zinloze duplicaties in de Europese defensie-inspanningen, zodat binnen het bestaande gecombineerd budget van circa €180 miljard veel meer uitzendbare capaciteiten gegenereerd kunnen worden. Een dergelijke integratie is alleen mogelijk in het kader van het politieke project van de EU, niet binnen de louter intergouvernementele NAVO – al zouden de geïntegreerde capaciteiten natuurlijk nog steeds in NAVO-verband ingezet kunnen worden.

De EU heeft ondertussen wel het voortouw genomen in de ontwikkeling van geïntegreerde civiel-militaire structuren waarin zowel de Commissie als de Raad vertegenwoordigd zijn: na het gemengd Situatiecentrum wordt nu ook de Civiel-Militaire Cel, inclusief Operatiecentrum, operationeel, en wordt werk gemaakt van geïntegreerde civiel-militaire planning voor operaties. Er worden ook inspanningen geleverd om de uitzendbaarheid van politie, civiele bescherming en andere civiele experts te verbeteren. De EU is nu de leidende actor op het terrein van geïntegreerde operaties en wordt daardoor ook steeds meer gevraagd, bijvoorbeeld voor de operatie in Atjeh, die begon op 15 september 2005.

Het beste bewijs van het succes van de EU is wellicht het streven van sommigen in de NAVO en de Verenigde Staten om haar verwezenlijkingen te herwinnen en toegang te krijgen tot de civiel-militaire capaciteiten van de EU. Omdat zelfs *high-intensity*-operaties vanaf het begin een civiele dimensie moeten omvatten, terwijl meer en meer interventies bovendien zelfs overwegend civiel zijn, heeft het Bondgenootschap beseft dat ze zich moet aanpassen, wil ze niet voorbijgestreefd worden. De op zichzelf natuurlijk zeer welkome humanitaire operatie in Pakistan na de aardbeving van 8 oktober 2005, waarvoor onder andere eenheden van de NATO Response Force (NRF) werden ingezet, moet dan ook mede in dat licht gezien worden. Hetzelfde geldt voor de steun aan de Verenigde Staten in september 2005, nadat de orkaan Katrina de stad New Orleans verwoest had. Als militaire alliantie is de NAVO echter sowieso beperkt in haar mogelijkheden. Het ontwikkelen van uitzendbare civiele capaciteiten, bijvoorbeeld op het gebied van politie, 'rule of law' en mensenrechten, lijkt haar bevoegdheden te buiten te gaan en kan zeker niet op de instemming van alle Bondgenoten rekenen. Daarom werd het idee geopperd om een 'omgekeerde Berlijn-plus' regeling uit te werken om de NAVO toegang te geven tot de civiele capaciteiten van de EU, en dan met name de Civiel-Militaire Cel en de ontploerbare capaciteiten. Die optie werd echter meteen verworpen door de meeste EU-lidstaten, die de controle over civiele capaciteiten die integraal deel uitmaken van de EU niet willen afstaan aan een militaire organisatie. Zo ontstaat een nieuw duplicatiedebat, want de andere optie is dat de NAVO een civiele component zou toevoegen aan de eigen hoofdkwartieren. Hoe dan ook blijft de NAVO een louter politiek-militaire organisatie. De NAVO zal nooit zelf de handels- en ontwikkelingsinstrumenten kunnen verwerven die essentieel zijn in de post-interventiefase. In die zin lijkt het zwaartepunt naar de EU te verschuiven.

Besluit: strategische reflectie

De Europese Veiligheidsstrategie vormt zonder twijfel een bijzonder ambitieuze agenda: het opnieuw tekenen van het multilaterale bouwplan om effectieve 'global governance' mogelijk

te maken, en het stabiliseren van staten en regio's via inbreukmakende bilaterale partnerschappen. Zoals de EVS zelf stelt, is de EU met 25 lidstaten, 450 miljoen inwoners en een kwart van het BNP van de wereld, onvermijdelijk een mondiale speler. Om ook een mondiale *macht* te zijn, moet de EU haar ontwikkelende strategische cultuur verder versterken. Dat wil zeggen de politieke wil vinden om, ook in moeilijke situaties, beslissingen te nemen op basis van de gestelde strategische doelstellingen en daarvoor *alle* vereiste instrumenten in te zetten. Dit kan alleen lukken indien de lidstaten ten volle erkennen wat objectief al lang duidelijk is: dat ze individueel, zelfs al hebben ze een permanente zetel in de Veiligheidsraad, veel te weinig impact hebben om hun belangen te vrijwaren. Een evenwichtig partnerschap met de Verenigde Staten, mondiale economische 'governance', partnerschappen uitbouwen met China en India: dit vergt het gewicht van een eensgezinde EU.

Dr. Sven Biscop is als *Senior Research Fellow* verbonden aan het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) te Brussel en is professor Europese Veiligheid aan de Universiteit Gent. Hij publiceerde onlangs *The European Security Strategy – A Global Agenda for Positive Power* (Aldershot, Ashgate Publishing, 2005).

Noten

1. Zie <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIINL.pdf>.
2. Formeel opgericht door Joint Action 2005/575/CFSP van 18 juli 2005.
3. François Heisbourg, 'The "European Security Strategy" is not a Security Strategy', in Steven Everts et al. (eds.), *A European Way of War*. Londen, Centre for European Reform, 2004 – pp. 27-39. Asle Toje, 'The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal', in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10, 2005, No. 1 – pp. 117-133.
4. Sven Biscop, *The European Security Strategy – A Global Agenda for Positive Power*, (Aldershot, Ashgate Publishing, 2005).
5. Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars*, (Londen, Zed Books, 2002).
6. Richard Youngs, 'Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform', *Carnegie Papers*, 2004, No. 45.
7. Sven Biscop, 'Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action', in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, 2004, No. 4 – pp. 509-527.