



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

'Onze Unie wordt bedreigd'

Externe relaties en defensie als nieuwe bindmiddel?

Mamadouh, V.; van der Wusten, H.

Published in:
Geografie

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Mamadouh, V., & van der Wusten, H. (2017). 'Onze Unie wordt bedreigd': Externe relaties en defensie als nieuwe bindmiddel? *Geografie*, 26(4), 20-23.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



'Onze Unie wordt bedreigd'

Federica Mogherini als HV/VV op bezoek tijdens de militaire oefening Black Blade op de vliegbasis Florennes in België, waar lucht- en landmachten uit een aantal Europese landen trainen voor toekomstige missies in Europees of NAVO- verband (eind 2016).

EXTERNE RELATIES EN DEFENSIE ALS NIEUW BINDMIDDEL?

In juni 2016 presenteerde Federica Mogherini, de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, een hernieuwde strategie voor het externe optreden van de EU. Is de Unie daarmee beter bestand tegen aardschokken zoals Trump die veroorzaakt?

Virginie Mamadouh & Herman van der Wusten
Universiteit van Amsterdam

In zijn eerste dagen als president werd duidelijk dat Donald Trump drieste uitspraken blijft doen, erop los blijft twitteren en zonder veel overleg beslissingen neemt die nationaal en internationaal grote gevolgen kunnen hebben. Krap tien dagen daarna publiceerde Donald Tusk, de voorzitter van de Europese Raad, een brief aan de leiders van de 27 lidstaten (de Britten tellen

al niet meer mee). Daarin noemde hij Washington een van de bedreigingen van Europa. Dit in reactie op Trumps schimpscheuten over de NAVO en de euro, zijn aanbod bilaterale handelsverdragen af te sluiten met afzonderlijke lidstaten, en zijn voornemen een eurosceptische ambassadeur in Brussel aan te stellen. Tusk riep de leiders van de lidstaten op zich niet te laten uitspelen en pal te staan voor de interne en externe veiligheid van Europa.

De EU kan hiervoor leunen op een gloednieuwe strategische visie, die Tusks collega Federica Mogherini onlangs presenteerde. Het document heet *Global Strategy*; het gaat om integraal beleid dat alle soorten externe EU-betrekkingen in onderlinge samenhang omvat én de hele wereld bestrijkt. De Europese overheersing mag dan allang voorbij zijn, de EU is nog wel overal aanwezig.

HV/VV

Federica Mogherini volgde in 2014 de Britse Catherine Ashton op als Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, zeg maar de minister van BuZa (en eigenlijk ook Defensie) van de EU. In die positie is Mogherini lid van de Raad van ministers van buitenlandse zaken, defensie en/of ontwikkelingssamenwerking van de EU-lidstaten, maar ook

vicevoorzitter van de Europese Commissie. Zij wordt om die reden vaak aangeduid als de HV/VV. De HV/VV moet zowel het gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid van de EU coördineren als de externe relaties van de EU in allerlei andere domeinen. Over het eerste nemen de regeringsleiders van de lidstaten gezamenlijk besluiten, het tweede betreft supranationale beleidsterreinen waarin de Commissie en het Parlement veel meer zeggenschap hebben: handel, klimaatbeleid, ontwikkelingshulp, uitbreiding, milieu.

UPGRADE

Waar Ashton als eerste HV/VV veel energie moest steken in het optuigen van de nieuwe Europese dienst (zie *Geografie* mei 2010), profileerde Mogherini zich met een inhoudelijke opdracht, namelijk het schrijven van een beleidsvisie voor de externe relaties van de EU. Deze moest de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003 vervangen. Die kwam uit handen van Javier Solana, de voorganger van Ashton in een iets smallere functie.

Beide documenten schetsen dezelfde bedreigingen (bewapening, politieke wanorde) en oplossingsrichtingen (multilateralisme, de zoektocht naar win-winoplossingen).

Maar er zijn ook belangrijke verschillen. De bedreigingen zijn dichterbij gekomen, de Europese constellatie staat van binnenuit onder druk; het geloof in de Unie wankelt ook in eigen huis. De nieuwe visie is met meer besef van urgentie en oog voor de omzetting in concrete daden tot stand gekomen. De openingszinnen in beide documenten zijn veelzeggend.

In 2003 luidt het: 'Europa is nog nooit zo welvarend, veilig en vrij geweest. Het geweld in de eerste helft van de 20^e eeuw heeft plaatsgemaakt voor een in de Europese geschiedenis nog nooit eerder geziene periode van vrede en stabiliteit.'

In 2016: 'Wij hebben een sterker Europa nodig. Dit is wat onze burgers verdienen, dit is wat de grotere wereld verwacht. Wij maken tijden van existentiële crisis door, binnen en buiten de Europese Unie. Onze Unie wordt bedreigd. Ons Europees project, dat vrede, welvaart en democratie zonder weerga heeft gebracht, wordt in twijfel getrokken.'

De ondertitels verraden de verschoven ambitie. Van *Een veiliger Europa in een betere wereld* (2003) naar de *Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie. Een sterker Europa* (2016).

JUBELSTEMMING

In 2003 was Europa diep verdeeld over de vraag of de Amerikaanse plannen voor een invasie van Irak ondersteund moesten worden. Uiteindelijk weigerden de Fransen en Duitsers een resolutie van de Veiligheidsraad van de VN om de invasie van een volkenrechtelijk mandaat te voorzien, terwijl de Britten onder leiding van Tony Blair zich juist achter Bush schaarden. De Amerikaanse defensie-minister Rumsfeld sprak van een tegenstelling tussen het 'oude' en het nieuwe Europa, waarbij hij net toegetreden NAVO-leden zoals Polen afschilderde als Amerikaans-gezind en dynamisch, en het Frans-Duitse duo als uitgeblust en laf. Het Westen was op dit punt verdeeld, ook binnen Europa.

Valletta, Malta - 3 February 2017



Voorzitter van de Europese Raad Donald Tusk arriveert op de informele bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders in Valletta op Malta. 's Ochtends werd overeenstemming bereikt over maatregelen om de stroom irreguliere migranten van Libië naar Italië in te dammen. 's Middags werd gesproken over de toekomst van de EU met 27 lidstaten. In een brief schreef Tusk tevoren: 'We moeten zonnklaar maken dat de desintegratie van de Europese Unie niet zal leiden tot een soort mythische, volledige soevereiniteit van haar lidstaten, maar tot hun reële en feitelijke afhankelijkheid van de grote supermogendheden: de Verenigde Staten, Rusland en China. Alleen samen kunnen we helemaal onafhankelijk zijn.'

Tegelijkertijd verkeerde de EU in een jubelstemming: de euro was net ingevoerd, de onderhandelingen voor de uitbreiding (van 15 naar 25) met voormalige Oostbloklanden waren rond, en nog meer burenlonkten richting de EU. Parallel aan de Europese Veiligheidsstrategie waaraan Javier Solana werkte, ontwikkelde de Europese Commissie beleid voor de nieuwe burenen: het nabuurschapsbeleid (zie *Geografie* mei 2015). De gedachte was om buurlanden in het oosten en het zuiden te laten delen in het welvaart en de vrede die de EU bracht, zónder hen een volledige lidmaatschap in het vooruitzicht te stellen. Deelname was op voorwaarden van de EU, met steun van de EU, en volgens de regels, normen en doelstellingen van de EU. Men ging ervan uit dat alle beoogde 'partners' zich zonder veel weerstand zouden schikken in de opzet van de EU. De verdeeldheid rond de Amerikaanse acties in Irak was ernstig maar te overzien. Javier Solana had van de Raad de opdracht gekregen een gemeenschappelijke visie te schetsen waarin de 15 lidstaten (Oost-Europa ontbrak nog) zich konden vinden, om tegenover de Amerikaanse partner eenstemmigheid te demonstreren.

EXISTENTIËLE CRISIS

In 2016 verkeerde de EU in een existentiële crisis, aldus Mogherini. De lidstaten (inmiddels 28) waren verdeeld over de aanpak van de eurocrisis, de Oekraïense crisis en de sancties tegen Rusland, de migrantencrisis, de Syrische oorlog en de relatie met Turkije. Het



Safi Sabuni (Sweden) - EU Erasmus+



Promotiefilmje over de Global Strategy, dat allerlei aspecten aanstipt van het buitenlands EU-beleid: zoals vluchtelingen, klimaat, onderwijs, ontwikkelingssamenwerking, naast defensie en *intelligence*. Ook de brede raadpleging onder (jonge) mensen komt aan de orde. Mogherini: 'Today, foreign policy is not just about diplomats, it's about everybody.' – <http://europa.eu/globalstrategy/>

geloof in eigen kunnen was verpieterd. De slechte samenwerking tussen de EU en de afzonderlijke lidstaten, tussen de lidstaten onderling en tussen de onderdelen van de EU werd als zeer problematisch ervaren. De ambitie was dus niet alleen een visie waarin alle lidstaten zich konden herkennen, maar een echte leidraad voor gezamenlijk en effectief optreden op het wereldtoneel.

NIEUWE AANPAK

De Europese Veiligheidsstrategie uit 2003 was het werk van EU-ambtenaren onder aanvoering van Solana. Zijn penvoerder, de

Britse diplomaat Robert Cooper, stond aan het hoofd van een directoraat-generaal van de Raad, een Europees ambtenaar. Men werkte en netwerkte in beperkte kring.

De ontwikkeling van de Global Strategy uit 2016 was in handen van Nathalie Tocci, een Italiaanse politicologe van buiten de Brusselse instituties. Ze leidt het Istituto Affari Internazionali, een Italiaanse denktank, en is redacteur van *The International Spectator*. Aan het schrijfproces ging een uitgebreide ronde van consultaties vooraf in de hoofdsteden van alle lidstaten, met ministers en parlementariërs, maar vooral met deskundigen in gespecialiseerde instituten. Er zijn ook debatten met studenten en burgers geweest. Aan het einde van het document staat een lange lijst organisaties die voor hun input worden bedankt, inclusief partners van buiten de EU. In Nederland beperkt zich dat overigens tot het Institute of Global Justice, een Nederlands gefinancierde kleine denktank onder leiding van een voormalig VN-diplomaat. De Global Strategy werd eind juni 2016 gepubliceerd – enkele dagen na de uitslag van het Britse referendum – en half oktober aangenomen door de Commissie en Raad. In november presenteerde de Raad een implementatieplan met concrete acties en een eerste evaluatie gepland in juni 2017.

KERNPRINCIPES

De nota uit 2003 leest als een pleidooi voor multilateralisme; tegen het unilateralisme van George W. Bush na 9/11. Om tegenwicht te bieden aan het Amerikaanse dedain over het als krachteloos aangeduide multilateralisme, en om de Europese regeringen mee te krijgen, die Bush-gezind waren, sprak Solana steeds van *effectief multilateralisme*.

De nota uit 2016 is gericht op principes maar ook op de belangen van de EU, haar lidstaten en haar burgers. Mogherini spreekt van *principeel pragmatisme*. 'Pragmatisme' slaat op een realistische beoordeling van de huidige strategische context, 'principeel' op het idealistisch streven naar een betere wereld. Multilateralisme is daarvoor nog steeds de geprefereerde vorm. Het presidentschap van Trump zet de voorkeur voor multilateraal optreden opnieuw onder druk.

PRIORITEITEN

De Europese Veiligheidsstrategie van 2003 is vaak bekritiseerd om haar vaagheid en vrijblijvendheid. De nieuwe strategie van 2016 stelt vijf prioriteiten voor het extern optreden van de EU.

1. Veiligheid en defensie van de Unie versterken.
2. Investeren in de veerkracht van staten en samenlevingen ten oosten en zuiden van de EU.
3. Een geïntegreerde aanpak van conflicten en crises ontwikkelen.
4. Coöperatieve regionale ordes bevorderen en ondersteunen.
5. Promotie van het multilateralisme, inzetten op een mondiale *governance* die berust op het internationaal recht.

De implementatie is voortvarend opgepakt. In september 2016 presenteerde Mogherini een *roadmap* met verder aandacht voor veerkracht, publieke diplomatie (in binnen- en buitenland), meer

institutionele coördinatie en nadruk op veiligheid en defensie. De HH/VV ontpopt zich als een grote coördinator. Mogherini probeert niet alleen haar eigen dienst – de Europese dienst voor extern optreden, EEAS – en de ministeries van buitenlandse zaken van de lidstaten te betrekken; alle directoraten-generaal en diensten van de Europese Commissie worden aangesproken op hun relaties met de rest van de wereld, of het nu handel, milieu of consumentenveiligheid betreft. Extern optreden is niet alleen de zaak van beroepsdiplomaten. Als de voornemens daadwerkelijk tot uitvoering komen, wordt Frederica Mogherini als Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid steeds meer de stem van de EU op het wereldtoneel.

VEILIGHEID EN DEFENSIE

Daarnaast is er veel aandacht voor de opbouw van de 'harde' kant van het extern optreden van de EU. In het implementatieplan staat de opbouw van de capaciteiten van de EU in het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) centraal. Het gaat over burgermissies én militaire operaties, over verhoogde reactiesnelheid en betere militaire coördinatie. In dat kader heeft de Commissie ook een Europees Actieplan gepresenteerd om de coördinatie tussen de lidstaten over militaire ontwikkeling (inclusief de wapenindustrie) flink te verbeteren, de strategische autonomie van de EU te garanderen en de Europese wapenindustrie te stimuleren. Samenwerking met partners, in het bijzonder de NAVO, staat hoog op de agenda, maar regionale organisaties zoals de OVSE en de Afrikaanse Unie worden ook met name genoemd. Verder werd in december een actieplan met veertig concrete maatregelen aangenomen om afspraken tussen de EU en de NAVO te versterken.

Een gemeenschappelijk defensiebeleid lijkt urgenter dan ooit. Tegelijkertijd zal Brexit de EU op dit punt ernstig verzwakken: de Unie verliest een belangrijke diplomatieke en militaire lidstaat, een van haar twee kernmachten, en een van de NAVO-lidstaten die zijn defensie-uitgaven op peil heeft (boven 2% bnp, figuur 1).

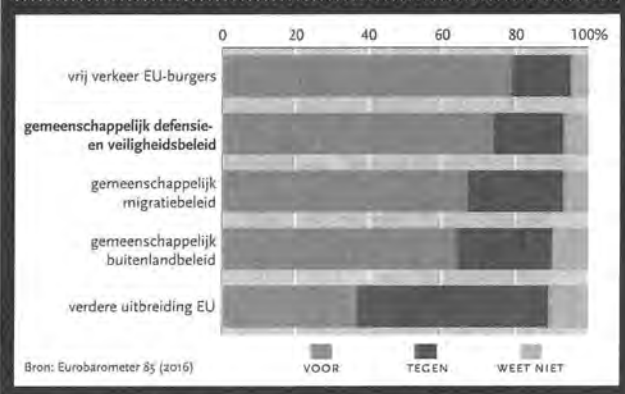
Toch lijkt het wel of de 'overblijvende' EU nu verder integreert via defensie en buitenlands beleid. Dit zijn de minst controversiële beleidsterreinen voor samenwerking geworden. Ironisch als je bedenkt dat samenwerking op het gebied van defensie al in de jaren vijftig aan de orde was, maar een Europese Defensiegemeenschap in 1954 door het Franse parlement werd tegengehouden.

Politici en hun kiezers beseffen nu meer dan ooit dat de lidstaten individueel slechts kleine of middelgrote actoren op het wereldtoneel zijn. Zij kunnen ieder voor zich weinig gewicht in de schaal leggen – ook Duitsland en Frankrijk niet. Dit gaat meer tellen naarmate de externe veiligheidsrisico's weer zwaarder gaan drukken. Er is veel steun onder de burgers voor een gemeenschappelijk beleid op dit terrein (figuur 2). Maar een krachtig, gezamenlijk extern optreden zal er niet gemakkelijk komen en het zal niet voldoende zijn om de legitimatiecrisis van de EU onder de eigen burgers op te lossen. •

Figuur 1: Uitgaven defensie als percentage van het bnp (en lidmaatschap EU en militaire organisaties).



Figuur 2: Steun voor een gemeenschappelijk buitenlands beleid



De verschillen tussen de Europese Veiligheidsstrategie uit 2003 en de Global Strategy uit 2016 werden belicht door de penvoerder van Mogherini, de Italiaanse politicologe Nathalie Tocci, tijdens een lezing georganiseerd door het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies (Access Europe) van de UvA, op 30 januari jl.

[i] www.accesseurope.org > audiovisuels > Podcast: The EU as a global actor – Nathalie Tocci